



29  
7

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

**Las Agencias Administrativas como Instrumento  
para Mejorar la Captación de Cuotas Obrero-  
Patronales**

**T E S I S**

Que para obtener el título de :

LICENCIADO EN ECONOMIA

p r e s e n t a :

**Aurea Beatriz del Rosario Gorocica Coello**

---

México, D. F.

1984



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. LA SEGURIDAD SOCIAL	
1.1 El Trabajo Definición y Evolución	5
1.2 La Seguridad Social y su Desarrollo a nivel mundial	19
1.3 El Trabajo y la Seguridad Social	30
2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	
2.1 Origen y Evolución	35
2.2 Instituciones de Seguridad Social en Nuestro País	46
2.3 Comentarios a la Ley del Seguro Social	57
3. LA CAPTACION DE CUOTAS OBRERO PATRONALES EN EL IMSS	
3.1 Problemática para la captación de cuotas	73
3.2 Formas de Captación	76
4. LAS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS COMO INSTRUMENTO, PARA MEJORAR LA CAPTACION DE CUOTAS OBRERO PATRONALES EN EL VALLE DE MEXICO	
4.1 Desconcentración Administrativa	88
4.2 Las Agencias Administrativas	103
4.3 Estructuración del Sistema de Captación	117
5. CONCLUSIONES	136
6. RECOMENDACIONES	138
7. BIBLIOGRAFIA	139

## INTRODUCCION

La seguridad social desde los tiempos en que se fundaron los derechos humanos ha sido de gran importancia para la vida del hombre y a la vez para el progreso de los pueblos.

Para el cumplimiento y financiamiento de tal servicio fué necesario normarlo mediante doctrinas aprobadas por el régimen competente de cada país y así asignar organismos encargados directamente de ello.

En México, el Seguro Social, como organismo descentralizado es el encargado de la Seguridad Social y para su cumplimiento tiene su propio Reglamento y Ley que lo norma en sus derechos y obligaciones de sus prestaciones y así también norma el carácter de sus asegurados y derechohabientes.

La expedición de la nueva Ley del Seguro Social en 1973, señala un avance en la legislación mexicana en materia de bienestar común, principalmente al sentarse bases más realistas en la protección hacia el sector activo de la población, pues se han contemplado mejoras en las prestaciones en dinero y en especie, se creó además un grupo de salario abierto de los asegurados, cubriendo desde luego las ramas de Enfermedad y Maternidad, Riesgos de Trabajo, Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, huelga de cir que también se creó el seguro de guarderías y se incorporó gradualmente a grupos sociales que no se consideraron en la Ley de 1943.

Todas estas modalidades han traído consigo que el control en el cobro de las cuotas Obrero-Patronales sean más complejas.

Por tal motivo se ha acentuado la búsqueda de mecanismos más idóneos para la obtención de estos recursos, siendo necesaria la creación de un aparato interno que permita controlar la cobranza y reducir las prácticas evasoras.

En el presente trabajo se señalan los motivos y conductos más comunes que propician la evasión, indicándose y analizándose el modelo actual de cobro, enumerándose a la vez las políticas que disminuyan las prácticas evasoras para lograr una mejor recaudación y una reducción significativa de los gastos administrativos que proporcionen un mejor control.

A la vez, hay que considerar que la Nueva Ley del Seguro Social, al ampliar el marco de las responsabilidades del Instituto, otorga implícitamente un reconocimiento a los atributos y calidad de sus trabajadores y confía a sus acciones diarias el alcance de sus metas superiores, que se amplían a través del régimen de solidaridad social.

Por tal motivo, se tratará también en esta presentación, la trayectoria que ha seguido la Seguridad Social en el proceso histórico y a la vez el papel del trabajador en la ya mencionada Institución, para así ver la relación existente entre

una parte del crecimiento económico y las políticas de la Seguridad Social, ya que, al esfuerzo que realiza el pueblo mexicano, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, por mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, debe corresponder una mejor entrega al trabajo y una mayor conciencia social, lo que implicará consiguientemente que aumente la productividad.

CAPITULO I.-

LA SEGURIDAD SOCIAL

## 1.1 EL TRABAJO, DEFINICION Y EVOLUCION

### DEFINICION DE TRABAJO

Es difícil definir con exactitud lo que significa TRABAJO: si la definición se constituye en términos de la paga la trabajadora ama de casa queda excluida; si se hacen intervenir términos de placer o selección es fácil demostrar que para algunos el trabajo y el juego son prácticamente la misma cosa. Entonces debemos considerar que el trabajo es un objetivo esencial del hombre ya que es necesario trabajar para vivir, pues aquellos que ponen sus actividades físicas o mentales para obtener los medios de vida, trabajan y la base vital de la sociedad es la producción.

Se puede afirmar que el trabajo es una actividad del hombre encaminada a un fin, mediante el cual transforma y adapta los objetos de la naturaleza para dar satisfacción a sus necesidades, ya que el dominio sobre la naturaleza comenzó por el desarrollo de la mano del hombre y con la elaboración de instrumentos rudimentarios.

El trabajo es una exigencia natural, condición de la existencia del hombre, en virtud de que desde la época terciaria se conocieron especies de simios que se dedicaban a construir tejadillos entre las ramas de los árboles con el fin de protegerse de las inclemencias del tiempo, lo que viene a reflejar que el trabajo es la condición básica de la existencia humana, pudiendo afirmarse que el trabajo ha creado al propio hombre.

En tanto que al hombre se le plantea la necesidad de conservar la vida recurre a organizarse y tal situación se convierte entonces en obligación social que le impone el derecho a usar los medios requeridos para dicha conservación.

Dada nuestra situación concreta y la realidad del mundo, donde el hombre no puede conseguir tales medios si no los elabora con su esfuerzo, se verá en la necesidad de vender lo único con lo que cuenta como un medio natural para conservar la existencia, siendo éste su fuerza de trabajo.

Podemos decir que el trabajo tiene tres aspectos:

#### 1.- PERSONAL

El hombre se encuentra comprometido en el trabajo con todo lo que es su fuerza física muscular, nerviosa, inteligencia, iniciativa, energía y voluntad, con sus cargas individuales y sociales, por ejemplo al desenvolverse como padre de familia y miembro de una comunidad, a cuyo bien debe colaborar con su fuerza de trabajo, porque es el único medio de realizarse y "ganarse la vida" para llevar una existencia digna y humana.

#### 2.- NECESIDAD DE TRABAJO

Se presenta por el simple hecho de servir para la obtención de los medios de vida, alimentación, vestido, habitación, cultura, diversión y seguridad ya que para tratar de satisfacer estas necesidades el hombre tiene que vender su fuerza de trabajo, de ahí que el trabajo sea una necesidad, ya que sin él, la -

sociedad perecería.

### 3.- ASPECTO SOCIAL.-

Reside en que los hombres aislados no pueden producir los bienes materiales, ya que no libran la lucha con la naturaleza individualmente, sino que ésto lo hacen -- agrupándose en sociedades.

Por consiguiente, la producción material y cultural es siempre una producción social y el trabajo, una actividad del hombre social que confiere condición y liga con la sociedad. La plena madurez social se encuentra en el trabajo, según veremos en el transcurso de este tema.

Expuesto lo anterior, se puede afirmar que el trabajo -- es una categoría científica que inductiva y dialécticamente tiene su base en el devenir histórico, social y económico de los hom--- bres, es decir, el trabajo como categoría expresa teóricamente -- una realidad en la cual la actividad humana intelectual o mate--- rial, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio, siempre se encuentra encaminada a un fin.

En el estudio realizado por Carlos Marx denominado CRI- TICA AL CAPITAL se considera al trabajo como la capacidad o fuer- zas físicas y espirituales que se ponen en acción para producir -- cualquier valor de uso.

También se considera que es un proceso en el cual el -- hombre regula y controla a la naturaleza poniendo en acción las - fuerzas antes mencionadas, pero siempre considerando que la fuer- za de trabajo es una mercancía.

En México, el criterio que se utiliza para definir el - trabajo es el que menciona que éste es un derecho correlativo de\_ obligación, situación que se ha plasmado en el artículo 3° de la\_ Ley Federal de Trabajo el cual establece que el "Trabajo es un de\_ recho y un deber social, más no debe ser un artículo de comercio, pues exige respeto y dignidad de quien lo presta y debe efectuar- se en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel econó\_ mico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajado\_ res por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrinas - políticas o condición social". 1)

Este precepto concibe al trabajo como un derecho y de-- ber social. En semejantes términos, la legislación nacional con-- ceptualiza el trabajo y a quien lo ejecuta.

Como un derecho, su incursión en los textos legales no\_ es fortuita, sino producto de factores históricos, sociales y eco\_ nómicos, principalmente en lo que se refiere a la aceptación ins- titucional del trabajo y a la dignidad humana como valor universal.

---

1) Ley Federal del Trabajo, página 3, Título primero, principios generales.- - Decreto: "El Congreso de los Estados Unidos Méxicanos". 1970

Como un deber social, se reconoce con diferentes matices y actitudes desde los tiempos más remotos y se haya íntimamente conectado con la moral colectiva de cada época histórica. Para mí es importante señalar que el trabajo se ha desarrollado como un deber social, desde la época primitiva, hasta nuestros días.

## EVOLUCION DEL TRABAJO

El devenir histórico nos ha dado a conocer los siguientes sistemas de trabajo:

### EPOCA PRIMITIVA.-

En esta época se iniciaron las labores productivas con la cooperación simple significando, que toda tarea común requería de la colaboración espontánea de cada miembro apto del grupo, ya que los instrumentos eran tan rudimentarios que de haberse aplicado unitariamente la energía física a las labores de caza, recolección de frutos, defensa, etc; las posibilidades de supervivencia habrían sido nulas.

A consecuencia de la baja producción se vieron obligados a distribuir los satisfactores en forma igualitaria desconociéndose el lucro y predominando un alto espíritu de solidaridad.

Los miembros de la comunidad, recogían conjuntamente los frutos, tejían las redes, pescaban, cazaban, labraban la tierra y construían sus viviendas, los víveres que se conseguían pasaban a ser propiedad de la comunidad, manteniéndose las disciplinas y horarios de trabajo por la fuerza de la costumbre, la tradición, la autoridad o el respeto que infundían los más viejos de las tribus o las mujeres. La ayuda era mutua dándose como un fenómeno natural; la ociosidad y el parasitismo no eran posibles, ya que desde su más tierna infancia, los in-

dividuos se educaban con el espíritu del riguroso cumplimiento de sus obligaciones con respecto a su núcleo familiar y a la comunidad. Cada individuo conocía las normas, producto de la costumbre. Normas impregnadas de un contenido moral, como por ejemplo ser fiel al deber, afabilidad, ayuda mutua, laboriosidad y al sacrificio.

#### EPOCA ESCLAVISTA

La esclavitud representa el sistema más simple de relaciones de trabajo, siendo el esclavo cosificado, es decir, se le consideró como una mercancía, como un objeto de cambio. El esclavista ejerció un derecho de propiedad absoluta sobre los medios de producción y lo extendió al esclavo mercancía, quien no poseía derecho alguno respecto a su vida o sobre la producción, de la cual se apropiaba el amo.

Como en esta época el trabajo fué visto por el hombre libre como una deshonra y una ocupación indigna, provocó el ocio y el parasitismo social y de esta manera los esclavos, tuvieron una oscura conciencia de libertad, disciplina, espíritu de sacrificio, solidaridad y lealtad hacia su misma clase; conciencia que propició una serie de luchas contra el régimen esclavista.

#### EPOCA FEUDAL

Durante esta época se transforma el esclavo en siervo no siendo propiedad del amo, sin embargo, está fuertemente liga

do a la tierra, que es propiedad del señor feudal y si la tierra cambiaba de dueño, el siervo cambiaba de amo. La relación de trabajo en este caso se basa en la prestación de servicios del siervo y en la entrega de una parte de la cosecha al señor feudal a cambio de la "Protección" que éste le proporcionaba, - ésto deja ver que la servidumbre es una variante de la esclavitud.

A la par que se desarrollaba esta situación en el campo, en las ciudades se agruparon artesanos que trabajaban en un determinado oficio o en varios oficios afines. Estas agrupaciones se han conocido históricamente como gremios dentro de los cuales existían maestros que disfrutaban de plenos derechos, teniendo un pequeño número de oficiales y aprendices a su cargo.

En el gremio se defendía celosamente el derecho exclusivo de sus miembros cuidándose los detalles del proceso de producción, así como la duración de la jornada de trabajo, la calidad de las materias primas, del producto acabado y el precio a que debía ser vendido. Todos estaban obligados a someterse a los métodos de trabajo establecidos por una larga tradición.

Esta rigurosa reglamentación tenía por fin evitar que algún maestro artesano descollara sobre otros, sin embargo la vida de los gremios no transcurrió pacífica, hubo rivalidades entre ellos mismos. Muchos establecieron estrictos requisitos de ingreso en sus esfuerzos por volverse más exclusivos y de es

tablecer a la maestría como un privilegio hereditario.

No obstante, pese a los conflictos y tensiones a que - el artesano estaba expuesto en la Ciudad Medieval, en general, - encontraba que su trabajo estaba relacionado con su vida y que - significaba para él algo más que un medio para ganarse la vida, - era parte de un grupo reconocido.

Son múltiples los factores que determinan la descompo- sición del régimen gremial y del sistema feudal en general: úni- camente diremos que es en su propio seno donde se gestaron las - contradicciones de las fuerzas productivas y las relaciones de -- producción, desarrollándose las fuerzas sociales y políticas, - generándose un modo de producción que vendría a sustituir las - agotadas estructuras del feudalismo, constituyendo lo que con - el tiempo se denominaría un nuevo sistema económico.

#### CAPITALISMO

Es un sistema económico de producción, caracterizado - por la existencia dominante del capital, el cual surge cuando - el obrero aparece en el mercado de trabajo, libre de ser posee- dor de los medios de producción.

Consiguientemente se origina el trabajo asalariado y - con ello dos grandes clases sociales, una de ellas, los capita- listas quienes son dueños de los medios de producción y la - - otra, el proletariado propietario de la fuerza de trabajo.

En el capitalismo, sigue dándose la explotación del -- hombre por el hombre ya que es condición de su existencia, que el obrero produzca plusvalía en la manufactura de las mercan--- cías.

Históricamente se ha aceptado que este sistema de producción, en su evolución ha pasado por tres etapas principales, a saber.<sup>2)</sup>

- 1.- CAPITALISMO COMERCIAL MERCANTIL del siglo XVI
- 2.- CAPITALISMO INDUSTRIAL del siglo XVIII y
- 3.- CAPITALISMO FINANCIERO O IMPERIALISMO ECONOMICO del siglo - XIX en adelante.

A continuación se describirá la situación laboral en - el régimen capitalista durante los siglos XIX y XX.

#### SIGLO XIX.-

La sustentación filosófica del sistema capitalista en el siglo pasado se encuentra en la doctrina liberal, que en el aspecto económico propugnaba una libertad absoluta en las relaciones de trabajo teniendo asignado al Estado el papel de vigilante, lo que significa que el Estado no debe intervenir en la regulación de la vida económica de la sociedad y por lo tanto no tiene facultades para determinar; como, qué y cuanto debe -- producirse.

---

2) Véase el texto *Revoluciones Burguesas del siglo XVIII.*- Eric Hobswan Ed. Alianza.

Según la doctrina del liberalismo económico el patrón debe tener plena libertad para fijar los salarios y las condiciones de trabajo de tal forma que dentro del proceso de producción, el empresario tiene libertad de hacer lo que le plazca en sus relaciones laborales.

En la economía del siglo XIX, la libre competencia adquiere una relevancia inusitada y lanza a los empresarios a una guerra de astucia y fuerza y con la libre contratación, el trabajador es considerado como una mercancía, sujeta a las leyes de la oferta y la demanda.

Las condiciones laborales son establecidas arbitrariamente por el patrón, aprovechando la saturación de fuerza de trabajo en demanda de empleo, el trabajador aunque posee libertad de ofrecer sus servicios al patrón que desee, realmente no tiene opción de elegir y frente a la miseria y al hambre que lo agobian, acepta las normas patronales que lo reducen a simple objeto.

La historia del trabajo nos relata las condiciones inhumanas y las jornadas exhaustivas a que estaban sometidos -- los obreros, incluyendo a las mujeres, niños y ancianos. Además -- el despojo de propiedad y el sistema colonial, determinaron la -- acumulación de capital y el desarrollo del sistema económico mencionado.

La explotación de los trabajadores y la ausencia de --

los derechos más elementales que los protegieran, provocó su organización en distintas agrupaciones de lucha en todos los países y con las tácticas que les fueron dadas según las particulares condiciones históricas, lograron una legislación social-económica -- del trabajo, cuya positividad y vigencia se inscriben en las experiencias de cada país y en la combatividad de una clase trabajadora cuyas perspectivas de realización no se agotan en la institucionalización de sus derechos, ni siquiera en la consecución de un establecimiento más justo, libre y humano, porque siendo el -- trabajador, el hombre en sentido universal constituye la realidad dialéctica y proyecto aún no realizado en plenitud.

#### SIGLO XX.-

En la actualidad las relaciones de trabajo han cambiado en comparación a las de principio de siglo. Al surgir nuevas - normas laborales y la legislación de la seguridad social, las primeras como regulador de las condiciones de trabajo, actos contractuales, sindicalización, conflictos individuales y colectivos y - la huelga como derecho social económico; la segunda como instru-- mento para alcanzar grados crecientes y perfectibles de redistribución de la riqueza producida por los trabajadores, mismos que - han propiciado que el trabajo y el trabajador, paulatinamente se - les vaya dejando de considerar como una simple mercancía o un factor más del proceso económico sin embargo, también es necesario - decir que todavía no se alcanzan condiciones óptimas y verdaderamente reales donde se reconozca íntegramente la humanidad de los

hombres y estos reconozcan en la humanidad, su integridad como -- hombre. Es decir, el proceso de desenajenación será tan largo como ha sido el de enajenación en la historia.

Uno de los retos a que se enfrentan los hombres en la sociedad de consumo es hacer del trabajo en general una actividad altamente gratificante y no enajenante, que el trabajador se identifique con el trabajo y lo sienta suyo y hacer de éste una actividad donde el hombre se realice como ser humano y como individuo, no como instrumento que se realice en, por y para la máquina.

# SALUD



7 DE ABRIL, DIA MUNDIAL DE LA SALUD

## 1.2 LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU DESARROLLO A NIVEL MUNDIAL

El hombre desde su aparición sobre la tierra tuvo que enfrentarse a la solución de un cúmulo de necesidades, dados sus conocimientos, sólo pudo resolver las necesidades primarias, a saber, comida, vestido y habitación, ya que el tiempo del que disponía para buscar sus satisfactores era limitado, debido a que él mismo tenía que realizar todas y cada una de las actividades deseadas.

Cuando por su desarrollo, se da cuenta de que existen otros seres semejantes a él, que se encuentran en la misma situación, determina que si se divide el trabajo, ocupará menos tiempo y lo hará mejor y el tiempo excedente lo ocupará en pensar y descubrir nuevas cosas o instrumentos útiles para su trabajo, así es como se empieza a dar la división, por edad y sexo, según la mayor o menor facilidad para desarrollar las actividades.

Por lo anterior tenemos que debido a la división del trabajo, el hombre hace progresos e inventa procedimientos de operación y a la vez acumula satisfactores, hasta llegar a los grandes inventos mecánicos, de los siglos XVIII y XIX, cambiando sustancialmente la producción artesanal a industrial.

Al efectuarse este gran cambio en el sistema productivo, se acentúan los problemas entre los trabajadores y los medios de producción, es decir, se agudizan las relaciones Obrero-Patronales.

A raíz de ésto, el trabajador empieza a unirse con los de su misma clase para buscar mejores condiciones de vida y mejores sistemas de producción, ya que por si solo no puede enfrentarse a los medios de producción en su relación: trabajador-patrón y trabajador-instrumentos de producción, por lo que busca la forma de protegerse tanto en su salario como cuando se enferma, se invalida o muere, además de proteger a las personas que dependen económicamente de él, es decir a sus beneficiarios.

Se conoce como beneficiario a aquella persona familiar del trabajador que depende económicamente de él y vive con él, como son: la esposa, los hijos, los padres.

Es decir, de un período en que el ser humano se encontraba solo ante las dificultades que le planteaba la existencia, se pasa a una organización colectiva en que los lazos de solidaridad entre los individuos son cada vez más poderosos.

Por lo anterior el hombre empieza a buscar formas que le garanticen sus inquietudes practicando inicialmente la llamada caridad, que consiste en una forma de ayuda al hombre en sus necesidades, pero ésta no cumplió su cometido debido a que no toda la gente está dispuesta a dar y no siempre coincide lo que las personas quieren dar con lo que las otras necesitan.

Como la caridad no dió resultado, se pensó en otro sistema que se llamó: Mutualidad y que está formada por la unión -

de individuos pertenecientes a una misma actividad económica y a una misma clase social, formándose, con la aportación de cada uno de ellos un fondo común que sirva para atender las necesidades individuales del grupo.

Esta idea fué buena en principio, pero fracasó porque la suma de necesidades individuales era mayor que los recursos que el grupo lograba reunir.

Al considerarse que los sistemas encontrados no garantizaban, hubo necesidad de que algunos individuos decidieran -- vender protección y así se crearon los Seguros Privados, que -- pretendían proteger riesgos específicos y todos los que se aseguraban pagaban una cantidad para tener derecho a la protección, pero entonces, solo se aseguraban los que podían hacer el gasto.

Lo cual significa, que los que negociaban con ésto, -- desde luego, se enriquecían directamente sin que esas ganancias regresaran como beneficio a la colectividad.

Estos seguros, que en la actualidad existen, no cumplían con las necesidades de la sociedad, por lo que seguimos -- avanzando y así surge la Asistencia Social, donde interviene el Estado, el cual considera que la población económicamente activa puede contribuir a resolver las necesidades a través de un -- sistema impositivo, formándose un fondo común llamado Hacienda Pública.

A raíz de ésto y para evitar el cambio de pensamiento y precisar los derechos y las obligaciones, se decretó una Ley en la que la población activa dividida en sectores cotizara de acuerdo con su salario y contribuyera para protegerse contra -- ciertos riesgos, surgiendo la Seguridad Social como un conjunto de medidas legislativas que han ido configurando los diferentes seguros sociales de cada país.

Ahora bien, con ésto se dá la necesidad de hacer referencia al conjunto de factores que han influido en la evolución de los Sistemas de Seguridad Social, involucrándose desde luego la posición del Estado y las políticas adoptadas por él, lo que ha reflejado en gran parte la idiosincracia de los países, independientemente de sus estructuras internas y de los sistemas económicos que adopten, ya que pretenden extender la Seguridad Social hacia las clases más desprotegidas y marginadas, siendo éste el factor primordial de la misma, donde el Estado regula - el sistema de Hacienda Pública con objeto de afianzar el fondo común para otorgar las prestaciones de salud, ya que de lo contrario se daría el caso de que el hombre se convierta en lobo - del mismo hombre, debido a que cada uno de ellos persigue su -- propio interés, sin considerar a la Solidaridad Social y además en donde los individuos tienen derecho a participar en el progreso y el mundo debe tender hacia la justicia social.

Mientras no exista una auténtica libertad e igualdad - entre los seres integrantes de la sociedad, no puede el Estado

desligarse de la regulación de los aspectos básicos, como son - los de tipo económico, y de salud entre otros.

Lo anterior nos permite observar que de una libertad - aparente, donde el débil no estaba protegido, porque no contaba con recursos, se ha pasado a una libertad real en la que todo - individuo está protegido contra la incertidumbre y tiene la garantía de no llegar a la miseria, ocasionada por una disminu- ción de sus capacidades físicas o intelectuales.

Así, la Seguridad Social fué el resultado de las conquistas de la clase asalariada, formada por los trabajadores del campo y los de las áreas urbanas, siendo el Estado recaudador de ingresos en forma indirecta o directa de la población - económicamente activa, para que con ello se de la conocida Solidaridad Social, siendo ésta benéfica para toda la población, -- aunque solo el trabajador asalariado y el Estado contribuyan, - cubriendo los seguros sociales a toda la población en mayor o - menor medida, pues solamente se puede convivir a través de un - bienestar individual y colectivo, es decir con un bienestar social.

Resumiendo, el Estado tiene una intervención definitiva en la actividad económica con mira del bienestar social buscando el beneficio del hombre como parte misma de la sociedad.

Durante este capítulo se ha hablado de Seguridad Social y Solidaridad Social, la primera consiste en crear un beneficio a todas las personas y sobre todo a los trabajadores, dándoles un conjunto de garantías contra ciertas contingencias que pueden reducir o suprimir su actividad.

La Ley del Seguro Social en México nos dice... "tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". 3)

La segunda es la ayuda mutua entre individuos, entre trabajadores y patrón, entre Estado y Patrón a fin de obtener beneficios en aspecto de seguridad social, ésto forma el conocido Tripartismo.

Al examinar los diferentes países, se confirman una gran variedad de soluciones tanto en lo referente a las personas protegidas como a las contingencias cubiertas.

Estas diferencias no son el resultado de concepciones divergentes, sino la manifestación del desarrollo en función de la evolución histórica de las instituciones sociales, de la estructura política y del nivel económico de cada país, residiendo la importancia del programa de seguros sociales en el avance industrial de cada país.

---

Ley del Seguro Social.- Título Primero.- Generalidades Artículo 2. Edición 1982.

Así pues, históricamente la evolución de los seguros sociales está ligada a la fase final de la Revolución Industrial, donde inicialmente se protegían las enfermedades y se daban -- las jubilaciones, pero con el desarrollo capitalista que se -- concreta a la asalarización de la fuerza de trabajo, cualquier eventualidad que impida al obrero ceder su tiempo de trabajo -- significa pérdidas de ingresos y ganancias, creándose el seguro -- ro contra riesgos de trabajo, siendo éste de carácter obligato -- rio que permite suprimir los efectos de la imprevisión indivi -- dual.

La instauración de los seguros obligatorios por primera vez se dió en Alemania y consistían en un seguro de enfermedad (1883) que establecía prestaciones de asistencia sanitaria y -- un subsidio igual a la mitad del salario mientras duraba la en -- fermedad; un seguro de accidentes (1884) y uno de vejez e inva -- lidez (1889) que garantizaban pensiones a los trabajadores. -- Los tres casos se establecieron exclusivamente a favor de los -- obreros industriales.

El impulsor de esta previsión laboral obligatoria fué -- el canciller Bismarck y entre las características fundamenta -- les del seguro de enfermedad se encuentran seis:

- Los regímenes de seguros obligatorios se aplican a los obre -- ros y empleados de la industria, del comercio y de la agri -- cultura.

- Cubren contingencias por enfermedad, maternidad e invalidez, vejez cesantía y muerte.
- Son financiados por contribuciones de los trabajadores, de los patrones y del Estado.
- En caso de enfermedad, proveen prestaciones que corresponden a los gastos médicos, a la entrega de medicamentos y a hospitalización.
- Tienen prestaciones en dinero relacionadas con los salarios del asegurado.
- Bajo control estatal, son administrados por instituciones dotadas de cierta autonomía.

Este régimen fué imitado por Austria en 1888, Hungría - 1891, Luxemburgo 1911, entre otros países europeos.

Por lo que se refiere al seguro contra riesgos de trabajo se tienen las siguientes características.

- Cubren los daños ocasionados por accidentes de trabajo y ciertas enfermedades profesionales.
- Son financiados por el Patrón.
- Las prestaciones en dinero son proporcionales a las ganancias anteriores de la víctima.

Algunos países instituyeron un seguro de desempleo y en

contra del paro, siendo pioneras Inglaterra en 1911, Finlandia - en 1917, Alemania en 1927 y Estados Unidos en 1935.

Los países iniciadores del Seguro de Vejez fueron Alemania en 1889, Francia en 1917 y entre las décadas de 1930-1940 varios países de América adoptaron este seguro, como son: Argentinia, Brasil, Chile y Estados Unidos.

Otro de los países que dió las bases para los seguros - sociales fué Inglaterra con el Plan Beveridge que ha servido de modelo en virtud de establecer la extensión de la Asistencia Sanitaria gratuita a toda la población.

La defensa que hizo Beveridge en su informe de 1942 fué una de las exposiciones más claras de la postura, de que un sistema eficaz de seguros sociales constituye una transformacion -- fundamental del sistema capitalista.

Propuso la extensión de las prestaciones sanitarias y - familiares a toda la población y sobre todo defendió prestacioones iguales en todos los casos; para todos los trabajadores la - misma pensión, el mismo subsidio salarial en caso de enfermedad, pero prescindiendo de cual fuese su salario real y en consecuencia cotizaciones iguales para todos.

No sólo defendía ésto con razones ideológicas sino también con aquellas de índole práctica como es la simplificacion

burocrática que supone prestaciones y cotizaciones únicas.

El caso de Seguro Social en Francia, en el período de 1936 a 1945 experimentó una serie de retoques como es, en primer lugar el esfuerzo de unificación y extensión ya que existió una diversidad de estructuras de las instituciones y de los modos de financiamiento. Sin embargo los objetivos del plan de seguridad social francesa se han cumplido, toda vez que plantea el principio de administración de las instituciones por parte de consejos de administración, garantiza un mínimo de existencias sin importar lo que suceda, frente a todas las circunstancias que reducen o suprimen la capacidad de ganancia de los trabajadores y cubre a toda la población en lo referente a las prestaciones familiares.

El Seguro Social de los Estados Unidos es uno de los casos más claros de que, es un instrumento de la política económica, con alcance personal bastante limitado pues no garantiza las prestaciones familiares mientras que sí se ha desarrollado la garantía contra el desempleo y la vejez.

Por lo que corresponde al Seguro Social Soviético, éste ha ido hacia su instrumentación en el proceso de transformación de las relaciones preexistentes; un cuadro muy completo de prestaciones a favor de los trabajadores asalariados que no pagan cuotas.

En este país el Seguro Social se encuentra representado

por los sindicatos en cuanto a su organización administrativa.

Resumiendo tenemos, que el Seguro Social en el caso de México se inspiró en el plan Beveridge de Inglaterra y en el transcurso de los años el Seguro Social Mexicano ha superado -- con creces al plan inglés.

Actualmente el Seguro Social de México, está a la altura de los mejores del mundo, o sea, que solo en Estados Unidos, la URSS y México existe un Seguro Social que realmente cumple con sus funciones, ya que cuentan con instituciones financieras por cotizaciones, constituyendo un servicio público autónomo, cuya gestión y recursos no se confunden con los servicios del Estado y contemplan las declaraciones Universales de los Derechos Humanos adoptados por la ONU en 1948, las cuales mencionan que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, así mismo, toda persona como miembro de la Sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

### 1.3 EL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Al esfuerzo gigantesco que realizan los pueblos a través de las instituciones de Seguridad Social por mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de las mismas, debe corresponder por parte de éstos en reciprocidad una mejor entrega al trabajo y una mayor conciencia social, en cuanto que los destinatarios de su labor, son miembros de ese importante sector productivo que al crear la riqueza social constituyen el sostén del aparato administrativo de un país.

Además recuérdese que la legislación de la Seguridad Social al ampliar el marco de las responsabilidades de los Institutos, otorga implícitamente un reconocimiento a los atributos y calidad de los trabajadores y confía a sus acciones diarias el alcance de sus metas superiores que se amplían a través del régimen de solidaridad social a favor de extensas capas de la población que viven a nivel de subsistencia en zonas de profunda marginación socio económica.

Sin embargo, continuar esa gigantesca tarea cuya finalidad es incorporar al sistema de seguridad social a millones de personas que viven en la miseria, implica necesariamente modificar y posiblemente cambiar aquellas estructuras sociales, políticas y económicas que no respondan a las urgentes demandas de seguridad social.

Para los países en vías de desarrollo es inaplazable alcanzar un mayor crecimiento económico y a la vez hacer más justa

y equitativa la distribución de la riqueza creada por la clase -- trabajadora y consecuentemente agilizar las políticas de seguridad social.

Lo anterior requiere un esfuerzo gigantesco por parte de todos los integrantes de la sociedad, donde las funciones que realizan los trabajadores de estas Instituciones se deben llevar a cabo con diligencia, eficacia, voluntad de servicio, cortesía y puntualidad, en síntesis, con profundo sentido de responsabilidad y respeto a la dignidad ajena y propia.

Lo que ha obligado a las instituciones de salud a planificar algunas de sus actividades más importantes, a fin de elevar la calidad de su organización y funcionamiento, básicamente en lo que se refiere a la política en materia de recursos humanos.

Consecuentemente trabajar en los organismos o instituciones de seguridad social, representa un servicio y se puede afirmar que el deseo de servir no tiene precio. Por eso éstas ofrecen la oportunidad a sus empleados de realizarse como personas en sus respectivas labores al proyectar su fuerza de trabajo con un alto sentido de responsabilidad social en beneficio de la unidad nacional máxima que viene a traducirse en la salud física, mental y social de los trabajadores. Precisamente lo anterior es una de las finalidades de la política de desarrollo, instrumentada con una serie de programas de orientación, capacitación y actualización para los trabajadores, que se realizan a través de diversos even-

tos en todas las categorías,

Tal programación pretende que el trabajador conozca sus derechos y obligaciones, la estructura y funcionamiento de la -- Institución en que trabaja, practique las relaciones humanas, adquiera los conocimientos necesarios a fin de que tenga una mayor identificación e integración con el Instituto u Organización.

Los trabajadores constituyen el recurso más valioso de toda organización laboral. No hay sistema que valga más, que los hombres que lo desarrollan. Es con base en esta premisa que se ha tratado de humanizar las relaciones laborales, destacando el supremo valor del trabajador por encima de los recursos materiales.

Se ha llegado a la conclusión de que lo anterior es básico para otorgar un mejor servicio, por eso se han establecido y ampliado las prestaciones contractuales a favor de sus empleados y articulado una serie de mecanismos como medios para conocer el trabajo ejecutado por los miembros de todas sus categorías.

Se puede tener la certidumbre que esos medios de reconocimiento como punto de partida serán cada día perfeccionados, -- además se deriva con toda precisión que la mística que debe impulsar la acción de los trabajadores de las Instituciones es la de contribuir con una mentalidad de cabal entrega y encontrar -- nuevos caminos para fortalecer el sentido humano en nuestras re-

laciones con la población beneficiaria y mejorar los sistemas para impartir las prestaciones a que se tiene derecho y no darse el burocratismo y la ausencia de honestidad laboral, problemas que repercuten directamente en la organización administrativa de las instituciones públicas del llamado: Servicio Público.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

## 2.1 ORIGEN Y EVOLUCION:

En la historia de México, encontramos que en la época prehispanica se dió un inicio de seguridad social, ya que existió cierta protección a las clases desvalidas es decir, el Emperador Moctezuma consideró como un deber vigilar a los ancianos e impedidos y por tal razón, construyó un hospicio donde se les atendió como gente digna de todo servicio.

También, los antiguos mexicanos practicaron otros principios como son, la incipiente solidaridad por la afinidad en el trabajo, creándose las cajas de comunidades indígenas, las cuales se formaron con fondos de ahorro común, destinado a los servicios municipales y religiosos, a la enseñanza, y atención médica gratuita.

Durante la época virreynal, en 1530, fué enviado a la Nueva España el ilustre abogado Vasco de Quiroga, quien fundó a los dos años de haber llegado, el Hospital de Santa Fé en la Capital de la Nueva España, centro en el que se procuraba atención médica-social a los indígenas, quienes con sus aportaciones en trabajo ayudaban al sostenimiento de dicho Hospital.

En el Estado de Michoacán Tata Vasco, fundó 92 hospitales con las mismas características del de Santa Fé, contemplando entre los servicios proporcionados, aspectos que son antecedentes indiscutibles de los sistemas de Seguridad Social actuales, ya que imperaba en esos centros de salud, asistencia y trabajo, una absoluta solidaridad entre los integrantes, manifestada a través

de la recepción de beneficios que en forma igualitaria se proveían hacia el pueblo.

En la misma época surgieron entre los hispanos y novohispanos cofradías y fraternidades que eran asociaciones de ayuda mutua en la desgracia, así como también se instituyeron por el Virrey Antonio de Mendoza las cajas de préstamo para el auxilio de las comunidades indígenas.

En 1773 se establecieron las bases legales comunes en los virreinos de la América Hispánica para la fundación de los Montepíos de Ultramar, instituciones de carácter estatal orientadas a otorgar pensiones para los servidores de la corona tanto civiles como militares en casos de cesantía en edad avanzada, fallecimiento o desempleo.

Estos montepíos son el antecedente más directo del régimen de pensiones existentes hoy pudiéndose señalar como muestra de ellos al Montepío de los militares creado en 1761. Otra forma de los montepíos, la constituyeron los Montes de Piedad o cajas de préstamo, destinados a realizar una forma especial de crédito.

Posterior a la jerarquía y fuero eclesiástico relacionada con la protección del indígena se crearon las Cortes de Cádiz en 1812 las cuales dieron un giro bastante considerable ya que se observó un marcado contenido liberal en el que se impuso a los ayuntamientos cuidar de los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia.

En la época independiente, tras el grito de insurrección, Hidalgo expidió decretos que abolieron la esclavitud, realizando un reparto justo de tierras y devolviendo al pueblo lo que les despojó el gobierno virreynal.

José María Morelos y Pavón dejó ver un ideario político con contenido filosófico de Seguridad Social al enunciar en su documento "Sentimiento de la Nación" que se debían mejorar las costumbres del pobre y alejarlo de la ignorancia, rapiña y el hurto.

El liberalismo mexicano inspirado en la ilustración francesa tomó gran fuerza a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Durante esta época Benito Juárez como Presidente de la República Mexicana, dictó la Ley del 12 de julio de 1859 en la que señaló que todos los bienes del clero deberían ser administrados por la Nación.

A consecuencia de esta Ley, todos los bienes raíces, urbanos y rurales, los hospitales y hospicios, así como los asilos, pasaron al dominio de la nación sustituyendo la caridad por la beneficencia.

Lo anterior representa un principio sobre la administración de los seguros sociales, que actualmente se encuentran con la vigilancia del Estado.

La creciente industrialización de México a finales del

siglo XIX con sus secuelas de desocupación, paro, accidentes y enfermedades profesionales, así como las ideas socialistas y anarquistas que llegaban del exterior fueron creando un clima propicio a una revolución social, ya que el retroceso y sus consecuencias durante la época porfirista, que si bien trajo cierta estabilidad económica y una paz artificial, ahogó las libertades cívicas, frenó el desenvolvimiento popular, legitimó los despojos con leyes puestas en manos de los favoritos del régimen, cedió y toleró prerrogativas patronales con atropello de la clase trabajadora, acallando con sangre la voz que en Cananea y Río Blanco clamó contra el hambre.

Así fué como en 1904 José Vicente Villada en el Estado de México y Bernardo Reyes en 1906 en Nuevo León iniciaron legislaciones de tipo laboral con características de protección a los trabajadores y a sus familiares en casos de accidentes de trabajo o fallecimiento. También en este año los Hermanos Flores Magón y Juan Sarabía, plasmaron toda una serie de demandas de justicia social y laboral. En 1907 Rodolfo Reyes presenta al Ministerio de Fomento un proyecto de intento de convertir en materia federal la legislación del trabajo

Durante 1910 la clase obrera mexicana manifestó constantes demandas de justicia y seguridad, tales como son, labor máxima de 8 horas para los trabajadores, prohibición del trabajo infantil, higiene en los talleres, indemnización por accidentes de

trabajo, que bien pueden enmarcarse como antecedentes inmediatos de los artículos 27 y 123 de la constitución de 1917 .

Durante la época Revolucionaria, Don Francisco I Madero pide entre otras disposiciones de materia laboral, el proyecto de Leyes sobre Pensiones e Indemnización por accidentes de trabajo y con esto, el General Salvador R. Mercado en Chihuahua, proclama el 2 de julio de 1913 una Ley Sobre Accidentes de Trabajo y poco después en el Estado de Hidalgo fué promulgada la Ley sobre accidentes de trabajo, quedando esto como antecedentes directos de la Actual Ley del Seguro social.

En 1916 aparece por primera vez en México y gracias a la intervención de Dn. Gustavo Espinosa Mireles, la disposición de proteger a las mujeres en el período posterior al parto, así como la concesión de descansos de media hora en la mañana y media hora en la tarde durante el período de lactancia.

Siendo Presidente de la República Don Venustiano Carranza y reunidos los constituyentes en Querétaro en los años 1916-1917 se dió forma legal a las aspiraciones y anhelos de la población trabajadora, pues al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de Febrero de 1917, se hizo con el predominio obrerista, como se puede observar en el artículo 123 que señala dentro del título denominado "Del Trabajo y la Previsión Social", el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, vejez, de vida, de ayuda de ce-

sación involuntaria de trabajo y de accidentes y de otros con fines análogos por lo que tanto, el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la Previsión Social.

Así hemos visto que la necesidad de implantar -- los Seguros en México, se inspiró en los programas reformistas de los precursores de la Revolución, aún sin que los seguros tuvieran una configuración precisa en las masas populares de aquellos días, pues en realidad, seguía muy lejos la posibilidad de implantar un Seguro Social Nacional, más los primeros pasos ya se estaban dando.

Continuando con la descripción cronológica, podemos -- mencionar que de 1920 a 1928, durante los gobiernos del Sr. General Alvaro Obregón y del Sr. General Plutarco Elías Calles, se realizaron estudios y se formuló un anteproyecto de iniciativa de Ley para crear el Seguro Social en México, pero la redacción misma del texto constitucional no permitía la elaboración de una Ley eficaz y práctica, puesto que limitaba la acción tanto del Gobierno Federal como la de cada Estado, ya que se fomentaba la organización de las llamadas cajas de seguros populares.

A fin de superar la limitación legal y con el propósito de dar satisfacción a las necesidades imperiosas de la población trabajadora, por iniciativa del Presidente de la República

Lic. Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión consideró y aprobó la reforma de la citada Fracción del Artículo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Septiembre de 1929, que textualmente dice "Se considera de Utilidad Pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, accidentes y otros con fines análogos". 4)

Esta reforma a más de permitir la redacción de una Ley que respondiera a nuevos conceptos alejados de las viejas ideas de las mutualidades o de las pequeñas cajas de previsión formadas por agrupaciones de trabajadores, con acción limitada, federalizó la legislación sobre Seguro Social.

La Reforma Constitucional citada, abrió nuevas perspectivas. El Sr. General Lázaro Cárdenas durante su gobierno manifestó que pondría todas sus fuerzas para que en un día próximo, las Leyes del Seguro Social protegieran a todos los mexicanos en las horas de adversidad, por lo que se realizaron nuevos estudios dentro de los lineamientos de esa reforma, pero las indudables dificultades técnicas, legales y la situación económica del país, no permitieron su establecimiento.

En 1941 fué creado el Departamento de Seguros Sociales dependientes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, este Departamento elaboró un anteproyecto de la Ley que sirvió de base a las labores de la Comisión Técnica redactora de la Ley -

4) Art. 123, inciso A, frac. XXIX, p. 115. 2a. Edición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Trillas

creada en 1941, de la que formaba parte el Lic. Ignacio García - Téllez a cuyos esfuerzos se debe la puesta en marcha.

La implantación del Seguro Social constituyó una de las metas del programa de gobierno del Sr. General Manuel Avila Camacho, quien el 10 de diciembre de 1942, firmó la iniciativa de -- Ley que se envió al H. Congreso de la Unión para su aprobación -- tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores y el 19 -- de enero de 1943, se promulgó y publicó en el Diario Oficial de -- la Federación.

El año de 1943 se dedicó a la organización administrativa y técnica del Instituto Mexicano del Seguro Social, a la inscripción de patrones y trabajadores en el Distrito Federal, comenzándose a prestar los servicios que la Ley señala en 1944.

Así los anhelos de establecer un organismo de servicio público, de carácter nacional, encargado de organizar y administrar el Seguro Social, cristalizó en esta fecha mediante la promulgación de la Ley del Seguro Social.

Quedando a cargo de dicha organización y administración, el organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta Institución, con fundamento en la Ley del Seguro

Social, proporciona los servicios mediante prestaciones en dinero y en especie, en las formas y condiciones previstas por la Ley mencionada .Brindando además, servicios sociales de beneficio común con fundamento en la Solidaridad Social, quedando - - aquí reunidas y conjugadas las concepciones mencionadas anteriormente, estructurando su organización de acuerdo con las necesidades de su funcionamiento y basándose en las atribuciones, recursos y órganos que le marca dicha Ley.

Resumiendo diremos que la Revolución Mexicana, fué como un torrente arrollador, como el estallido de un volcán .Nada ni nadie podía detenerla porque era el resultado de un régimen de injusticia y de opresión .No fué una revolución de ideólogos, - fué una revolución del pueblo.

El pueblo con la revolución hizo que los hechos se modificaran antes que las ideas, así como los conceptos sobre - - nuestra organización y política social.

Una revolución significa siempre, una transformación - social, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de toda índole, materiales y espirituales de las grandes mayorías populares. Y en el tiempo presente la transformación social de una Nación requiere de dos poderosos instrumentos de justicia social: la reforma agraria y la seguridad social.

En México, el reparto, la distribución de la tierra - que implica toda reforma agraria, empezó a realizarse aún antes

de que se expidieran los ordenamientos legislativos sobre la materia. La constitución de 1917, en su artículo 27 recoge las aspiraciones de la población campesina y establece las bases con un régimen de tenencia de la tierra, acorde con nuestras tradiciones y necesidades para realizar la Reforma Agraria. La primera etapa como era natural, se significó por la destrucción de los latifundios y por la entrega de la tierra a los campesinos. En etapas posteriores los gobiernos de la revolución han venido integrando un conjunto de servicios e instituciones con el propósito de proporcionar y permitir el crédito oportuno, la diversificación de cultivos, el mejoramiento de semillas, la atención de la salud y otras medidas tendientes a elevar los niveles de vida de la población campesina.

La seguridad social ya lo hemos señalado, constituyó una aspiración de los trabajadores, uno de los principios de los programas revolucionarios y que, en la Constitución de 1917 se establece en el artículo 123 y como ha quedado expresado, su implantación fué apenas unos cuantos días posteriores al plan inglés del Sr. William Beveridge.

Por los antecedentes señalados es posible afirmar que, en nuestra Patria, tanto la Reforma Agraria como el régimen de Seguridad Social han sido una consecuencia de la Revolución Mexicana, de las necesidades y aspiraciones de la población y que han constituido y constituyen parte esencial del programa que se

está realizando para alcanzar las metas de justicia social.

Los regímenes de Seguridad Social se fundamentan en bases filosóficas, sociales y políticas de valor universal, en -- cálculos matemáticos y actuariales, en compromisos derivados de de resoluciones internacionales.

Pero también es cierto que las necesidades de cada una de las colectividades nacionales son las que configuraron las -- prestaciones en dinero o en especie y servicios sociales específicos según las exigencias de la población de un país, caracterizando y definiendo los distintos sistemas de seguridad social.

De ahí que el régimen de seguridad social mexicano tenga características y metas propias que lo diferencien de los -- otros países.

## 2.2 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO PAIS

En la exposición anterior se han mostrado, en forma panorámica y brevemente, las características principales de nuestro régimen de seguridad social y su evolución desde la fecha de su implantación; se han señalado los hechos económicos y sociales que motivan sus prestaciones y las disposiciones legales en que se fundan.

La Seguridad Social para cumplir con su objetivo, requiere de organismos o instituciones que cubran la armonía entre el derecho del trabajador y la salud y el derecho a la salud del pueblo de México, a través del incremento de la eficiencia de los instrumentos administrativos que ha construido la Revolución Mexicana, aprovechando al máximo las instalaciones, los recursos, los equipos de todas las estructuras, de todas las entidades que de algún modo proporcionan o pueden proporcionar salud a todos los mexicanos, es decir, convertir en realidad, el derecho a la salud, entendido éste no solamente como la ausencia de enfermedad sino como un estado de bienestar general que permita el disfrute de la vida y la cultura. Para tal efecto es necesario contar con un ambiente adecuado, fortalecer la medicina preventiva y asegurar que todos tengan acceso a la atención médica oportuna.

Con el fin de llevar a cabo lo antes expuesto, se crea el Seguro Social, siendo este un sistema destinado a defender la economía familiar del obrero, protegiendo el salario de

las disminuciones que puede sufrir por la multitud de riesgos a que el obrero se halla constantemente expuesto en el desempeño de sus labores, riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja.

El Seguro Social, es el instrumento jurídico del Derecho Obrero, con el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de estos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.

Gabriel Bonilla Marín en su teoría del Seguro Social, publicada en México el año 1945, define esta Institución como un Seguro Colectivo, establecido por el Estado para atender a necesidades de ciertas clases sociales, nacidas por pérdida, disminución o insuficiencia del salario.

Mario de la Cueva nos dice que el Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales o sociales a que estén expuestos.

El profesor Emil Schoenbaum, expresa que el Seguro So-

cial es la parte de la política social que se dirige a proteger contra las contingencias económicas, sociales y de salud, de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios del presupuesto de un trabajador, fenómenos que con base en los datos de la estadística pueden ser valuados para una colectividad amenazada por los mismos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficientemente numerosa y obligada al aseguramiento dictado por una Ley.

Los conceptos transcritos precisan el contenido del Seguro Social porque:

- a) Establecen la estructura social de la Institución, al decir que es parte de la política social.
- b) Considera una relación Económica al fijar como finalidad del Seguro Social la protección contra las contingencias económicas, sociales y de salud de fenómenos casuales y finalmente,
- c) Establece una relación jurídica al hacer intervenir al Estado en las actividades del Seguro Social, intervención que necesariamente debe apoyarse en un nexo de orden jurídico.

Confirman estas directrices las Resoluciones sobre los fines y las funciones de los Seguros Sociales tomadas en la segunda conferencia del trabajo de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en la Habana, Cuba en 1939, convenciéndose que el Seguro Social obligatorio constituye el medio más racional y eficaz para dar a los

trabajadores la Seguridad sanitaria y económica a que tienen derecho.

Otra de las organizaciones encargadas de vigilar la Seguridad Social es la Organización Mundial de la Salud, que presenta un antecedente de suma importancia: La Carta del Atlántico, firmada el 14 de agosto de 1941 por Sir Wiston Churchill y el Presidente Roosvelt. Al año siguiente, el 1° de enero, se reunieron en Washington los representantes de varios gobiernos para firmar la "Declaración de las Naciones Unidas", auténtica ratificación de la Carta del Atlántico, cuyos objetivos son mantener la paz por medio de un arreglo pacífico de la autodeterminación e igualdad de los derechos. Nuestro País se integra a esta Organización el 7 de noviembre de 1945.

Para poder cubrir los diversos aspectos sociales, políticos y económicos, estas organizaciones se ven en la necesidad de crear una serie de agencias especializadas, entre las que se encuentra la Organización Mundial de la Salud, organismo especializado que se instituye en julio de 1946 en la Ciudad de Nueva York y entra en vigor el 7 de abril de 1948.

Sus fines específicos son el dirigir y coordinar la sanidad internacional; contribuir al mejoramiento de la alimentación, vivienda y condiciones económicas internacionales, cooperar con los gobiernos en el fortalecimiento de sus servicios sanitarios, establecer normas internacionales, sobre productos far

macéuticos y similares, proporcionar asistencia técnica y ayuda necesaria a escala internacional, proponer el reglamento sobre la Salubridad Internacional y disponer de los servicios técnicos, estadísticos y epidemiológicos.

Por un mundo mejor, por un mundo sano, la Organización Mundial de la Salud trabaja incesantemente. México es un país -- que ha reconocido los derechos inviolables de la humanidad; por eso ayuda y corresponde al esfuerzo de impartir salud en el territorio nacional, mediante el denominado subsector salud y exponiendo sus avances en la ciencia médica a otras naciones.<sup>5)</sup>

La organización y la estructura actual del subsector salud, las funciones y los recursos asignados a las dependencias y organismos que lo integran obedecen, por necesarias consecuencias históricas, más a las normas legales que las rigen que a los requerimientos surgidos de las necesidades de la población.

La integración del subsector salud propicia garantizar mínimos de salud a toda la población.

La diversificación de las estructuras, normas y sistemas operativos aplicados por las dependencias del Seguro Social, han demostrado históricamente su imposibilidad de resolver a través de soluciones aisladas el problema de salud por lo que ha sido necesario que se integren y formen el conocido Subsector Salud.

---

5) Véase.- Revista Salud N° 25.- Editada por S.S.A. 1981

Los problemas de la salud, tienen una historia vinculada con soluciones que se han convertido en instituciones.

La realidad operativa de la organización actual de los servicios de salud, está constituida por sistemas formales de financiamiento tri ó bipartitas o por sistemas que atienden al sector marginal o informal de la población, con cargo a un presupuesto fiscal ordinario que con recursos limitados se ocupa de las materias de salubridad y de asistencia, diferenciando así el derecho a la salud del no aportante respecto del que lo hace dentro del régimen formal.

Para tener acceso a los servicios de salud, en el caso de los grupos formales, existen requisitos de pago de cuotas directamente (asegurados) o a través de terceros (Gobierno Federal y Patrones) o bien se puede proporcionar dichos servicios como prestación contractual como es el caso de PEMEX y Ferrocarriles Nacionales de México entre otros.

En el caso de los grupos marginados no se requiere pagar cuotas fijas, pero en ciertos programas de solidaridad social como el caso del IMSS-COPLAMAR, es requisito participar en jornadas de trabajo para beneficio de la comunidad, o bien los usuarios de los servicios de salud pagan cuotas de recuperación y los medicamentos y el material de curación, como en el caso de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Los grupos formales de la población son atendidos por - las siguientes instituciones:

- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Petróleos Mexicanos
- Ferrocarriles Nacionales de México incorporados al I.M.S.S.
- Comisión Federal de Electricidad incorporados al I.M.S.S.
- Institutos o cajas de salud y seguridad social en diversas entidades federativas como el ISSSLEY, INSSTECAL, ISSSTESON, ISSSTESIN y otros.

Los grupos marginados o informales son atendidos por:

- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Departamento del Distrito Federal
- Instituto Nacional Indigenista
- Sistemas Nacionales para el Desarrollo Integral de la Familia

La naturaleza de los Servicios de Salud reconocen, a la fecha distintas variantes y se otorgan con mayor o menor énfasis dependiendo de la institución y de la población protegida, sin embargo tienen como denominador común que además de proporcionar la atención médica a los trabajadores y a sus familiares otorgan prestaciones de carácter social.

Así en términos generales, tanto el IMSS como el ISSSTE, en números absolutos proporcionan a la población que protegen, -- desde el primer nivel de atención hasta la alta especialidad, -- con cargas de trabajo que garantizan teóricamente una buena calidad de servicio.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia y el D.I.F. así como otros organismos, aplican menor proporción en recursos humanos y materiales en relación a sus niveles de atención.

En el programa IMSS-COPLAMAR, los recursos que se destinan por solidario habitante, solo permiten la asistencia médica de primer nivel tanto ambulatorio como hospitalaria.

Como hemos visto, el IMSS reviste gran importancia en la prestación de la asistencia médica por eso cabe aquí señalar, además de ser nuestro interés, su estructura y funcionamiento, pues se considera como una Institución formal y autorizada que puede:

- 1.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala la Ley.
- 2.- Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto
- 3.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en la Ley
- 4.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de la Ley.

- 5.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades.
- 6.- Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales.
- 7.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas con finalidades similares.
- 8.- Organizar sus dependencias
- 9.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social.
- 10.- Expedir sus reglamentos interiores.

La administración del IMSS se sustenta en la filosofía del tripartismo misma que obedece a la necesidad de sobreponer al interés de los grupos el interés de la colectividad, por lo mismo en su estructura organizativa el cuerpo de gobierno se conforma de:

- I. Asamblea General
- II. Consejo Técnico
- III. Comisión de Vigilancia

IV. Dirección General. 6)

Que se integran por representantes de los patrones, de los trabajadores y del Ejecutivo Federal, a excepción de la Dirección General cuyo titular es nombrado por el Ejecutivo Federal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta actualmente con una estructura organizativa convenientemente distribuida a fin de cumplir con los señalamientos de la Ley del Seguro Social y proporcionar los servicios necesarios para alcanzar los objetivos fijados.

Actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta con una población derechohabiente aproximada de 26,915,951 mexicanos, 7) dividida en la forma siguiente:

* Trabajadores Asegurados	7,112,457
* Beneficiarios	18,997,116
* Pensionados y Familiares	<u>806,378</u>
	26,915,951

Ya que la atención médica constituye una de las prestaciones más representativas del Instituto, se cuenta actualmente con 1,459 instalaciones médicas de Seguridad Social 8) clasificadas de la forma siguiente:

* Hospitales de Especialidad	18
------------------------------	----

6) Véase del capítulo 246 al 258 Ley del Seguro Social 1982.

7) y 8) Información a Diciembre de 1981. Jefatura de Servicios de Planeación, Subjefatura de Sistemas Estadísticos.

* Hospitales de Especialidades	6
* Hospital Gral. de Zona con Medicina Familiar	108
* Hospital Gral. de Zona	17
* Hospital Rural "Esquema Modificado"	25
* Unidades de Medicina Familiar con Hosp.	199
* Unidades de Medicina Familiar	686
* Unidad de Medicina Rural "Esquema Modificado"	75
* Unidad Auxiliar de Medicina Familiar	325
	<hr/>
	1,459

## 2.3 COMENTARIOS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Como hemos visto en los apartados anteriores, en la campaña política del General Manuel Avila Camacho, se adquirió el compromiso de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y para tal efecto se convierte en Secretaría el Departamento de Trabajo y se crea en la misma el Departamento de Seguridad Social, promulgándose en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943 la Ley del Seguro Social, la cual en términos generales comprende:

### I PRESTACIONES MEDICAS

- a) Enfermedades no profesionales
- b) Enfermedades profesionales
- c) Accidentes de trabajo
- d) Maternidad

El cuidado de la salud es uno de los más importantes aspectos de la seguridad social, los servicios médicos del régimen de seguridad social mexicano atienden y cuidan de la salud de su población beneficiaria en el triple aspecto, de prevención de las enfermedades, curación de los pacientes y su rehabilitación. Esto es, que su campo de acción se extiende a la protección de la salud misma, a efecto de impedir, hasta donde sea posible, la presencia de la enfermedad. Cuando ella hace su aparición en el ser humano, la seguridad social dispone de todos los medios, económicos, técnicos y humanos, para combatirla eficazmente. Y cuan

do la enfermedad o el accidente deja en sus víctimas su trágica huella, física o espiritual, el seguro social dispone también de los elementos de rehabilitación.

La protección de la seguridad social en materia de asistencia médica es tanto para el trabajador como para sus familiares con las limitaciones de parentesco, edad o dependencia económica que establece la Ley.

La protección al trabajador en caso de enfermedad o de accidentes en el trabajo, no se reduce a la mera atención médica, ya de por sí tan importante, sino que se extiende económicamente al proporcionársele los recursos en la medida señalada en la Ley, suficiente para garantizar el mínimo que una familia requiere para su subsistencia.

## II PRESTACIONES ECONOMICAS

El Seguro Social lo hemos señalado, ya tiene entre sus funciones la de proteger el salario de los trabajadores en las horas de la adversidad o frente a los infortunios que pueden ocurrir en cualquier actividad humana. Esta protección llega a los trabajadores, cuando por alguna causa pierden temporal o permanentemente su capacidad de trabajo, al otorgar los recursos suficientes para prever las necesidades vitales de subsistencia.

Las prestaciones en dinero que establece la Ley del Seguro Social se dividen en dos clases:

1. Las que se otorgan, en cualquier momento, al presentarse una necesidad o una incapacidad y comprenden:
  - a) Subsidios por enfermedad
  - b) Subsidios o pensiones por accidentes en el trabajo
  - c) Ayuda para funerales
  - d) Ayuda para matrimonio
  - e) Subsidios por maternidad
  
2. Las que se otorgan después de transcurrido determinado tiempo, cumpliendo los plazos de espera que señala la Ley y por incapacidad general no originada por riesgo profesional, o sea, las prestaciones diferidas, que comprenden: las pensiones por:
  - a) Vejez
  - b) Invalidez
  - c) Viudez y Orfandad
  - d) Cesantía en edad avanzada
  - e) Ascendientes

La mera enunciación de las prestaciones económicas evidencia que el propósito, el fin de la seguridad social es la -- protección del trabajador en todos los casos en que pudiera carecer, por la pérdida de su capacidad de trabajo, de los ingresos necesarios para hacer frente a sus necesidades vitales.

### III PRESTACIONES SOCIALES

- a) Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar

- b) Centros Sociales, Juveniles y Talleres de Capacitación
- c) Centros Vacacionales
- d) Unidades de Habitación
- e) Guarderías

Los centros de seguridad social para el Bienestar Familiar tuvieron sus orígenes en las Casas de la Asegurada que se establecieron durante los años de 1957 y 1958 como una consecuencia de las reformas a la Ley de 1956. La función esencial de los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar es la de participar y contribuir a la elevación de los niveles de vida de la población. Están al servicio de la mujer y cualquiera que sea su parentesco con el trabajador, en ellos se imparten conocimientos básicos sobre:

1. Primeros auxilios, cuidados materno-infantiles e higiene, con el propósito de prevenir tanto la incapacidad como la enfermedad.
2. Dietética, alimentación y cocina, con el fin de mejorar los niveles de alimentación, de acuerdo con los recursos de que puede disponer una familia trabajadora.
3. Corte, costura, confección, cultura de belleza y decoración con el propósito de proporcionar conocimientos y medios para mejorar la condición de la habitación y de la vida en el hogar. Además en ellos se imparten entre otras enseñanzas las de arte dramático, danza, civismo, juguetería y educa--

ción física, impulsándose las actividades artísticas y deportivas que tan gran influencia tienen en la transformación del medio social.

Los centros sociales, los centros juveniles y los talleres de capacitación están destinados a los Trabajadores y a sus hijos. En ellos se pretenden utilizar el tiempo libre, el ocio de los trabajadores en actividades de tipo social, cívico-deportivas y culturales, básicas para su superación y en enseñanzas técnicas o artesanales que permitan a los trabajadores o a sus hijos mejorar sus ingresos o iniciarse en el mundo del trabajo, -- -- a fin de obtener los salarios que corresponden a la mano de obra capacitada. Los talleres de capacitación tienen la función de desarrollar las destrezas remunerables que requiere el avance industrial, el crecimiento económico del país.

Otra de las prestaciones en especie es la de los establecimientos de Centros Vacacionales, ya que el tiempo libre del trabajador bien aprovechado constituye, en sí mismo una fuerza productiva y de creación.

También la habitación cómoda e higiénica es un factor de la mayor importancia para el mantenimiento de los niveles de salud y para prevenir la incapacidad. El Seguro Social atiende, en la medida de sus posibilidades y recursos este problema con la construcción de unidades habitacionales de rentas bajas en las que se prestan todos los servicios sociales que requiere la vida de una comunidad.

Las Guarderías representan el hogar sustituto parcial y temporal de los hijos de las trabajadoras mientras se encuentran en sus labores, es el lugar donde se vela por su bienestar, salud y se les motiva y educa, considerando el cuidado y fomento de la salud, alimentación y atención psicopedagógica para lograr el desarrollo integral del niño.

Esta prestación se proporciona a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas desde la edad de 43 días hasta que cumplen 4 años.

Indirectamente los beneficios que se obtienen son, tanto para la madre trabajadora como para los patrones ya que en esta forma, el personal tendrá la tranquilidad necesaria para desempeñar su trabajo adecuadamente y por consiguiente, una mayor productividad.

En los párrafos anteriores han quedado enunciadas las prestaciones del régimen de seguridad social mexicano. En ellas se aprecia el propósito, el fin, de atender al ser humano en todas sus necesidades.

Todas ellas se pueden englobar en dos campos:

- a) Régimen obligatorio
- b) Régimen voluntario

La acción de estos regímenes se encuentra enfocada a cumplir con el objetivo de la Seguridad Social y han sufrido en el

transcurso de los años reformas que se han manifestado en modificaciones a la Ley, con el firme propósito de garantizar y mejorar el servicio que se ha otorgado al derechohabiente, quedando las prestaciones resumidas en los siguientes anexos.

En síntesis podemos señalar que la Ley del Seguro Social, con sus reformas establece las bases para el desarrollo de la Seguridad Social en México y abre nuevos caminos, basados en la Solidaridad Social y Humana.

Las reformas a la Ley y las disposiciones reglamentarias a que se ha hecho mención, marcan el cambio operado en el concepto de los seguros sociales, ya que el mejoramiento de las prestaciones en especie o en dinero y la creación de nuevas prestaciones de carácter económico y social en sus diferentes seguros no pueden ser arbitrarias o producto de meras teorías, sino consecuencia de necesidades auténticas del trabajador, de programas de desarrollo para poner fin a la pobreza o a la miseria, en suma de la obligación y de la urgencia de hacer que todos los habitantes y trabajadores, participen en el progreso económico y social del país, para aumentar la productividad en el trabajo.

Esta es la conclusión que puede deducirse de un breve exámen de las disposiciones de la Ley del Seguro Social.

1.- RIESGOS PROTEGIDOS Y TIPOS DE PRESTACIONES QUE OBLIGA EL  
I.M.S.S.

SEGURO	RIESGOS PROTEGIDOS	PRESTACIONES.
Riesgo de Trabajo	Accidentes de Trabajo Accidentes en Tránsito Enfermedades de Trabajo.	En especie y en dinero.
Enfermedades y Maternidad.	Enfermedades o Maternidad.	En especie y en dinero.
Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.	Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte o matrimonio.	En dinero.
Guarderías para hijos de - aseguradas.	Falta de cuidados maternales en la primera infancia durante la jornada de trabajo de la asegurada.	En especie.

2 PRESTACIONES EN ESPECIE

BENEFICIARIO DE LAS PRESTACIONES.	DESCRIPCION DE LAS PRESTACIONES	ASISTENCIA MEDICA QUIRURGICA Y FARMACEUTICA	SERVICIOS DE HOSPITALIZACION.	APARATOS DE PROTESIS Y ORTOPEDIA (1)	REHABILITACION (1)	ASISTENCIA OBSTETRICA.	AYUDA PARA LACTANCIA DURANTE 6 MESES	CANASTILLA AL NACER EL HIJO	SERVICIOS DE GUARDERIAS PARA HIJOS DE ASEGURADOS	ARTICULO(S) Y FRACCION (ES) DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL QUE LO CONTEMPLA.
	ASEGURADO	X	X	X	X					63 y 92-1
	ASEGURADA	X	X	X	X	X	X	X		63 y 101 1er.párrafo:92-1 y102
	HIJOS ASEGURADA Y/O HIJOS DE ASEGURADOS VIUDOS							X		189 y 193
	ESPOSA O CONCUBINA DEL ASEGURADO	X	X			X	X			101-1er.párrafo y 92-III
	ESPOSA O CONCUBINA DEL PENSIONADO	X	X			X	X			101-1er.párrafo y 92-IV
	HIJOS MENORES 16 AÑOS DEL ASEGURADO Y PENSIONADO	X	X							101-1er.párrafo y 92-V
	HIJOS ASEGURADOS MAYORES 16 AÑOS HASTA LOS 25	X	X							101-1er.párrafo y 92-VI
	HIJOS INCAPACITADOS ASEGURADOS Y PENSIONADOS.	X	X							101-1er.párrafo92.VIy164.V 4o.P
	PADRES DEL ASEGURADO	X	X							101-1er.párrafo y 92-VIII
	PADRES DEL PENSIONADO	X	X							101-1er.párrafo y 92-IX
	PADRES DEL ASEGURADO Y PENSIONADO -FALLECIDOS	X	X							101-2º párrafo y 99
	PENSIONADOS	X	X							101-1er.párrafo y 92, II, Inc (abc)
	PENSIONADOS VIUDEZ, ORFANDAD Y ASCENDENCIA	X	X							101-1er.párrafo y92, II, Inc (d)
	HIJOS MAYORES 16 AÑOS PENS. X INC.PERM.TOTAL Y PARCIAL C/VALUACION MINIMA 50% INC. DEFINITIVA.	X	X							101-1er. párrafo y 92-VII
	HIJOS MAYORES 16 AÑOS PENS. X I.V.C.QUE SE ENCUENTREN DISFRUTANDO ASIGNACIONES FAMILIARES.	X	X							101- 1er. párrafo y 92-VII

(1) ESTAS PRESTACIONES SE OTORGAN UNICAMENTE EN CASO DE RIESGO DE TRABAJO

3. PRESTACIONES EN DINERO.

DESCRIPCION DE LAS PRESTACIONES.	C U A N T I A	DURACION DE LA PRESTACION.	ART. Y FRACC. L. S. S.
1. RIESGOS DE TRABAJO.			
1.- Subsidio por incapacidad temporal	100% del salario sin que exceda del grupo registrado. Grupo W hasta 10 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.	En tanto no se declare incapacidad para trabajar o sea declarada la incapacidad permanente.	65-I
2.- Pensión por incapacidad permanente total o parcial.	Según tabla. Art. 65 Ley del Seguro Social.	Vitalicia, rehabilitado o fallecimiento.	65-II
3.- Ayuda para gastos de funeral.	Dos meses de salario promedio del grupo de cotización. Mínimo de \$ 1,500.00; máximo - - \$ 12,000.00	Un solo pago.	71-I
4.- Pensión de Viudez.	40 % de la que hubiere correspondido al trabajador por incapacidad permanente total.	Vitalicia o hasta nuevas nupcias.	71-II
5.- Pensión de Orfandad.	20% de la pensión por incapacidad permanente total o huérfanos de padre o madre.- 30 % de la pensión por incapacidad permanente total a huérfanos de padre y madre.	Hasta los 16 años o hasta los 25, si están estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional, si es sujeto del régi--	71-III y IV.

DESCRIPCION DE LAS PRESTACIONES	C U A N T I A	DURACION DE LA PRESTACION.	ART. Y - FRACC. L.S.S.
		men obligatorio o hasta que desaparezca la incapacidad.	
6.- Pensión a los ascendientes del -- asegurado o pensionado, siempre que no exista esposa o concubina o hijos..	20% de lo que hubiere correspondido al pensionado por incapacidad permanente total.	Vitalicia.	73, 3er. Párrafo.
7.- Indemnización global por incapacidad permanente -- parcial cuando su valuación sea hasta el 15% de incapacidad definitiva.	Cinco anualidades de la pensión.	Un solo pago	65-111 2o. Párrafo
8.- Aguinaldo a los pensionados por -- incapacidad permanente total o parcial, con un mínimo de 50% de incapacidad.	15 días del importe de la pensión.	Un solo pago - anual.	65-IV
9.- Incremento cada 5 años a las pensiones por incapacidad permanente total o parcial - con un mínimo de 50% de incapacidad.	10% si la cuantía diaria es igual o inferior al salario mínimo del Distrito Federal; 5% si es superior.	Cada 5 años a partir de su -- otorgamiento.	75-I-II 76

DESCRIPCION DE LAS PRESTACIONES	C U A N T I A	DURACION DE LA PRESTACION	ART. Y - FRACC. L. S. S.
II.- INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE.			
1.- Pensión de Invalidez.	Según Tabla Art. 167	Mientras subsista el estado de Invalidez.	129,I,II III y IV 131
2.- Pensión de Vejez.	Según Tabla Art. 167	Mientras subsista el estado -- que dió origen a la pensión.	137, I,III y IV 138
3.- Pensión por cesantía en edad avanzada.	Según Tabla Art. 167 e incrementos de acuerdo con el Art. 171.	Mientras subsista el estado que dió origen a la pensión.	145-I,II y III
4.- Pensión de Viudez.	50% de la pensión que le hubiere correspondido al asegurado en caso de invalidez o del pensionado por vejez, invalidez o cesantía en edad avanzada.	Vitalicia o si contrae nupcias, 3 anualidades.	151 152 153
5.- Pensión de Orfandad.	A huérfanos de padre o madre, 20%; a huérfanos de padre y madre, 30%; de la pensión que le hubiere correspondido al asegurado en caso de invalidez, o de la del pensionado por vejez, invalidez o cesantía en edad avanzada.	Hasta los 16 -- años.Prórroga a 25 si se encuentra estudiando - hasta que desaparezca incapacidad o sean sujetos del Régimen Obligatorio.	156 157 158

DESCRIPCION DE LAS PRESTACIONES	C U A N T I A	DURACION DE LA PRESTACION.	ART. Y - FRACC. L.S.S.
6.- Pensión a los ascendientes del asegurado o pensionado siempre que no exista esposa o concubina o hijos.	20% de la pensión por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada.	Vitalicia	159.
7.- Asignaciones familiares a la esposa o concubina, hijos del pensionado.	Esposa o concubina: 15% de la cuantía básica anual de la pensión. Hijos: 10% cada uno, de la cuantía básica anual de la pensión. Padres: 10% a cada uno, de la cuantía básica anual.	Mientras subsista la pensión.  Según lo dispuesto por el Artículo 156. Mientras subsista la pensión.	164, I, II y III
8.- Ayuda asistencial.	a) 10% de la cuantía de la pensión cuando tenga un ascendiente. b) 15% de la cuantía de la pensión cuando no tenga beneficiario. c) Hasta un 20% cuando requiera inevitablemente que lo asista otra persona. d) Hasta un 20% a las viudas pensionadas según el inciso c)	Mientras subsista la pensión.	164-V y 166.

DESCRIPCION DE LAS PRESTACIONES	C U A N T I A	DURACION DE LA PRESTACION	ART. Y - FRACC. L.S.S.
9.- Aguinaldo.	15 días del importe de la -- pensión.	Un solo pago - - anual.	167-últi mo párra fo.
10.- Del incremento - periódico de la pensión.	10% si la cuantía diaria es igual o inferior al salario mínimo general del D.F. 5% si la cuantía diaria es superior.	Revisión cada 5 años a partir - de su otorga - miento.	172 y 173.
11.- Ayuda para gastos de matrimonio.	25% de la anualidad de la - pensión de invalidez. Cuantía máxima \$ 6,000.00	Un solo pago.	161
12.- Cambio de residen cia al extranjero en forma permanen te del pensionado.	2 anualidades.	Un solo pago.	126 2o. párrafo.

DESCRIPCION DE LAS PRESTACIONES.	C U A N T I A	DURACION DE LA PRESTACION	ART. Y FRACC. L.S.S.
III.- ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.			
1.- Subsidio por enfermedad.	60% del salario promedio del grupo de cotización. En grupo W, el 60% del salario de cotización.	52 semanas a partir del 4o. día;- prórroga de 26 semanas previo dictamen médico.	104 105 106
2.- Subsidio en dinero por maternidad.	100% del salario promedio -- del grupo de cotización; en grupo W el 100% del salario de cotización.	42 días anteriores al parto y 42 días posteriores al mismo.	109 110
3.- Ayudas para gastos de funeral.	1 mes de salario promedio -- del grupo de cotización correspondiente. Mínimo - - - \$ 1,000.00.- Máximo \$6,000.00	Un solo pago.	112
4.- Gastos de funeral a pensionados.	Un mes de pensión. Mínimo \$ 1,000.00 Máximo \$ 6,000.00	Un solo pago.	112-2o. párrafo.

### 3.1 PROBLEMÁTICA PARA LA CAPTACION DE CUOTAS

En las exposiciones anteriores, se han mostrado en forma panorámica y brevemente, las características principales de nuestro régimen de seguridad social y su evolución hasta la fecha de su implantación; se han señalado los hechos económicos y sociales que propiciaron sus prestaciones y las disposiciones legales en que se fundaron, por lo que es preciso hacer desde luego, el planteamiento de sus problemas actuales, concretamente aquellos relacionados con su financiamiento, motivo del tema que nos ocupa, ya que considero que las prestaciones que otorga deben estar, respaldadas por sus ingresos, puesto que no se pueden considerar como simples gastos sociales.

Cabe enumerar entonces, los problemas más relevantes y las acciones de solución, siendo entre los primeros:

- Insuficiencia de los mecanismos de atención al público e insuficiencia de espacio disponible para el funcionamiento de las oficinas. Lo anterior ocasionado por el explosivo crecimiento demográfico con el consiguiente incremento en las actividades industriales y comerciales, lo que ha determinado un aumento paralelo a las actividades del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Valle de México.
- La existencia de asuntos que se tramitan en dependencias dispersas en varios edificios, separados por distancias bastante considerables del domicilio del usuario quien tiene que acudir a casi todas para la solución de su problema, esto propi-

cia negligencia que repercute en la solución de cualquier -- asunto que quisiera tratar y también en que los patrones realicen su pago de cuotas oportunamente.

- El congestionamiento provoca fenómenos de insuficiencia en el manejo de grandes volúmenes de trabajo, con la consiguiente falta de planeación y control del funcionamiento operativo.
- Las múltiples presiones de carácter operativo ocasionan decisiones improvisadas que generan desajustes y aumento en los costos de operación.
- El retraso de la comunicación de los acuerdos emitidos por las autoridades centrales es bastante considerable, originando cuellos de botella en los canales de comunicación.
- La carencia del fincamiento de responsabilidades en lo relativo a la afiliación de derechohabiente, control de patrones y prestación integral de servicios.
- La dispersión de patrones en el Valle de México, dificulta el control e incrementa las prácticas evasoras.
- La falta de identificación existente entre cotizantes, usuarios y unidades de servicio, impiden establecer la relación de ingreso-gasto.
- La ausencia de un aparato administrativo de apoyo, propicia

que no se genere un análisis dinámico del gasto en las unidades operativas.

- La concentración de los servicios operativos en oficinas centrales obliga al personal que labora en las unidades de servicio a acudir a ellas para realizar trámites de aclaración, lo que entorpece la operación.

Todos estos problemas han repercutido en una y otra forma para la captación de cuotas obrero-patronales, ya que en muchas ocasiones por la toma de decisiones imprevistas o mala orientación para el trámite de pago, a más de que los patronos no quieren perder tiempo, se llega a tener demasiada evasión o mora.

Ante esta problemática y para resolverla en gran parte, se crearon las delegaciones en el Valle de México, las cuales en su estructura y funcionamiento, serán analizadas en el capítulo siguiente.

### 3.2 FORMAS DE CAPTACION

La estructura de los ingresos del Órgano administrativo del Instituto Mexicano del Seguro Social es de naturaleza tripartita, es decir trabajadores, patrones y Gobierno Federal, participan dinámicamente en el sostenimiento del Seguro Social.

La naturaleza tripartita del sistema de financiamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, se puede enfocar atendiendo aspectos actuariales y económicos. Desde el punto de vista actuarial los elementos que definen el régimen financiero, están implícitos en el mecanismo establecido para procurar el equilibrio entre el costo de las obligaciones actuales y el monto de los recursos para cubrirlos.

Desde el punto de vista económico, las aportaciones de los tres sectores se analizan en función de sus efectos sobre los ingresos disponibles para el consumo, el ahorro y la inversión.

Los sistemas de cotización adoptados en diversos países son muy variados. Pueden expresarse como primas constantes o variables, en cifras absolutas o relativas a los ingresos o a las nóminas de salarios, o de grupos de éstos y distribuido su importe total en forma unipartita, a cargo exclusivo de los patrones o del Estado, o en forma bi o tripartita, por fracciones iguales o desiguales entre los patrones, los trabajadores y el Estado conforme a las características de los riesgos y de la política adoptada en cada país.

Los sistemas financieros que se aplican en el Seguro Social Mexicano son fundamentalmente tres:

- a) El reparto precalculado
- b) El de capitales de cobertura
- c) El de capitalización colectiva a prima promedia general

El sistema de reparto precalculado se aplica en la rama de seguro de enfermedades y en el seguro de guarderías para hijos de aseguradas, así como en el seguro facultativo en el régimen voluntario.

La combinación de los sistemas de reparto precalculado y el de capitales de cobertura se aplica al ramo de riesgos de trabajo, y en su caso a los seguros adicionales pertenecientes al régimen voluntario.

La combinación de los sistemas de reparto y capitalización colectiva a prima promedia general se usan en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y en los seguros adicionales que se contratan sobre prestaciones similares a las que contempla el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

El sistema de reparto precalculado consiste en la determinación de una prima constante expresada en un tanto por ciento -- del salario de cotización de los asegurados, suficiente para fi--nanciar los costos de las prestaciones en especie y en dinero fi--jadas por la Ley del Seguro Social, así como para crear y alimen--

tar un fondo destinado a compensar los gastos extraordinarios -- originados por la presentación de situaciones desfavorables im-- previsibles en sus efectos financieros, como epidemias, crisis -- económicas, y el financiamiento de las prestaciones médicas diri-- gidas a los pensionados y a sus familiares beneficiarios.

El sistema de capitales de cobertura, aplicado a las pen-- siones otorgadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social en-- el curso de cada año calendario, consiste en calcular conforme a las bases biométricas adoptadas en los cálculos actuariales, el-- valor presente en la fecha del otorgamiento de las pensiones, en consideración a la edad y sexo del pensionado, el importe anual-- de la renta otorgada y las características de ésta que determi-- nan la duración probable del derecho a su pago; probabilidad de-- supervivencia y de actividad en el caso de los pensionados por -- incapacidad permanente, probabilidades de sobrevivencia y de ce-- samiento de las viudas pensionadas, probabilidad de sobreviven-- cia o de continuidad en sus estudios de los huérfanos pensio-- dos y probabilidades de sobrevivencia de los ascendientes pensio-- nados.

Por último, el sistema financiero de capitalización co-- lectiva a prima promedia general, se apoya en las bases biodemo-- gráficas y socioeconómicas consistiendo en el cálculo de una pri-- ma promedia expresada en un tanto por ciento del salario prome-- dio de cotización mismo que es constante en el tiempo e indepen--

diente de la edad, sexo, ocupación, estado civil y familiares de los asegurados e independiente también del número de semanas de cotización que tenga acreditadas.

La aplicación de este sistema ha permitido introducir importantes prestaciones sociales, como son el reconocimiento del tiempo trabajado como tiempo de aseguramiento de los trabajadores, que por causas ajenas a su voluntad ingresan al Seguro Social en altas edades al ser implantado el régimen en los municipios en donde ha realizado toda su actividad económica.

El sistema de cotización tripartita en el seguro de enfermedades y maternidad, se basa en el artículo 113 de la Ley del Seguro Social, que establece; "Los recursos necesarios para cubrir prestaciones y los gastos de administración del Seguro de Enfermedades y Maternidad, se obtendrán de las cuotas que estén obligadas a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado".

La obligatoriedad de la cotización tripartita en el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se encuentra consignada en el artículo 176 que dice: "Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del Seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y por muerte, así como para la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado.

El ramo de riesgos de trabajo es financiado totalmente por los patrones y así se consigna en el artículo 77 de la Ley citada:

"Las prestaciones del Seguro de riesgos de trabajo, inclusive los capitales constitutivos de las rentas líquidas a fin de año y los gastos administrativos, serán cubiertos íntegramente por las cuotas que para ese efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados".

Las "primas" son calculadas sobre el importe tripartita de las cuotas obrero patronales del Seguro de invalidez, vejes, cesantía en edad avanzada y muerte y varían de acuerdo con la clasificación del grado de riesgo de las empresas, aplicándose en situaciones normales los tantos por cientos siguientes: para la clase I el 5%; para la clase II el 15%; para la clase III el 40%; para la clase IV el 75% y para la clase V el 125%.

Las clases son determinadas con base al grado de riesgo que implica para el trabajador desarrollar su actividad laboral, ésto se encuentra estipulado en el Reglamento de Clasificación de Empresas y Grado de Riesgo para el Seguro de Riesgos de Trabajo.

El seguro de guarderías para hijos de aseguradas es íntegramente financiado por el sector patronal consignándose su obligatoriedad en el artículo 190 de la Ley referida: "Los patrones cubrirán íntegramente la prima para el financiamiento de las

prestaciones de guardería infantil, independientemente de que -- tengan o no trabajadoras a su servicio".

El monto de la prima de financiamiento para este seguro, es de 1% de la cantidad que por salario en efectivo por cuota diaria, paguen los patrones a los trabajadores, con un límite superior a diez veces el salario mínimo general vigente en el -- Distrito Federal.

El régimen financiero de un Instituto de Seguridad Social, implica la necesidad periódica de determinar la suficiencia o insuficiencia de los recursos para cada ramo del seguro social. El artículo 251 de la Ley del Seguro Social establece: "La suficiencia de los recursos para los diferentes ramos del seguro debe ser examinada periódicamente por lo menos cada tres años, -- al practicar el balance matemático actuarial".

Al elaborar dicho balance el Instituto efectúa investigaciones estadísticas, sobre el desarrollo de los fenómenos co--lectivos de importancia para la vida del mismo y establece la -- comparación del desarrollo efectivo con las previsiones actuaria les.

En esta disposición está implícita, aún cuando no cla-- ramente expresada, la necesidad de hacer un análisis sobre el desarrollo económico y social del país, del ritmo, localización y naturaleza de las actividades económicas, de las tendencias en -- los niveles de los salarios, de los precios de los bienes de con

sumo y de capital así como, del costo de la vida. No es de menor importancia para el Instituto conocer el ingreso nacional y qué parte de él contribuye a las finanzas del mismo.

#### EFFECTOS ECONOMICOS

Desde el punto de vista económico la naturaleza tripartita del régimen significa que el financiamiento de un programa de seguridad social involucra numerosos problemas, algunos de los cuales se relacionan con el individuo y otros con la economía. Es indudable que lo más importante, es determinar, quien paga o carga con el costo del programa, en última instancia.

#### LA APORTACION OBRERA

En México, donde el sistema es obligatorio, toda aportación o pago hecho por el individuo al régimen de seguridad social, tiene semejanza con los pagos individuales al gobierno en forma de impuestos.

La voluntad y capacidad del individuo para pagar, sólo se toma en consideración, en los estudios previos a la implantación de un régimen o ante la necesidad de elevar las cuotas.

Por consiguiente, la contribución obrera al ser de carácter impositivo equivale a una disminución del ingreso disponible del trabajador reflejado en forma nominal.

Esta situación es compensada cuando el demandante po--

tencial de servicios se convierte en demandante activo de los --  
mismos.

#### LA APORTACION PATRONAL

Esta también encierra complejidades, en cuanto a determinar a qué parte de los costos industriales se carga el costo -  
de la seguridad social siendo éste aparentemente sacrificado de\_  
los costos de producción.

#### LA CONTRIBUCION ESTATAL

Dentro de las funciones que tienen importancia creciente, se deben mencionar las exigencias de bienestar social, que -  
son las que originan erogaciones cada vez mayores del Gobierno -  
Federal.

El bienestar de los sectores de la población de meno--  
res ingresos en estados variables de tensión, producidos por ne-  
cesidades insatisfechas, ha sido el factor determinante para que  
la Administración Pública, encause sus recursos y esfuerzos a la  
creación de diversos organismos de Estado y particularmente a la  
del Instituto Mexicano del Seguro Social.

FINANCIAMIENTO UNIPARTITA

I N S T I T U C I O N E S	MILLONES DE PESOS	PORCENTAJE
SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA		
APORTACION DEL GOBIERNO FEDERAL	40,015.2	92.2%
OTRAS APORTACIONES	<u>3,362.8</u>	<u>7.8%</u>
T O T A L:	43,378.0	100.0%
SERVICIOS MEDICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL		
APORTACION DEL GOBIERNO FEDERAL	2,091.9	100.0%
DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA		
APORTACION DEL GOBIERNO FEDERAL	5,679.5	94.2%
INGRESOS PROPIOS	<u>350.0</u>	<u>5.8%</u>
	6,029.5	100.0%
IMSS-COMPLAR		
APORTACION DEL GOBIERNO	5,423.0	100.0%

FINANCIAMIENTO BIPARTITA

APORTACIONES	MILLONES DE PESOS	PORCENTAJE
TRABAJADORES	19,628.1	39.3%
ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS	30,359.1	60.7%
T O T A L :	<hr/> 49,987.2	<hr/> 100.0%

FINANCIAMIENTO TRIPARTITA

	ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	INVALIDEZ, VEJEZ CESANTIA Y MUERTE	RIESGOS DE TRABAJO	GUARDERIAS
PATRON	62.5%	62.5%	100.0%	100.0%
TRABAJADOR	25.0%	25.0%		
ESTADO	12.5%	12.5%		
T O T A L:	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

CAPITULO IV

LAS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS COMO INSTRUMENTO  
PARA MEJORAR LA CAPTACION DE CUOTAS OBRERO PA  
TRONALES EN EL VALLE DE MEXICO.

#### 4.1 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Toda institución que tiene como característica un cons tante crecimiento, llega a un momento en que los sucesivos cambios cualitativos empiezan a provocar fenómenos de desajuste en los - mecanismos administrativos, ocasionando trastornos en la marcha general del sistema.

En estos casos, la técnica de administración indica -- que se dispongan cambios cualitativos que restablezcan el buen - funcionamiento y eficiencia, a fin de neutralizar con medidas -- adecuadas los desajustes que se han provocado.

Es necesario entonces, determinar las medidas que debe rán tomarse y el momento en que se pondrán en práctica, para lo - que se acude a técnicas de valoración específica que ayuden a es coger entre varias la mejor posibilidad.

Este proceso de constante crecimiento se generó no só - lo en el ámbito del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino - que a nivel nacional comprendiendo todas las Instituciones y Se - cretarías de Estado, así como los Organismos Paraestatales y Des centralizados.

Lo anterior motivó al Titular del Poder Ejecutivo a -- decretar transformaciones básicas con carácter permanente y sis - temático para imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector - público en todas sus áreas y jerarquías, con objeto de apoyar el desarrollo económico y social del país.

El nombre con el que conocemos a esta serie de transformaciones es el de Reforma Administrativa, la cual debe entenderse como un medio que permite a los gobiernos realizar adecuadamente sus funciones, a través de la racionalización de la Administración Pública.

Tomando como marco de referencia lo anterior, la actual administración concibe a la Reforma Administrativa como: -- "La conducción consciente e intencional de la Administración Pública Federal, para adecuar los instrumentos administrativos de que dispone el Estado, al logro eficaz de la nueva estrategia -- del desarrollo económico y social del país".<sup>9)</sup>

Las premisas fundamentales para hacer de la Reforma Administrativa una realidad operante, se sitúan en la identificación de sus propósitos y alcances, de las políticas que en la materia deberán seguirse y de los sistemas y áreas en donde fundamentalmente se ejerzan las acciones que deriven de dichas reformas.<sup>10)</sup>

Las políticas que han conducido a esta Reforma, son el fortalecimiento de los sistemas de planificación, así como la capacitación del personal público y la búsqueda de una nueva mentalidad en los funcionarios públicos, para el cambio administrativo.

9) José López Portillo, Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.- 1980.- Presidencia de la República CGEA-PPXIX.

10) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.- Primer Coloquio sobre experiencias en Reformas Administrativas, Estrategias y Metodología (México INAP 1979) Serie Praxis 20 P.P.9.

Las áreas y sistemas de ejecución son aquellas que se refieren a la organización del gobierno tanto central como para-estatal es decir, las relativas a las instituciones de los sectores educativos y de salud, mediante un proceso de descentralización y desconcentración político-administrativo de acuerdo a las características del país.

También se requiere que sea un proceso permanente y con compromiso de las más altas autoridades, cuya decisión política se manifieste en una sostenida voluntad de apoyo.

De esta forma, se han simplificado las estructuras y se han precisado las responsabilidades, así como la delegación de la autoridad.

Como hemos visto, la desconcentración y delegación de facultades, es parte integral de la Reforma Administrativa y el Instituto Mexicano del Seguro Social, no ha escapado a ello, realizando ésta en todas las áreas que lo comprenden, pero únicamente, en este trabajo, analizaremos las que corresponden a un carácter técnico-administrativo, sin olvidar señalar aunque sea en forma superficial las de carácter médico ya que son inherentes por el tipo de servicio que presta el Instituto.

Así pues con base en la Reforma Administrativa y viéndose la grave situación que presentaba el Instituto ante la imposibilidad de contar con espacio suficiente para atender a sus derechohabientes y patronos, se realizó la desconcentración de ser-

vicios.

y para dar cumplimiento a la prestación de servicios - a nivel nacional enunciados en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, se crearon delegaciones regionales y estatales que se identificaron en Entidades Federativas del país, igualmente, - en el Valle de México donde están concentradas las dependencias - normativas, se efectuó la creación de Delegaciones.

Como hemos visto anteriormente, se han señalado los -- problemas y las bases que llevaron al Instituto Mexicano del Seguro Social a la Desconcentración de servicios.

Ahora bien, en este apartado enmarcaremos en forma breve en que consiste la mencionada desconcentración, sus objetivos y las funciones de las entidades que integran a las Delegaciones, ya que éstas son reflejo y consecuencia de la ya tan mencionada - Reforma Administrativa.

El Instituto Mexicano del Seguro Social implantó desde 1959 un sistema de Delegaciones Regionales y Estatales, cuyo objetivo primordial fué mejorar la oportunidad y contenido de las diferentes prestaciones que otorga, actualmente cuenta con 32 Delegaciones foráneas, las cuales ejecutan las normas y acuerdos que dicta el H. Consejo Técnico, la Dirección General y las Dependencias normativas del Instituto.

Efectúan la afiliación de los patrones y trabajadores

sujetos al régimen del Seguro Social, proporcionan los servicios médicos y sociales a la población amparada, los servicios de guarderías a los hijos de aseguradas, satisfacen las pensiones autorizadas por el Instituto; recaudan las cuotas obrero-patronales y de más recursos, proporcionan en el ámbito delegacional, los servicios tendientes a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En el Valle de México, los servicios médicos, por su parte, continuaron multiplicando sus Unidades ante la creciente demanda de atención de la población derechohabiente, creando un sistema cada vez más complejo en sus áreas de responsabilidad y en sus niveles de atención médica.

Esta situación propició estudios analíticos, los cuales determinaron la integración de 16 zonas de atención médica, entendiéndose por este concepto al sistema de atención médica con suficiencia resolutive para el 95% de los problemas de salud; lográndose en buena medida el propósito de simplificar y definir los niveles de operación y atención médica para favorecer la auto suficiencia de la zona.

Se determinaron como parámetros para esta zonificación:

1. Que en el Valle de México se concentra gran proporción de los recursos humanos e instalaciones del Instituto.

2. El universo de asegurados y derechohabientes asciende al 34.7% de la población asegurada en el país.
3. En dicha jurisdicción se encuentra el 26% de las camas de hospitalización y el 30% de los consultorios con que cuenta el Instituto.
4. El 29% de las consultas otorgadas, así como el 33% de las intervenciones quirúrgicas corresponden al Valle de México.<sup>11)</sup>

El proyecto para la desconcentración operativa del Valle de México, se inició, como resultado de la propuesta para la reestructuración del sistema de atención, presentado por la Subdirección General Médica, en el que se replantean los niveles para que operen las Unidades de Medicina Familiar, los Hospitales Generales de Zona y los Hospitales de alta especialización, en interrelación funcional.

Y para dar continuidad al proceso de desconcentración y apoyar administrativamente a los niveles de atención propuestos, por instrucciones del C. Director General en el mes de diciembre de 1978, se iniciaron los trabajos para la desconcentración de las funciones operativas en el Valle de México, a fin de lograr un equilibrio en los factores cuantitativos básicos de servicio a la población.

De tal suerte, se crearon las Delegaciones en el Valle -

---

11) Subdirección General Médica.- Informe Estadístico 1978. datos para efectos únicamente del período de referencia.

de México, que actualmente son 6, que permiten estandarizar el -- criterio de funcionamiento a nivel nacional, siendo estas depen-- dencias ejecutoras de la norma y responsables directas de la pres\_ tación de servicios.

Las Delegaciones se encuentran integradas por:

- Unidades Medicina Familiar, Hospitales Grales. de Zona, Hospi-  
tales de Especialización
- Farmacias, Laboratorios y Unidades de Investigación
- Personal adscrito a las Unidades de Servicios
- Derechohabientes adscritos a Unidades Médicas
- Cotizantes y Patrones adscritos
- Agencias Administrativas
- Guarderías para hijos de asegurados
- Centros de Seguridad Social, de adiestramiento, Deportivos, Bi  
bliotecas y Teatros.
- Velatorios, Tiendas y Unidades Habitacionales
- Lavanderías, Talleres de Conservación, Almacenes y Central de\_  
Transportes

Y aunque dependen de la Dirección General del Instituto\_ cada una de ellas cuenta con la suficiente autonomía en su área - geográfica para administrar los recursos encargados de los dife-- rentes servicios en su jurisdicción, rigiéndose por el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regionales y Estata- les del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta desconcentración tuvo sus bases legales en:

- El Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal (octubre 1971)
- Ley del Seguro Social, artículo 240, fracción VIII: "El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes: organizar sus dependencias."
- Ley del Seguro Social, artículo 253, fracción III: "El H. Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes: Establecer y clausurar Delegaciones del Instituto".
- El acuerdo 1455/79 del H. Consejo Técnico del 14 de febrero de 1979 que en su parte conducente dice: Este Consejo Técnico, con objeto de fortalecer en los aspectos normativos y de control, la estructura orgánica del Instituto aprueba en sus términos las bases propuestas para la desconcentración administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social en el área del Valle de México; y para tal efecto se crean sus Delegaciones con las características y delimitaciones geográficas que se detallan en el documento que contiene el estudio respectivo".

Los objetivos están implícitos en esta exposición, pero vale la pena enunciarlos:

- Acercar los servicios del Instituto a patrones, asegurados y beneficiarios.
- Prestar una atención más fluida, ágil y oportuna a los asuntos de trámite presentados por los usuarios.

- Perfeccionar los sistemas administrativos para lograr mayor --  
productividad y eficiencia.
- Mejorar la imagen del Instituto, hacia la población en general

Quedando con ésto en términos generales una visión del -  
concepto de desconcentración operativa que ha mejorado las funcion  
es del Instituto Mexicano del Seguro Social.

DELEGACIONES REGIONALES Y ESTATALES

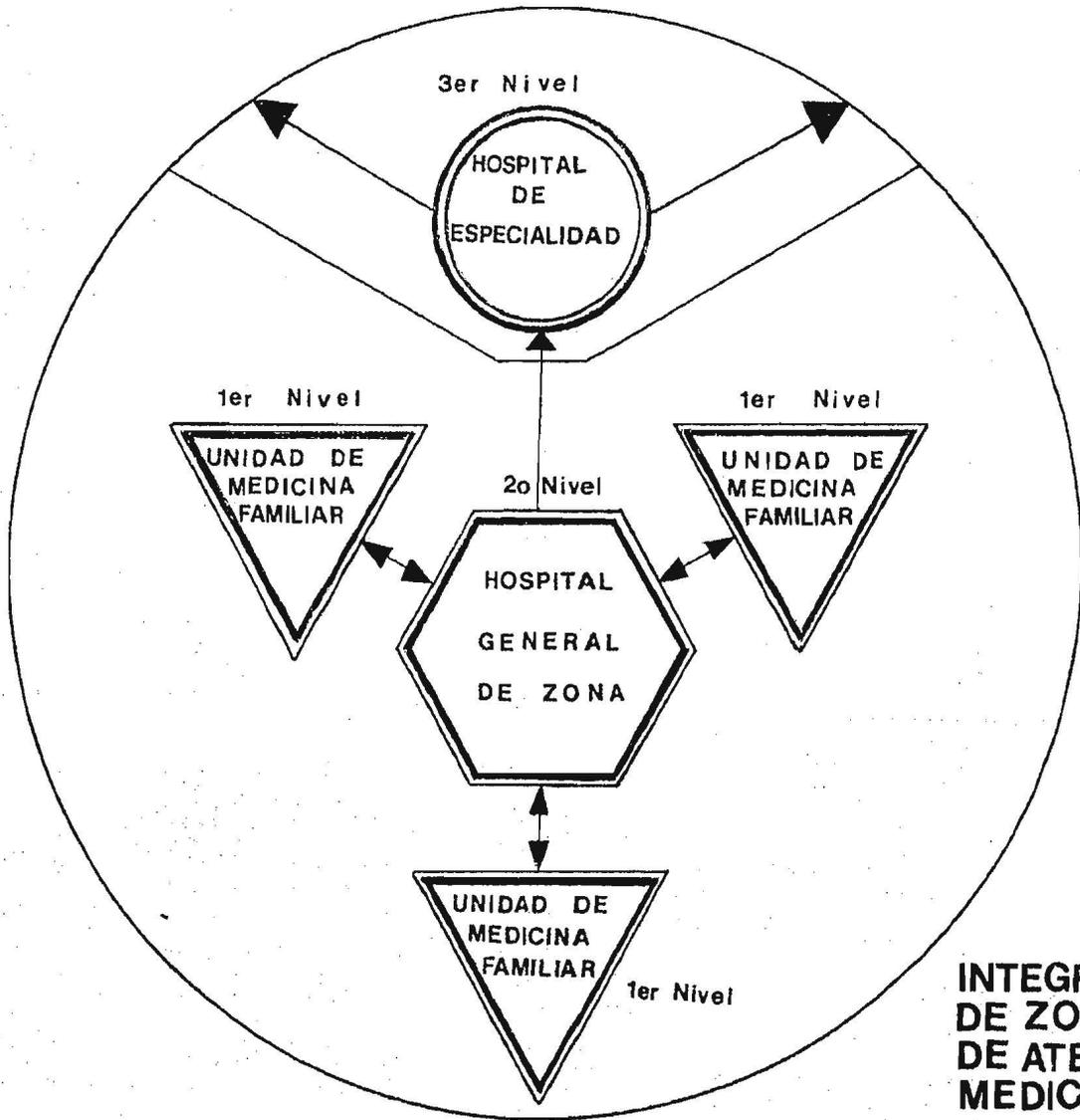
SEDE

AGUASCALIENTES	*	AGUASCALIENTES, AGS.
BAJA CALIFORNIA NORTE	**	MEXICALI, B.C. NTE.
BAJA CALIFORNIA SUR	*	LA PAZ, B.C. SUR
CAMPECHE	*	CAMPECHE, CAMP.
COAHUILA	*	SALTILLO, COAH.
COLIMA	*	COLIMA, COL.
CHIAPAS	*	TAPACHULA, CHIS.
CHIHUAHUA	*	CHIHUAHUA, CHIH.
DURANGO	*	DURANGO, DGO.
GUANAJUATO	*	LEON, GTO.
GUERRERO	*	ACAPULCO, GRO.
HIDALGO	**	PACHUCA, HGO.
JALISCO	*	GUADALAJARA, JAL.
MEXICO (ESTADO DE)	*	TOLUCA, MEX.
MICHOACAN	*	MORELIA, MICH.
MORELOS	**	CUERNAVACA, MOR.
NAYARIT	*	TEP'IC, NAY.
NUEVO LEON	*	MONTERREY, N.L.
OAXACA	*	OAXACA, OAX.
PUEBLA	*	PUEBLA, PUE.
QUERETARO	*	QUERETARO, QRO.
QUINTANA ROO	*	CHETUMAL, Q. ROO
SAN LUIS POTOSI	*	SAN LUIS POTOSI, S.L.P.
SINALOA	*	CULIACAN, SIN.
SONORA	*	CIUDAD OBREGON, SON.

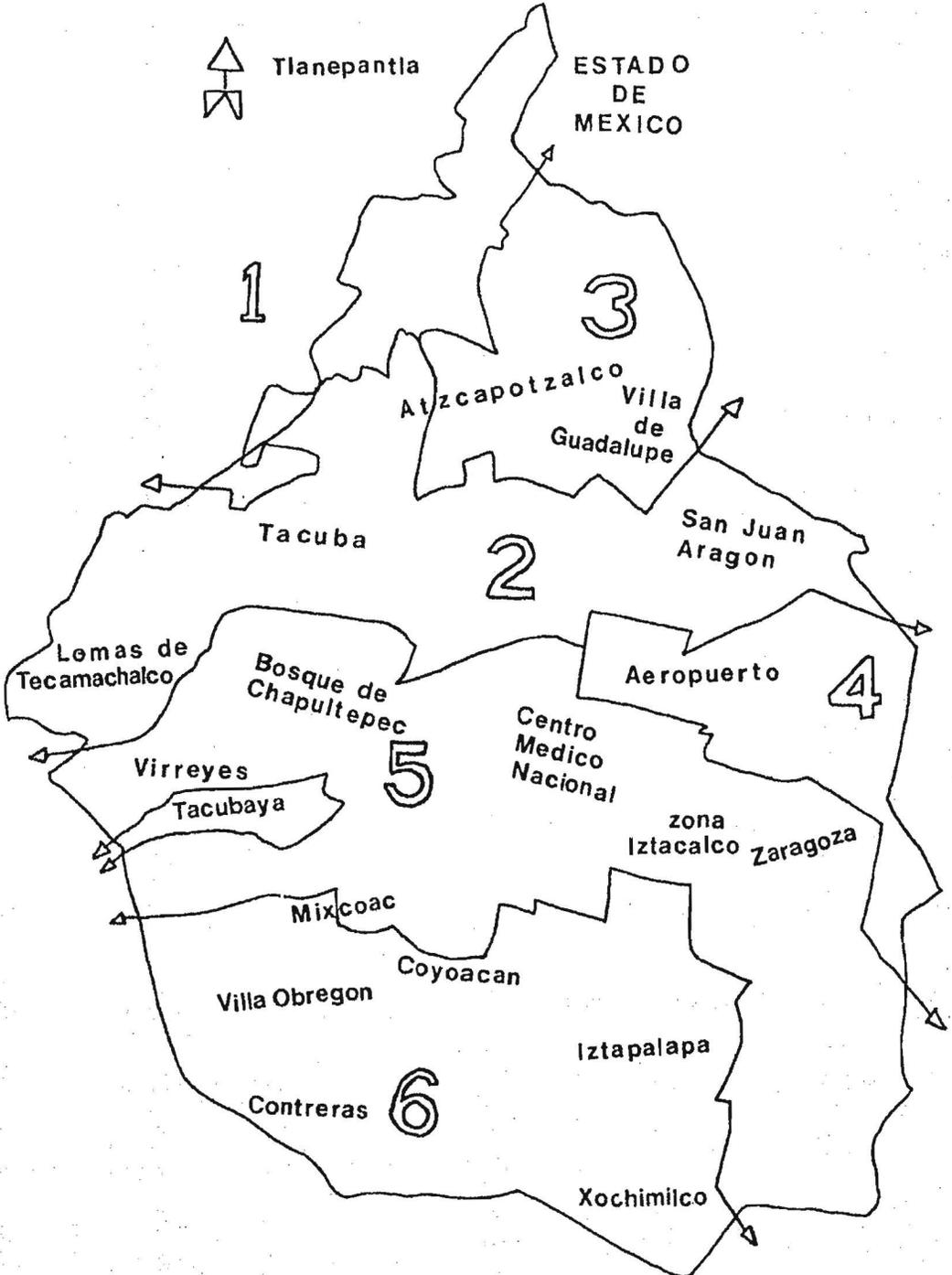
TABASCO	**	VILLAHERMOSA, TAB.
TLAXCALA	*	TLAXCALA, TLAX.
TAMAULIPAS	**	CD. VICTORIA, TAMPS.
VERACRUZ NORTE	*	XALAPA, VER.
VERACRUZ SUR	**	ORIZABA, VER.
YUCATAN	*	MERIDA, YUC.
ZACATECAS	*	ZACATECAS, ZAC.

\* DELEGACION ESTATAL

\*\* DELEGACION REGIONAL



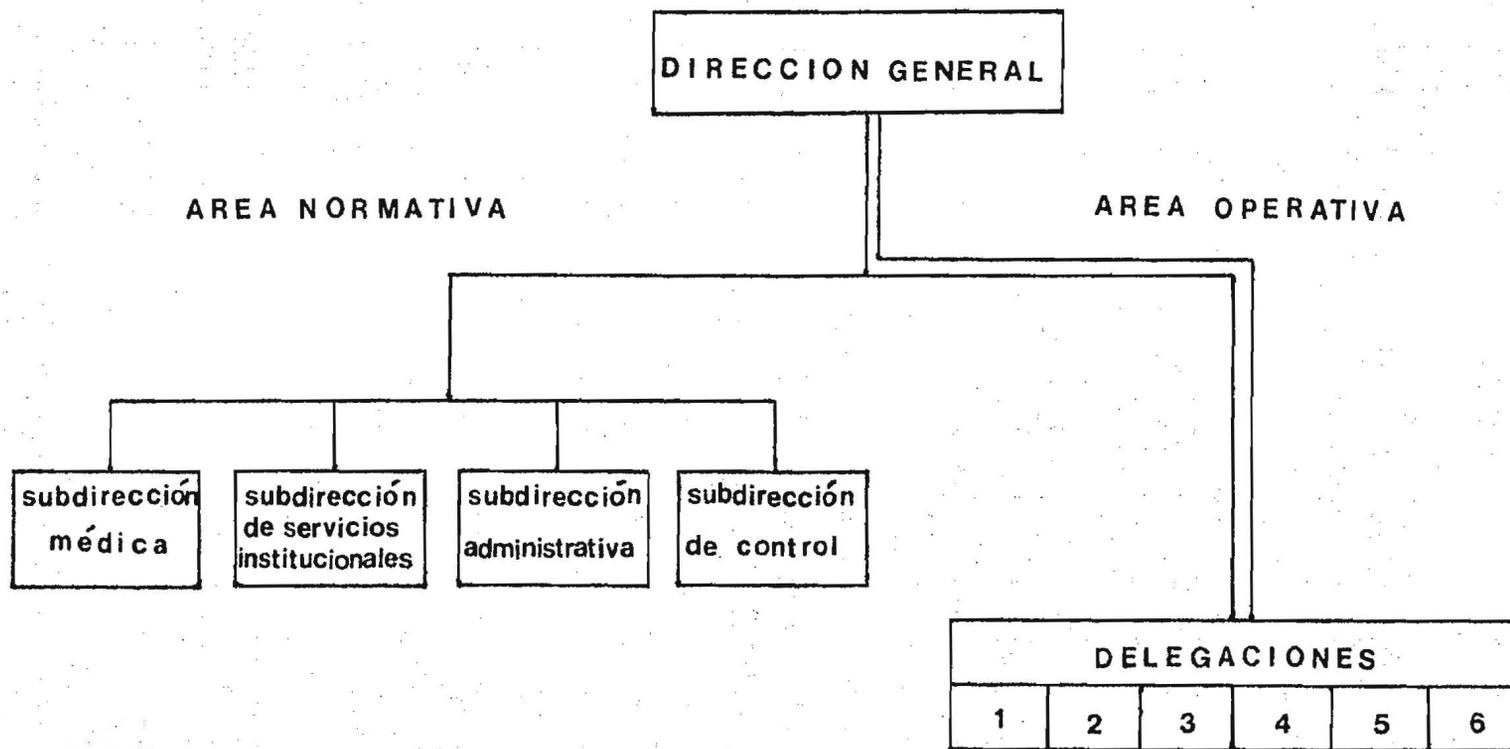
**INTEGRACION  
DE ZONA  
DE ATENCION  
MEDICA**



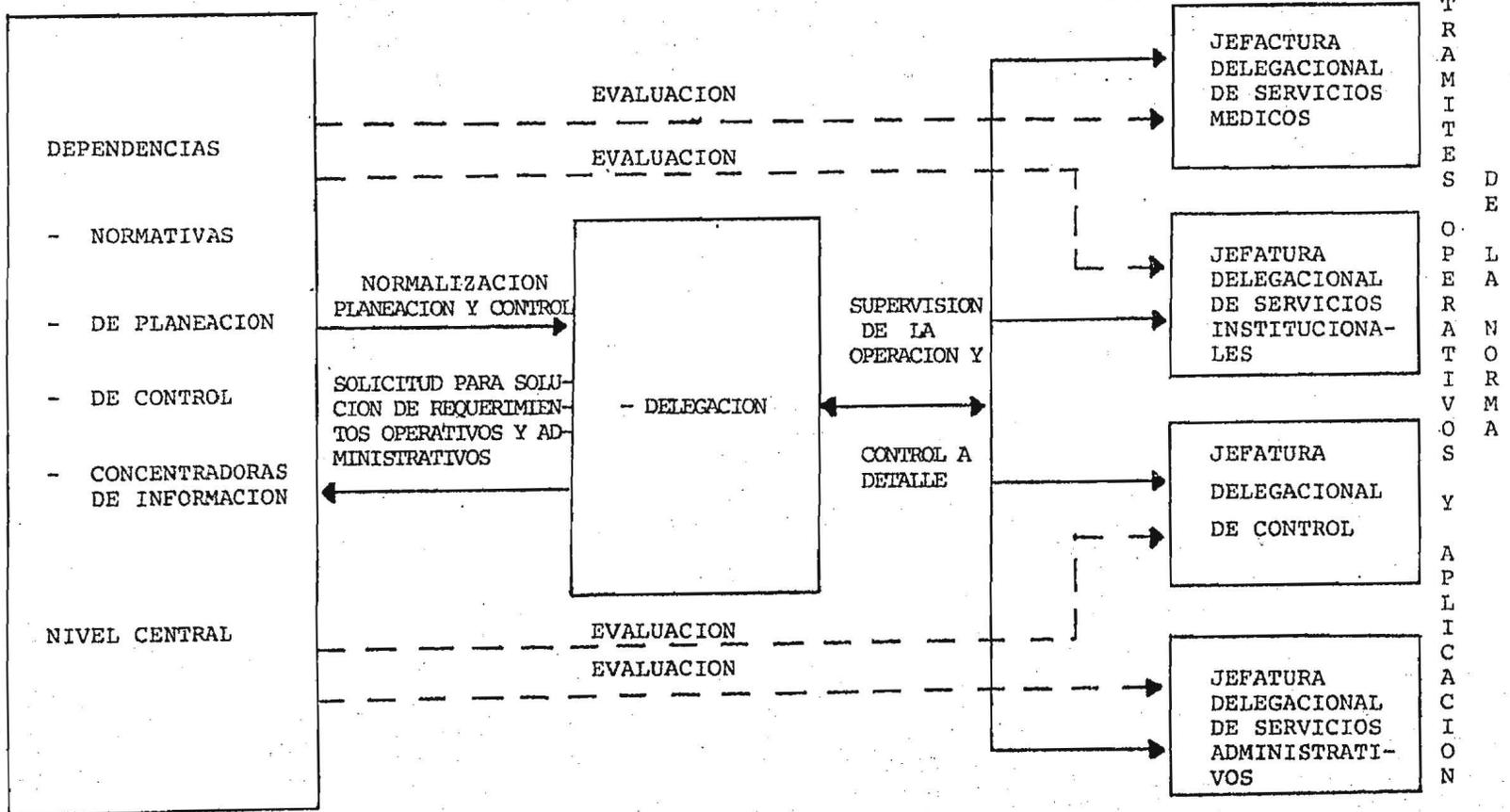
**UBICACION DE LAS DELEGACIONES EN EL VALLE DE MEXICO**

# DELEGACIONES EN EL VALLE DE MEXICO

## DIAGRAMA ORGANICO



ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO



#### 4.2 LAS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS.

Como hemos visto, los objetivos y políticas de la desconcentración, se derivaron en una forma natural del diagnóstico de prestar un servicio cada vez más eficiente a patrones, asegurados y beneficiarios.

Ha quedado señalado también que las Agencias Administrativas son parte integrante de una Delegación, surgiendo las preguntas que son y para que sirven, a lo que podemos comentar:

Las Agencias Administrativas son oficinas que acercan -- los trámites administrativos a todos aquellos que en alguna forma se encuentran vinculados con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las primeras Agencias Administrativas se iniciaron en base al acuerdo del H. Consejo Técnico N° 371/603 del 28 de marzo de 1973 que dice: "El H. Consejo Técnico aprueba la creación de Agencias Administrativas en el Distrito Federal y Valle de México, con base en el proyecto elaborado por diversas Dependencias del Instituto presentado por la Secretaría General, autorizado por el Director General para que determine la fecha en que iniciarán su funcionamiento".

Ante esto se crearon 6 Agencias Administrativas, posteriormente en 1975, se abrieron 3 agencias más y en 1978 debido al creciente volumen de trabajo, se aprobó la creación de otras 3 para sumar las doce que actualmente funcionan en el Valle de México y cuya distribución se encuentra descrita en la relación anexa, -

denominada zonificación y ubicación de las Agencias Administrativas en el Valle de México.

Los parámetros considerados al ubicar las Agencias Administrativas, los podemos resumir de la siguiente forma:

La estructura de la Ciudad se tomó como un todo en el -- que se localizan las oficinas administrativas. Se consideró primero la zona postal como dato definido del problema, en la cual se tienen registrados, número de patrones, número de cotizantes, la distribución de los centros de trabajo y los índices de crecimiento de los mismos.

Se identificaron en esta forma los puntos críticos de -- concentración, éstos puntos forman entre sí una estructura a la que se le aplicaron las tendencias de crecimiento, comunicación, transporte y los tiempos de recorrido, así como, los crecimientos industriales, el crecimiento manufacturero y las corrientes de -- bienes y servicios.

Se tomaron en cuenta experiencias foráneas, plantillas - óptimas de personal, rentabilidad de la inversión, facilidad de - conexión de la red del sistema del circuito cerrado de televisión para la integración de este sistema a las Oficinas Centrales, a - fin de aprovechar las líneas existentes e introducir en ellas el cableado que alimenta el sistema de pantallas.

ZONIFICACION Y UBICACION DE LAS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL -  
VALLE DE MEXICO

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 1 NAUCALPAN

BOULEVARD AVILA CAMACHO 460

NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO

Z.P. 10                      HUIXQUILUCAN

NAUCALPAN

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 2 LA VILLA

INSURGENTES NORTE Y MONTEVIDEO

Z.P. 14                      TEOTIHUACAN

Z.P. 15                      TECAMAC

ECATEPEC                      SN. JUAN IXHUATEPEC

ACOLMAN                      LA PRESA

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 3 CENTRO

TOLSA Y AV. CHAPULTEPEC

Z.P. N° 1

Z.P. 6

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 4 DOCTORES

DR. GARCIADIEGO N° 175

ENTRE NIÑOS HEROES Y DR. LUCIO

Z.P. 5                      Z.P. 11

Z.P. 7

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 5 SUR

EUGENIA Y ZEMPOALA

Z.P. 12

Z.P. 13

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 6 CUITLAHUAC

ESTACION TACUBA DEL METRO

Z.P. 16

Z.P. 17

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 7 TLATELOLCO

PROLONGACION AV. SAN JUAN DE LETRAN 475 BIS

NONOALCO TLATELOLCO

Z.P. 2

Z.P.4

Z.P. 3

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 8 MIXCOAC

DR. JOSE MA. VELASCO 109 ENTRE BARRANCA

DEL MUERTO E INSURGENTES SUR

Z.P. 18

Z.P. 20

Z.P. 19

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 9 TLALNEPANTLA

ALLENDE N° 9, 1er. PISO TLALNEPANTLA

ESTADO DE MEXICO

TLALNEPANTLA

TEOLOYUCAN

ATIZAPAN DE ZARAGOZA

COACALCO

TEPOTZOTLAN

COYOTEPEC

TULTEPEC

CUAUTITLAN	TULTITLAN
HUEHUETOCA	VILLA DEL CARBON
MELCHOR OCAMPO	NICOLAS ROMERO

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 10 AEROPUERTO

AVENIDA 4, ENTRE CALLES A Y B

COLONIA VALENTIN GOMEZ FARIAS

Z.P. 8                      TEXCOCO

Z.P. 9                      TEPETLAXOXTOC

NETZAHUALCOYOTL        PAPALOTLA

LA PAZ                     CHALCO

CHIMALHUACAN            AMECAMECA

CHICONCUAC              ATLAUTLA

CHICOLOAPAN             IXTAPALUCA

CHIUTLA                  TLALMANALCO

ATENCO                   COCOTITLAN

TESOYUCA                 OZUMBA

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 11 MIXCALCO

MANUEL DOBLADO N° 34

ESQ. SAN ANTONIO TOMATLAN

Z.P. 1

AGENCIA ADMINISTRATIVA N° 12 ERMITA

AÑO DE JUAREZ N° 238

COLONIA    GRANJAS SAN ANTONIO

Z.P. 13                    Z.P. 22

Z.P. 23                    Z.P. 21

Toda Agencia Administrativa cuenta con dos áreas, la correspondiente a los Servicios Técnicos, tales como:

Afiliación que permite dar un trámite expedito a los avisos presentados por los patrones y agilizar al máximo la expedición de credenciales para patrones y asegurados a la vez de realizar la promoción de la afiliación.

Vigencia de Derecho que pretende acercar a la población derechohabiente la expedición de constancias de vigencia.

Prestaciones en dinero cuya finalidad es acercar a la población derechohabiente los servicios de trámite y pago de prestaciones a largo plazo.

Y la relacionada con los Servicios de Tesorería que se encuentra integrada por:

Emisiones en la que se agilizan los trámites relativos a aclaraciones y ajustes por parte de los patrones.

Cobranza que permite a los patrones la realización de los trámites previos al pago de liquidaciones emitidas.

Caja que facilita a los patrones al pago de liquidaciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

De esta manera, fué fácil establecer con precisión para cada Agencia, los volúmenes de trabajo a efectuar, quedando las funciones de la sección de afiliación como se describen esquemáticamente

camente en los anexos siguientes:

A la par de la afiliación se da la vigencia de derechos, complementándose una con la otra, en virtud de que para tener la oportunidad de gozar de la segunda, el trabajador debe haber cumplido con la primera.

Siendo así, en la sección de vigencia de derechos se -- otorgan, constancias para servicios médicos por 56 días para recibir este mismo servicio en circunscripciones distintas a la de -- adscripción, como es el caso del personal viajero, expedición de duplicados de credenciales de afiliación y tarjetas de identificación patronal así como la corrección de nombre del asegurado o razón social.

Para realizar cada una de estas actividades, es necesario contar con el número de afiliación, el cual es el instrumento que sirve para verificar la situación en que se encuentra el trabajador o patrón con relación al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Una vez que se ha identificado si el trabajador cuenta con la vigencia correspondiente de acuerdo a lo estipulado en la Ley del Seguro Social, el trabajador puede efectuar en la misma agencia entre otros trámites, las solicitudes para la práctica de dictamen de invalidez o apreciación de edad, pensión en las ramas de riesgo de trabajo o invalidez, vejez, cesantía o muerte, ayuda de gastos de matrimonio y la entrega correspondiente a los che--

ques por concepto de pensión o incapacidad. Quedando estas funciones a cargo de la Sección de Prestaciones en dinero.

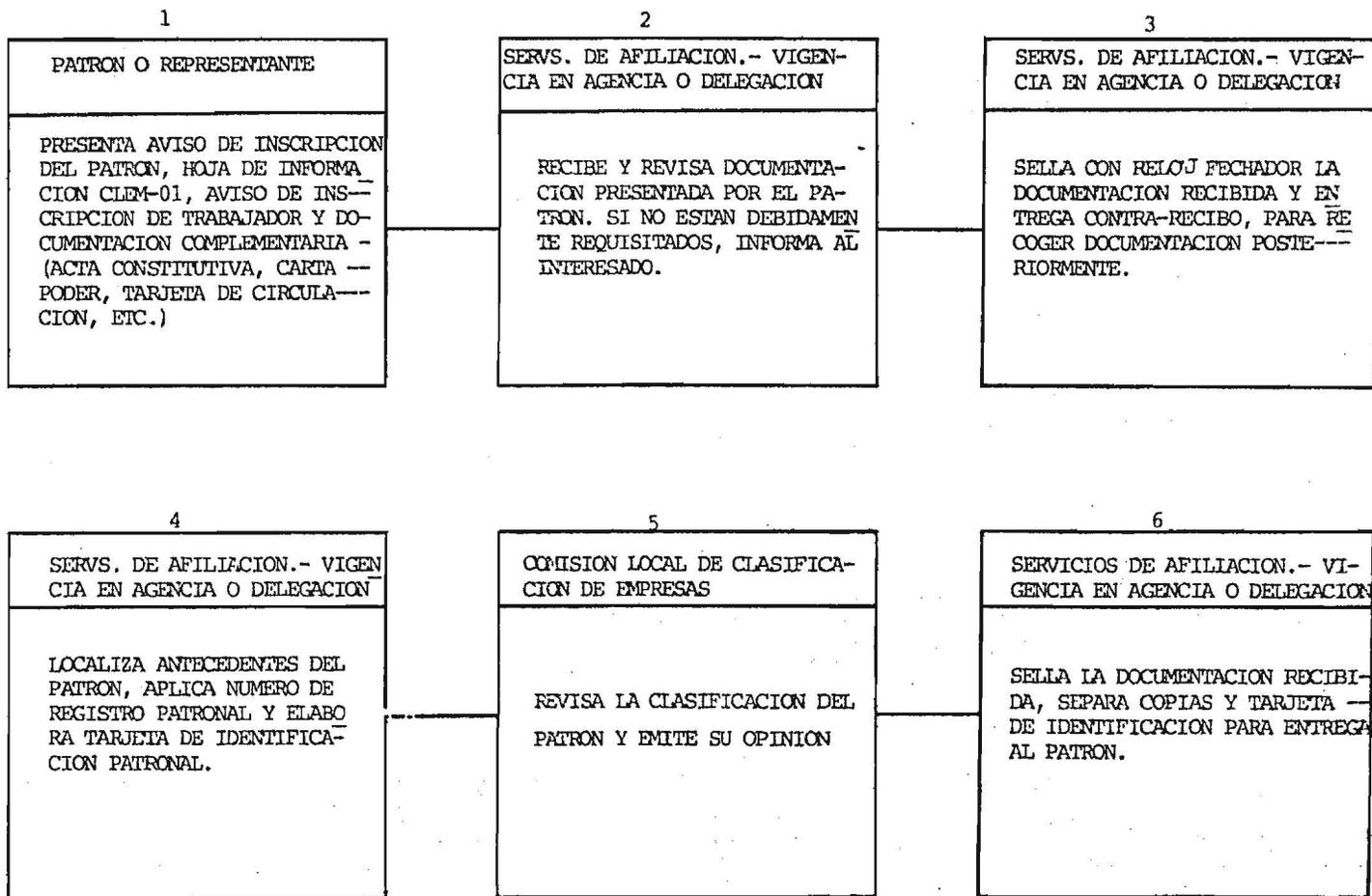
Se objetivizó principalmente la función de afiliación - con el fin de demostrar la facilidad existente para el aseguramiento.

Sin embargo, es aquí donde se inicia la evasión ya que, la mayoría de los patrones no cumplen con esta disposición.

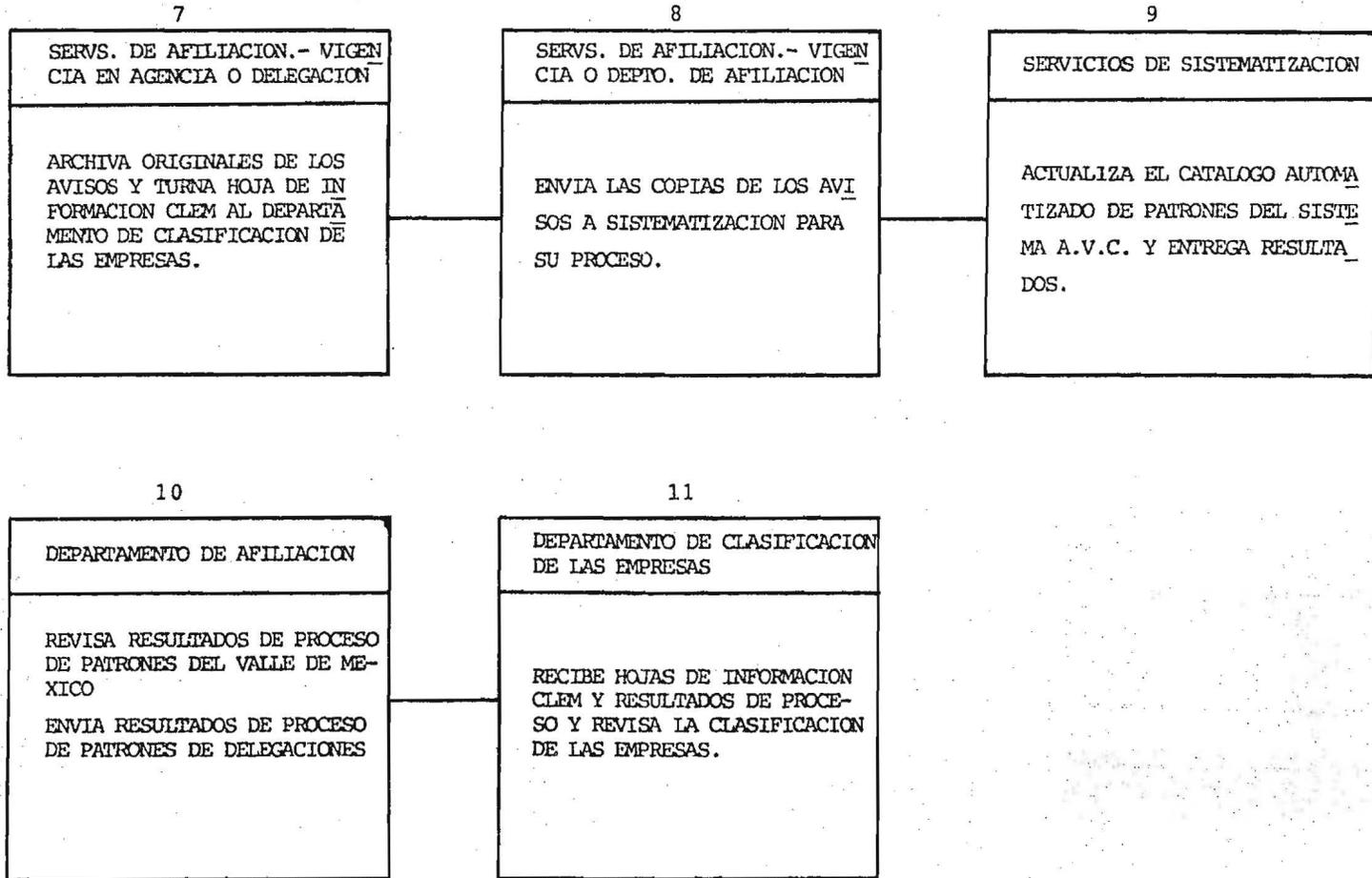
El área de Tesorería lo expondré más detalladamente en el punto 4.3

## **PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS EN LA FUNCION AFILIACION**

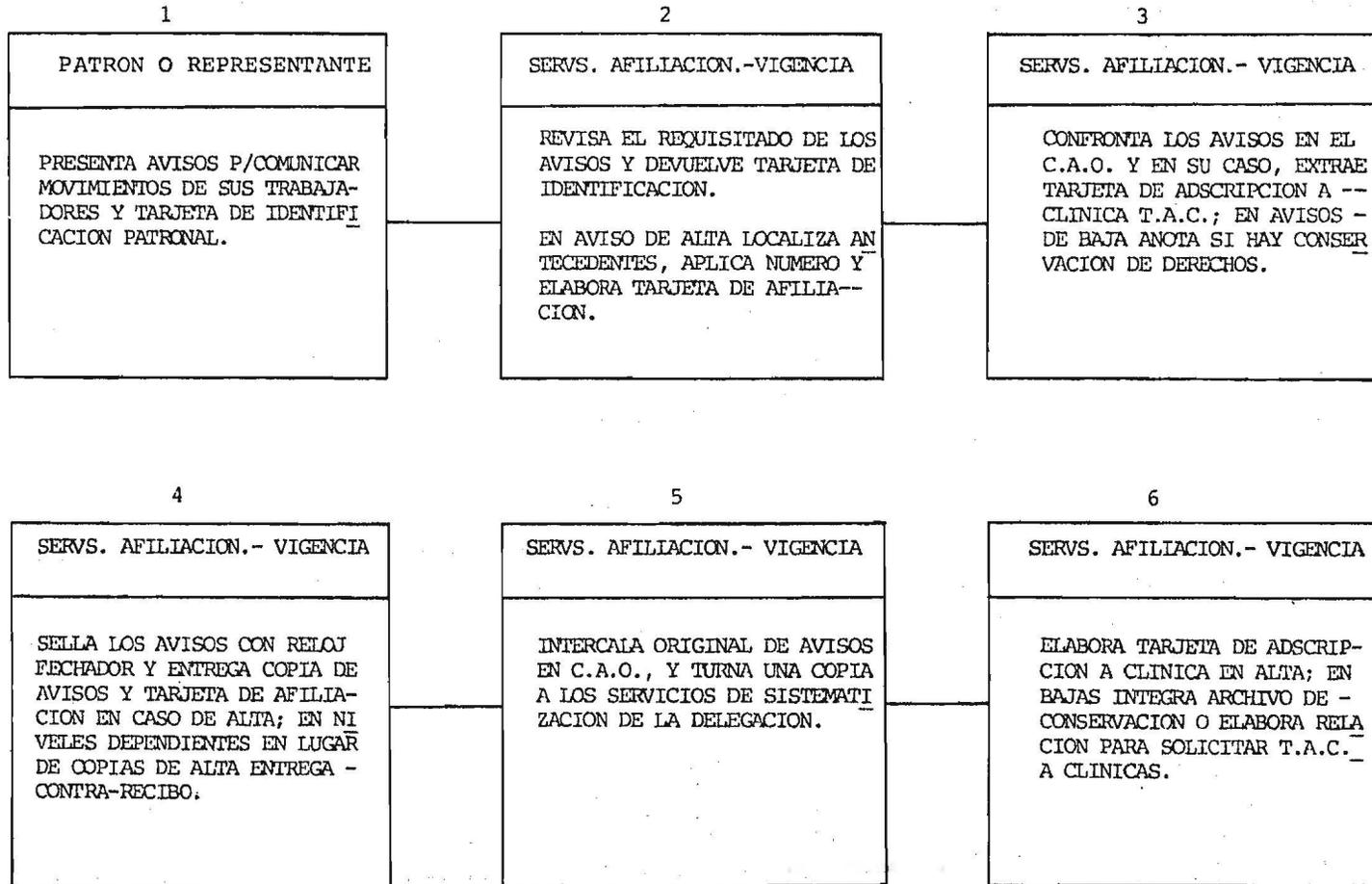
PROCEDIMIENTO PARA EL TRÁMITE DE MOVIMIENTOS AFILIATORIOS DE PATRON



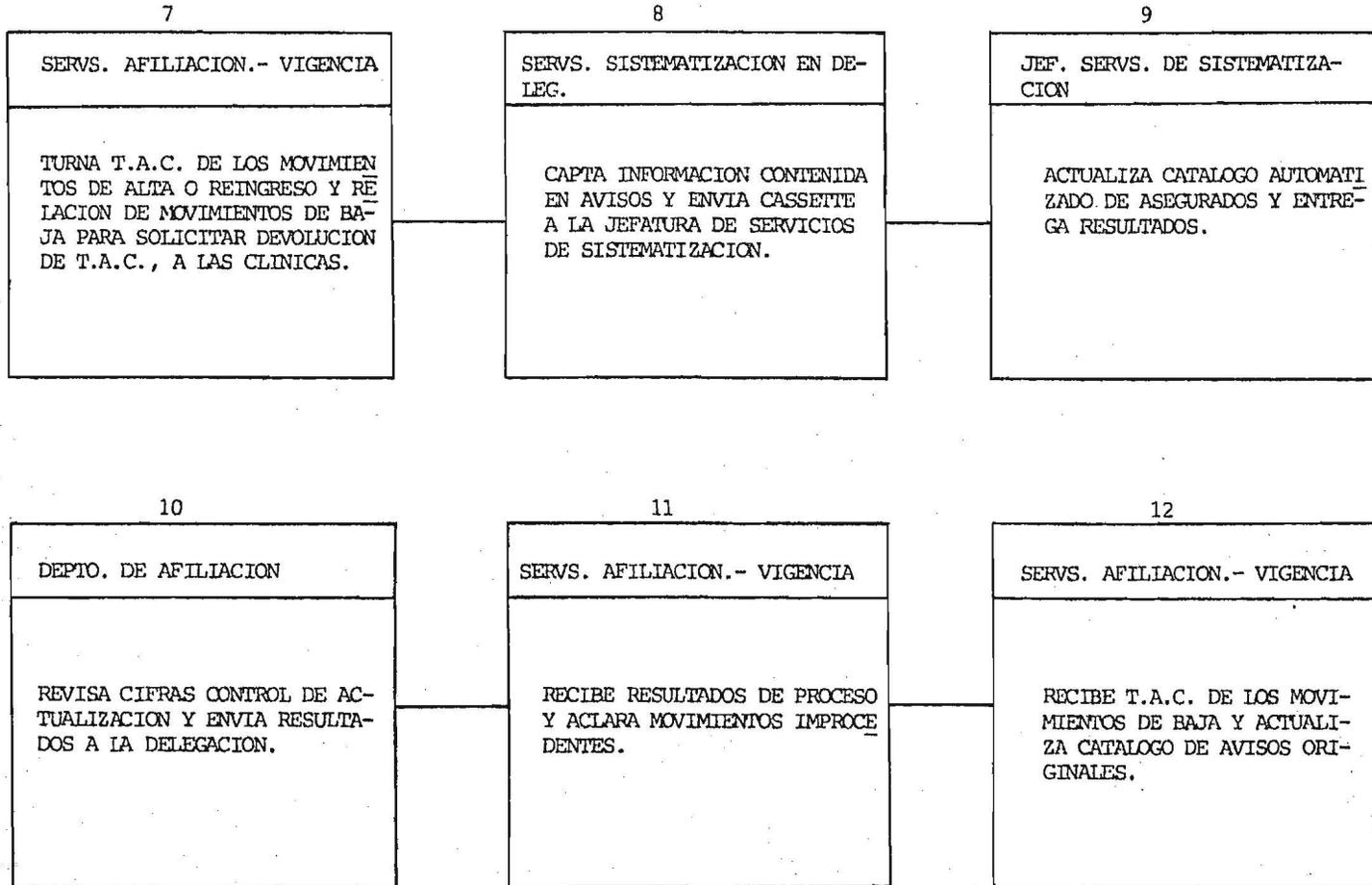
PROCEDIMIENTO PARA EL TRAMITE DE MOVIMIENTOS AFILIATORIOS DE PATRON



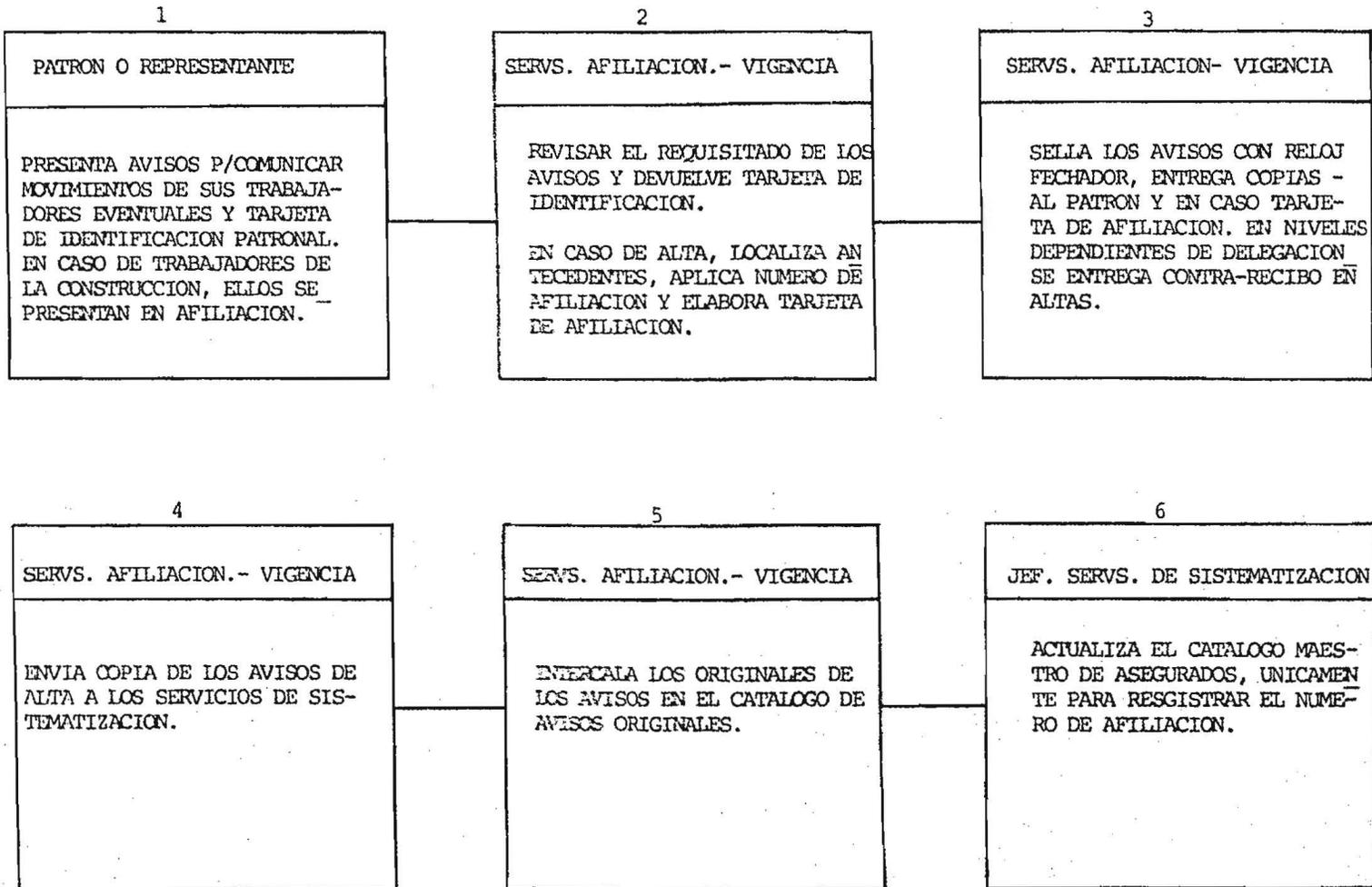
PROCEDIMIENTO PARA EL TRAMITE DE MOVIMIENTOS AFILIATORIOS DE ASEGURADOS PERMANENTES



PROCEDIMIENTO PARA EL TRAMITE DE MOVIMIENTOS AFILIATORIOS DE ASEGURADOS PERMANENTES



PROCEDIMIENTO PARA EL TRAMITE DE LOS MOVIMIENTOS AFILIATORIOS DE ASEGURADOS  
EVENTUALES



#### 4.3 ESTRUCTURACION DEL SISTEMA DE CAPTACION

En el área de Servicios de Tesorería es donde se efectúa la recaudación de las cuotas obrero-patronales y para tal efecto cuenta con las secciones de:

##### 1. Notificación y Localización

Se encarga de elaborar la EBA, Emisión Bimestral Anticipada, cédulas de diferencias, avisos extemporáneos, realizar visitas de auditoría, indicar si procede el fincamiento de capitales constitutivos y elaborar estados de adeudo, zonificar, notificar, localizar a patronos e investigar posibles sustituciones patronales.

##### 2. Cartera

Al recibir las liquidaciones notificadas, controla los plazos legales para envío a la Oficina Federal de Hacienda y la documentación en aquellas así como, las solicitudes de cancelaciones de créditos de patronos no localizados e insolventes.

##### 3. Aclaraciones y Ajustes

Aclara con patronos las liquidaciones de cuotas obrero-patronales emitidas por el Instituto con la documentación comprobatoria presentada por los patronos y tramita de acuerdo a la resolución de los ajustes, las liquidaciones y avisos para afectar al registro de adeudos de liquidaciones emitidas.

##### 4. Elaboración de Liquidaciones Complementarias y Notas de Crédito.

A solicitud patronal elabora liquidaciones por concepto de de volución de cuotas e intereses pagados en demasía, así como - notas de crédito, confronta y glosa la recaudación correspon- diente a Bancos y Oficinas Centrales.

5. Pagos en Convenio y Recaudación

Se encarga de recibir los convenios sobre facilidades de pago y reconocimiento de adeudo, autorizar recibos de revisión de de cuotas por convenios de subrogación de servicios y cartas de de crédito por convenios de intercambio, así como controlar y re gistrar los pagos efectuados en la caja.

Todas ellas coadyuvaron a la correcta emisión y cobranza ya que de al darse en los últimos años el fenómeno inflacionario, el -- Instituto Mexicano del Seguro Social ha generado una serie de procedimientos técnico-administrativos con objeto de contra-- rrestarlo por lo que ha establecido en las Agencias Adminis-- trativas los Servicios de Tesorería, en donde se manejan las de obligaciones de los patrones bimestralmente, lo que ha permi-- tido controlar las aportaciones de los sujetos obligados a co tizar.

Entre los controles que se utilizan para esta función se en--- cuenta la emisión de cédulas de liquidación que plasman la - relación cuotas-prestaciones.

Al avance de la técnica, el Instituto Mexicano del Seguro So--- cial no se ha visto ajeno, ya que ésta, en la actualidad se de

encuentra reflejada en todos los sistemas tanto médicos como administrativos.

Este progreso relacionado directamente con el caso que nos ocupa, lo podemos expresar de la siguiente manera:

En los primeros años el Instituto Mexicano del Seguro Social contaba con un equipo de registro unitario y manual en el que bimestre a bimestre se controlaban las aportaciones a través de tarjetas sumarias por cada uno de los patrones inscritos.

Esta acción provocó serios problemas y molestias a los patrones y al Instituto Mexicano del Seguro Social puesto que la información no se tenía actualizada y patrones que existían como morosos realmente habían cumplido con su obligación y viceversa.

A partir de 1975 se mejoró el flujo de emisiones a través del mecanismo denominado Emisión Bimestral Anticipada (E.B.A.) que tiene como característica cuantificar las obligaciones obrero-patronales en forma anticipada mediante la valoración de los avisos de afiliación que se recibieron en el área de Servicios Técnicos al cierre del bimestre.

Los avisos que presenta el patrón representan las incidencias de la relación obrero-patronal que aunado a la relativa al salario diario devengado por el trabajador, permite determinar el importe que por concepto de cuotas obrero-patrona-

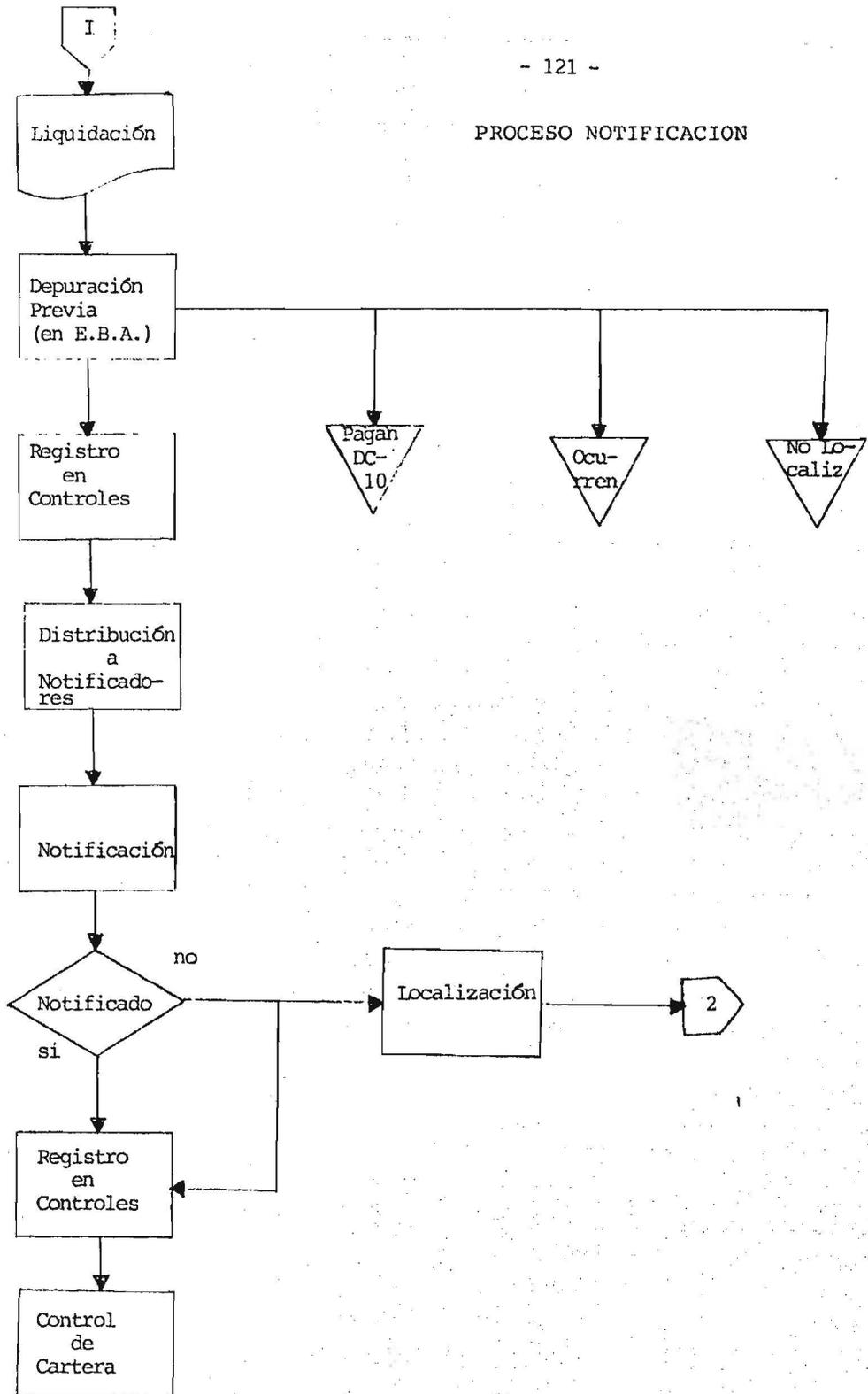
les, deberá pagarse bimestralmente.

Mediante este mecanismo se ha intentado incrementar el monto de los ingresos así como concientizar al sector patronal de la importancia social e individual que representa el cumplir oportunamente con sus obligaciones.

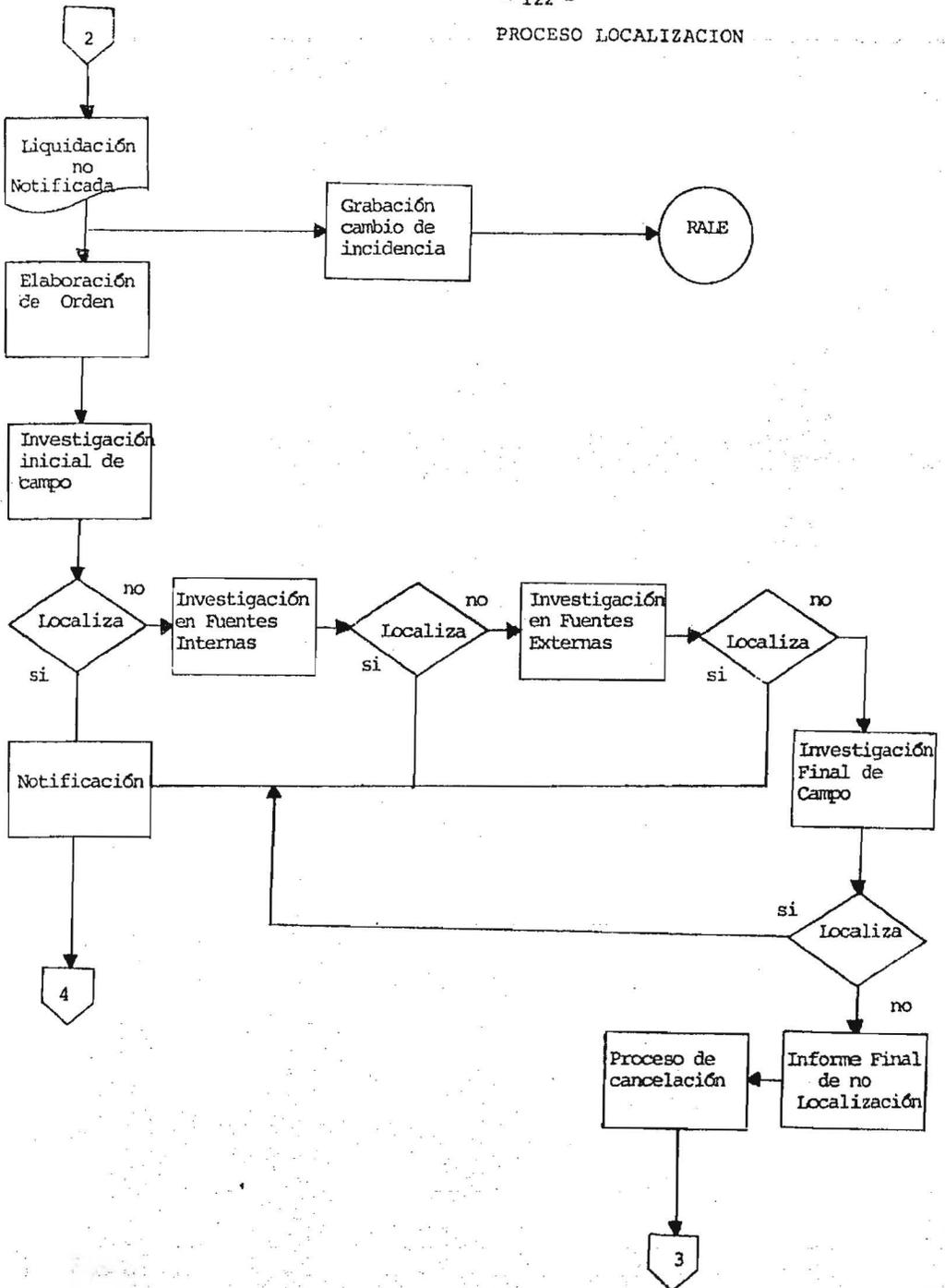
Ayudó también a que los patronos morosos ya no se les requiera mediante el proceso administrativo de ejecución con tanto retraso como antes. Gracias a este sistema de emisión-notificación-cobro, se han mejorado los índices de recaudación, sin embargo, el sistema presenta fallas en su base principal que es la fase afiliatoria conllevando a la consiguiente evasión y aquí se vuelve a enunciar haciéndose énfasis al problema -- afiliatorio.

Como hemos señalado, la evasión tiene su origen al no registrar el patrón a sus trabajadores, o bien al asegurarlos con posterioridad a la fecha de inicio de labores, ya que ésto representa semanas no cotizadas que repercuten directamente en la antigüedad del asegurado para tener derecho a las prestaciones a largo o corto plazo y afectan también los ingresos del Instituto.

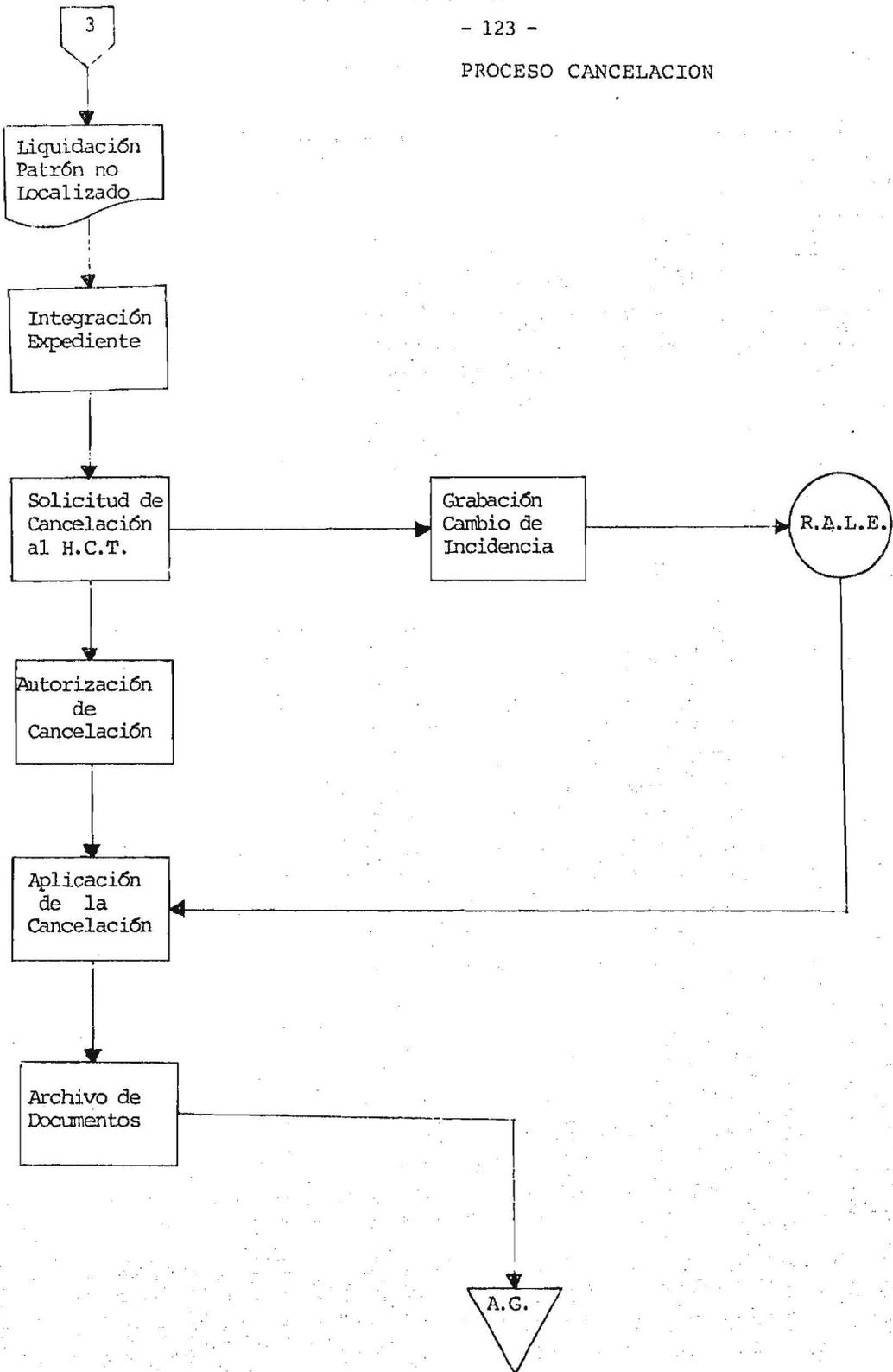
PROCESO NOTIFICACION



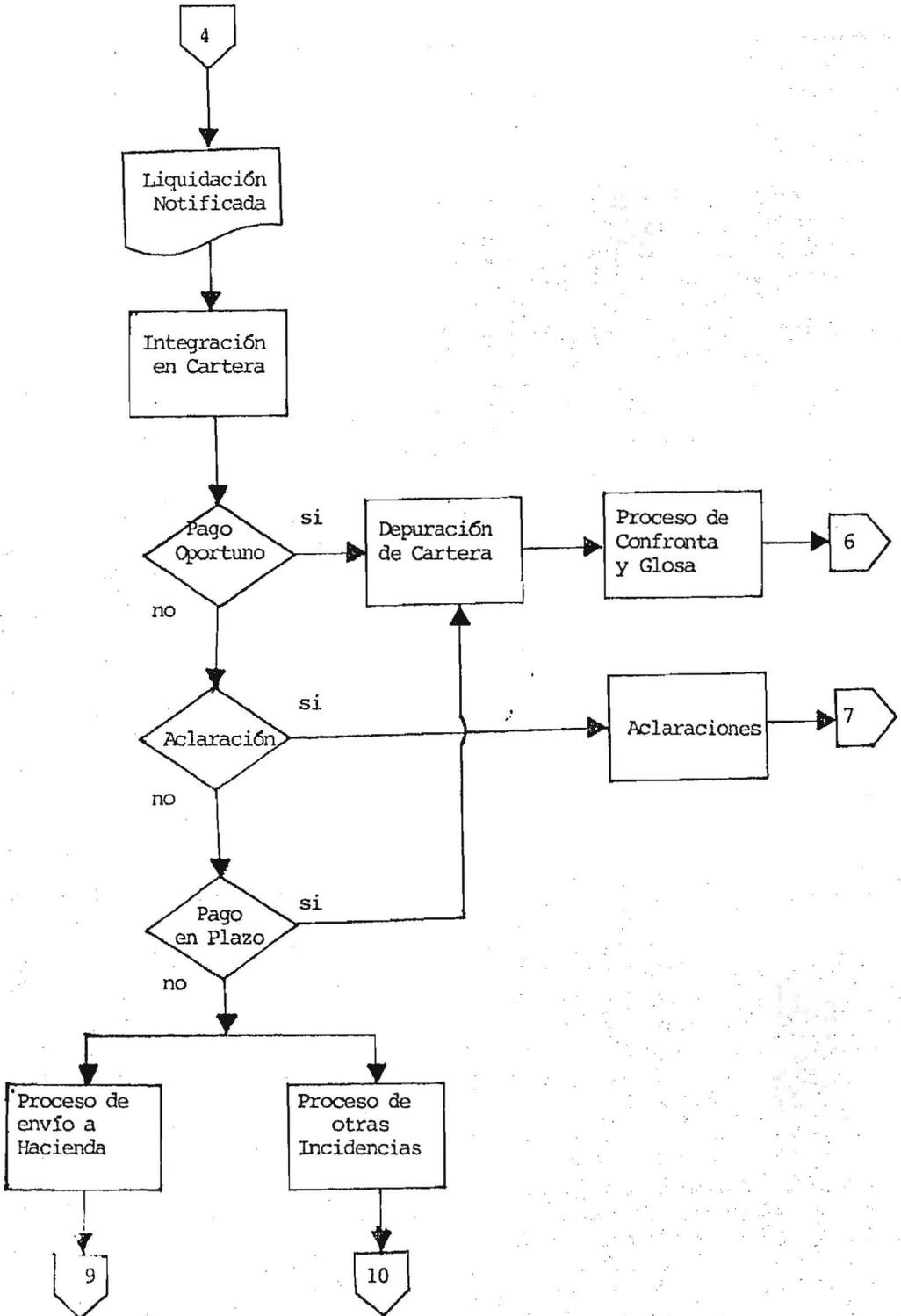
PROCESO LOCALIZACION



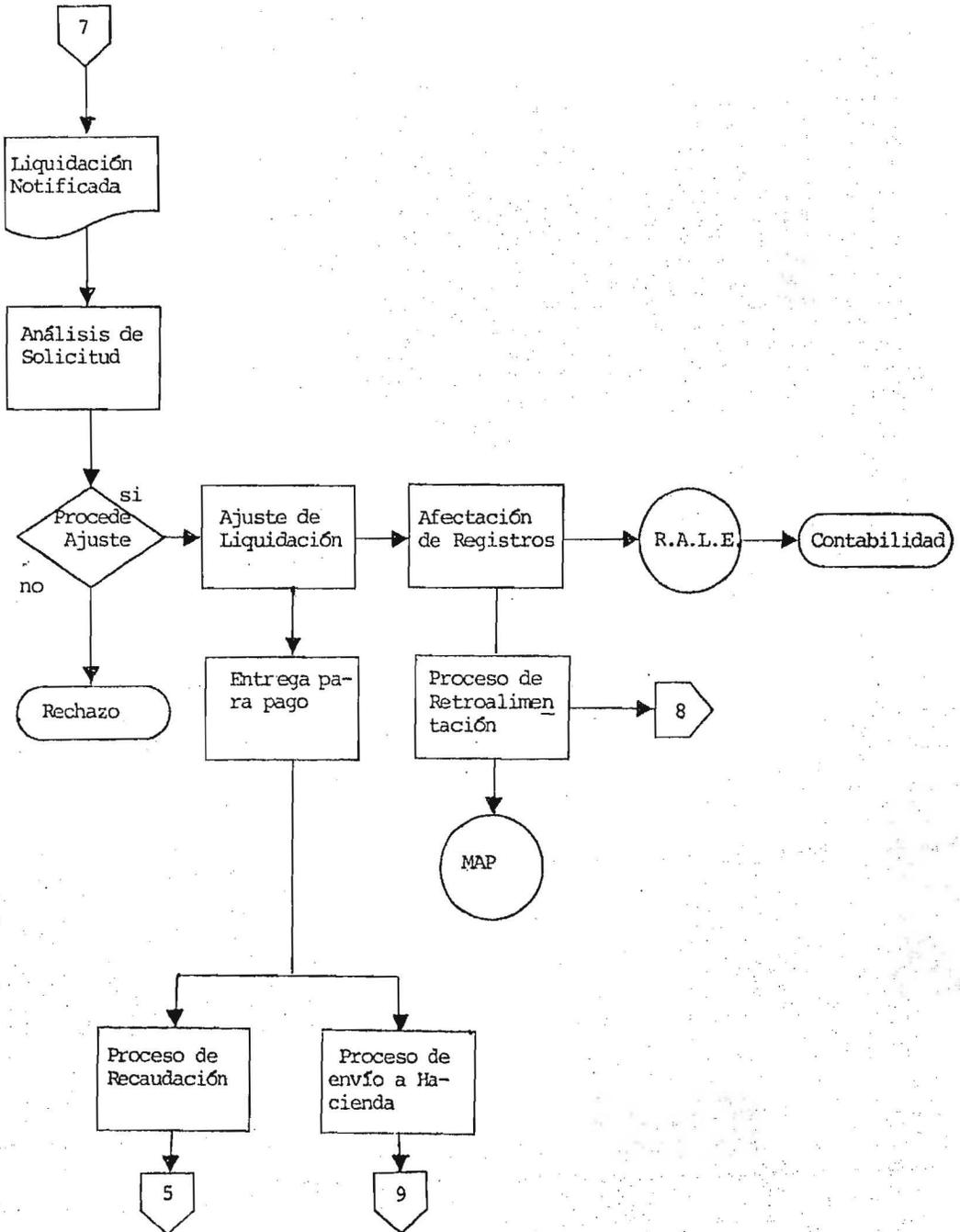
PROCESO CANCELACION



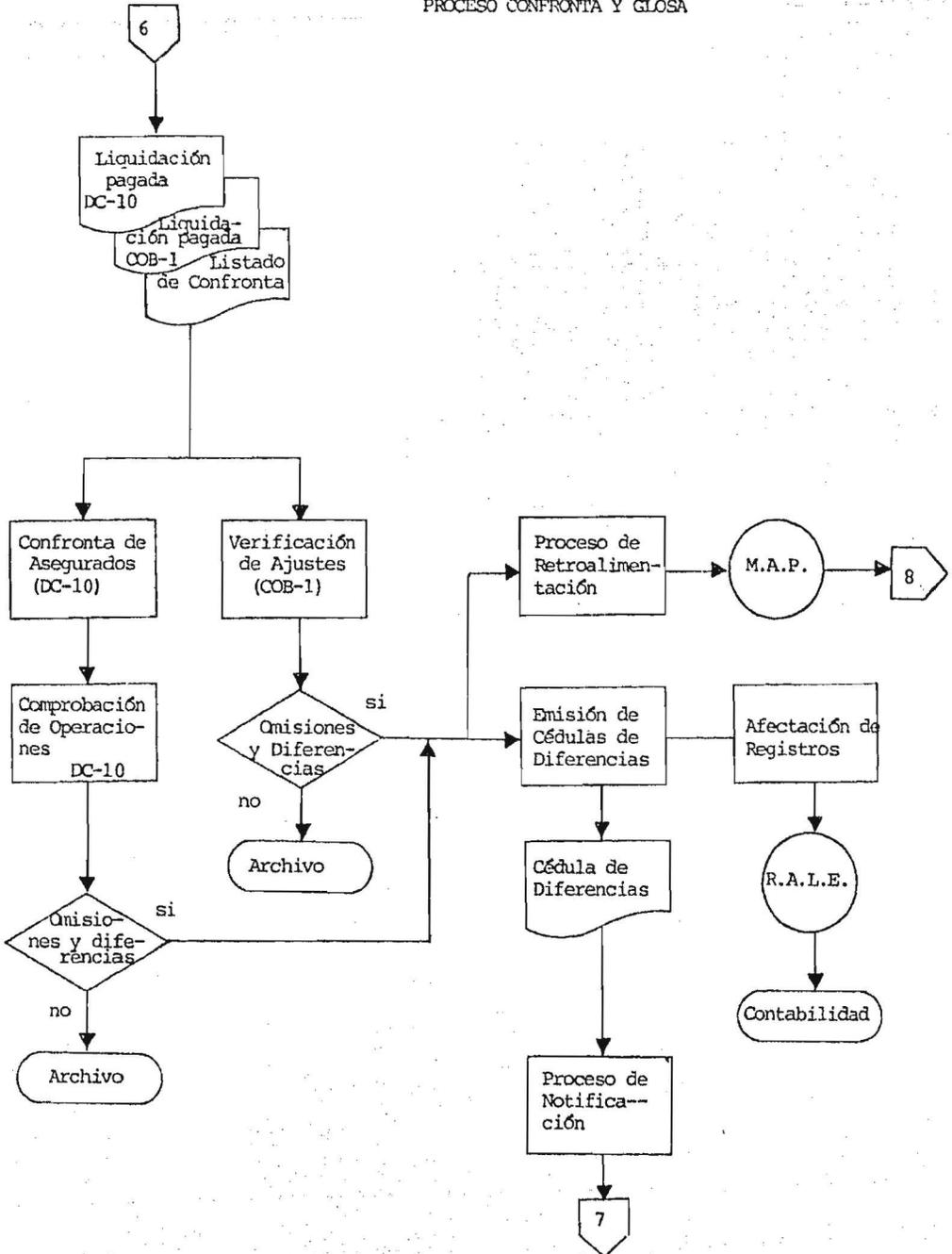
PROCESO CONTROL DE CARTERA



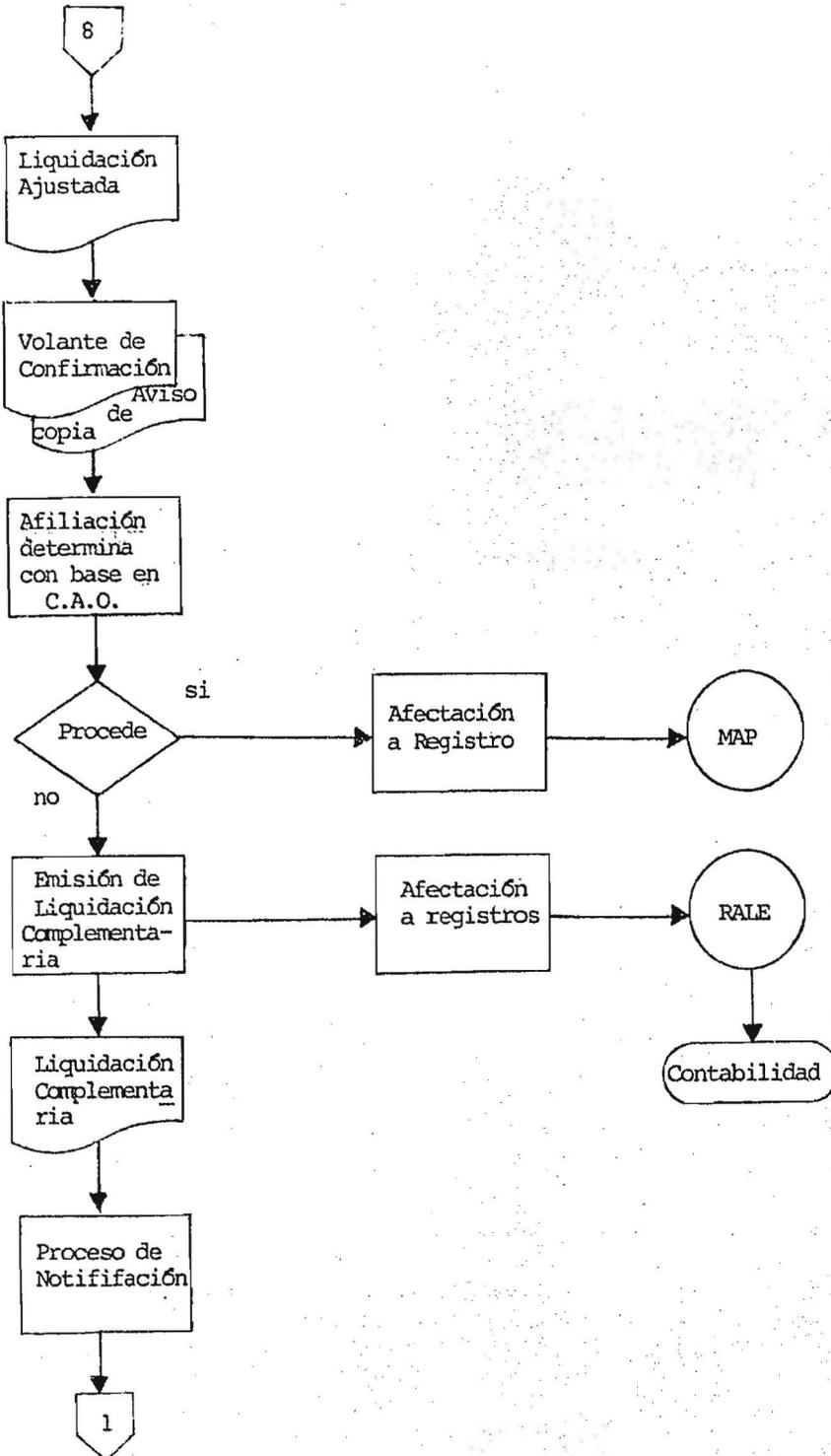
PROCESO ACLARACIONES Y AJUSTES



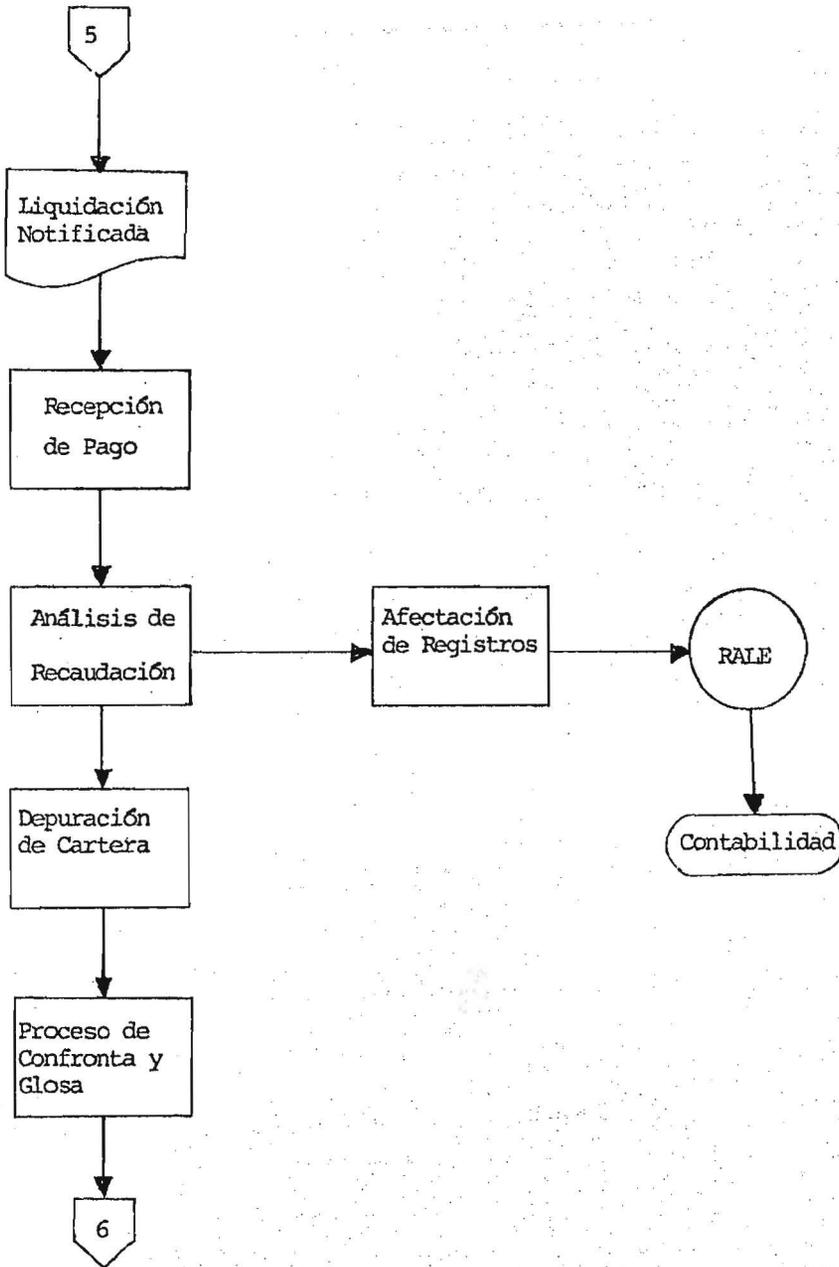
PROCESO CONFRONTA Y GLOSA



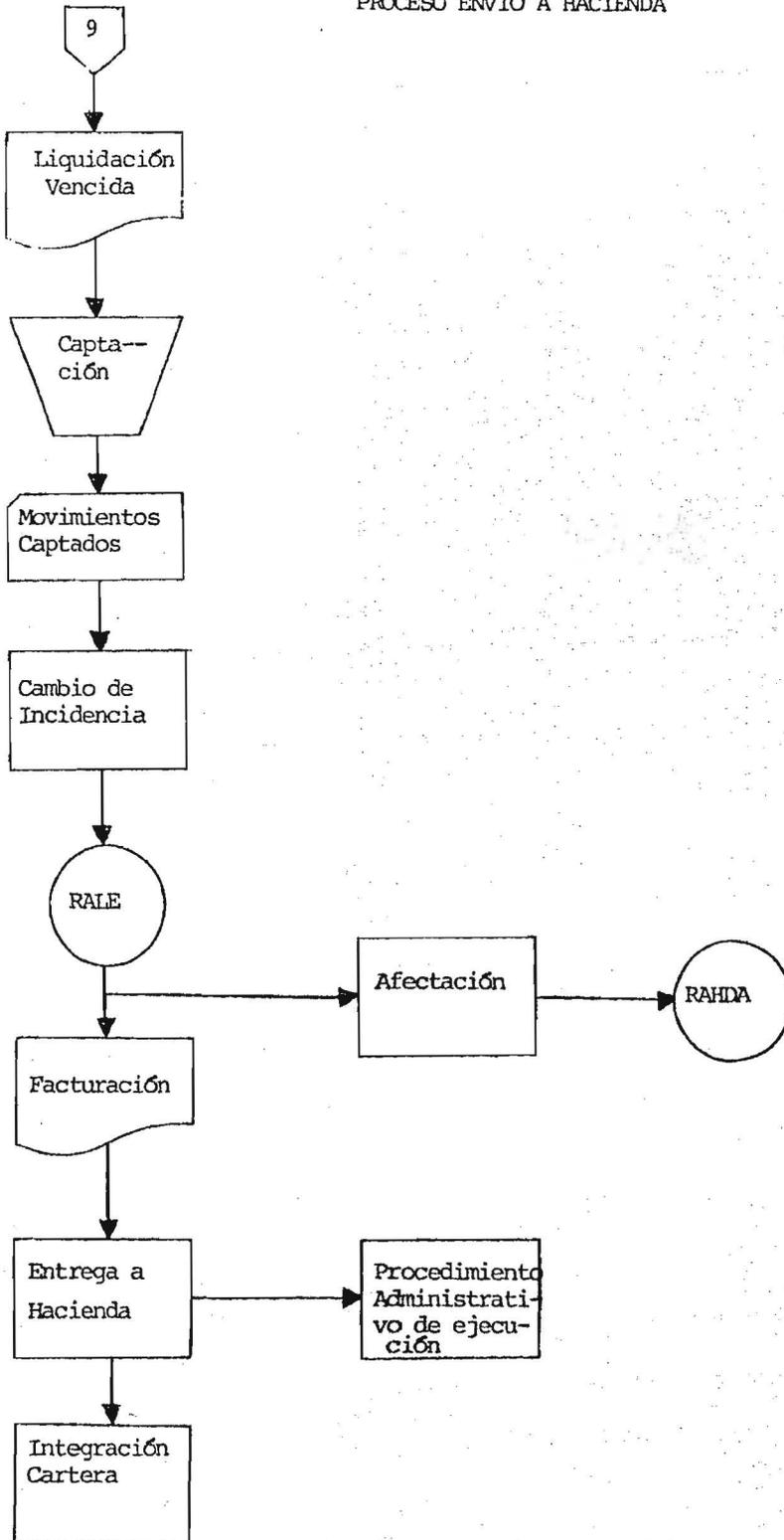
PROCESO DE RETROALIMENTACION



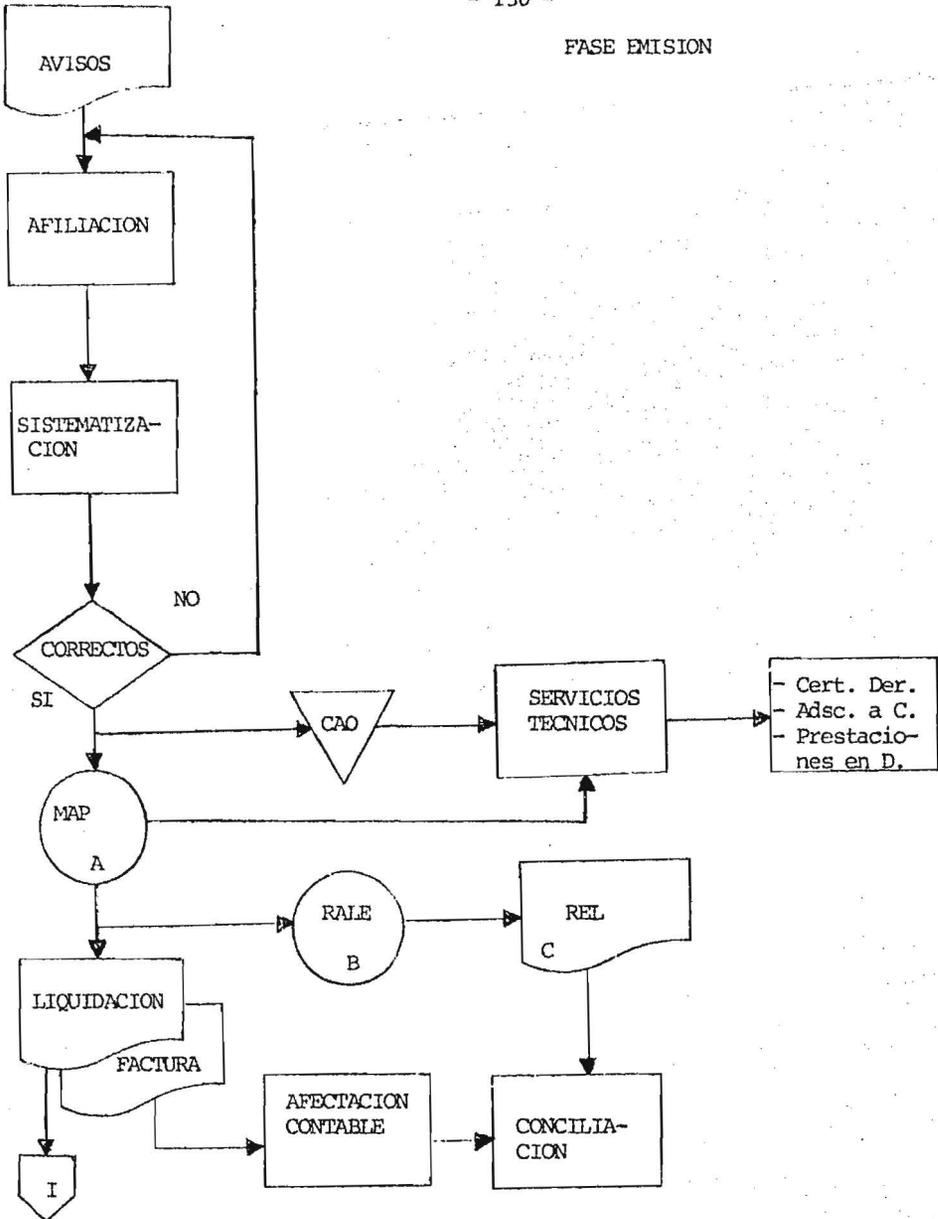
PROCESO RECAUDACION



PROCESO ENVIO A HACIENDA

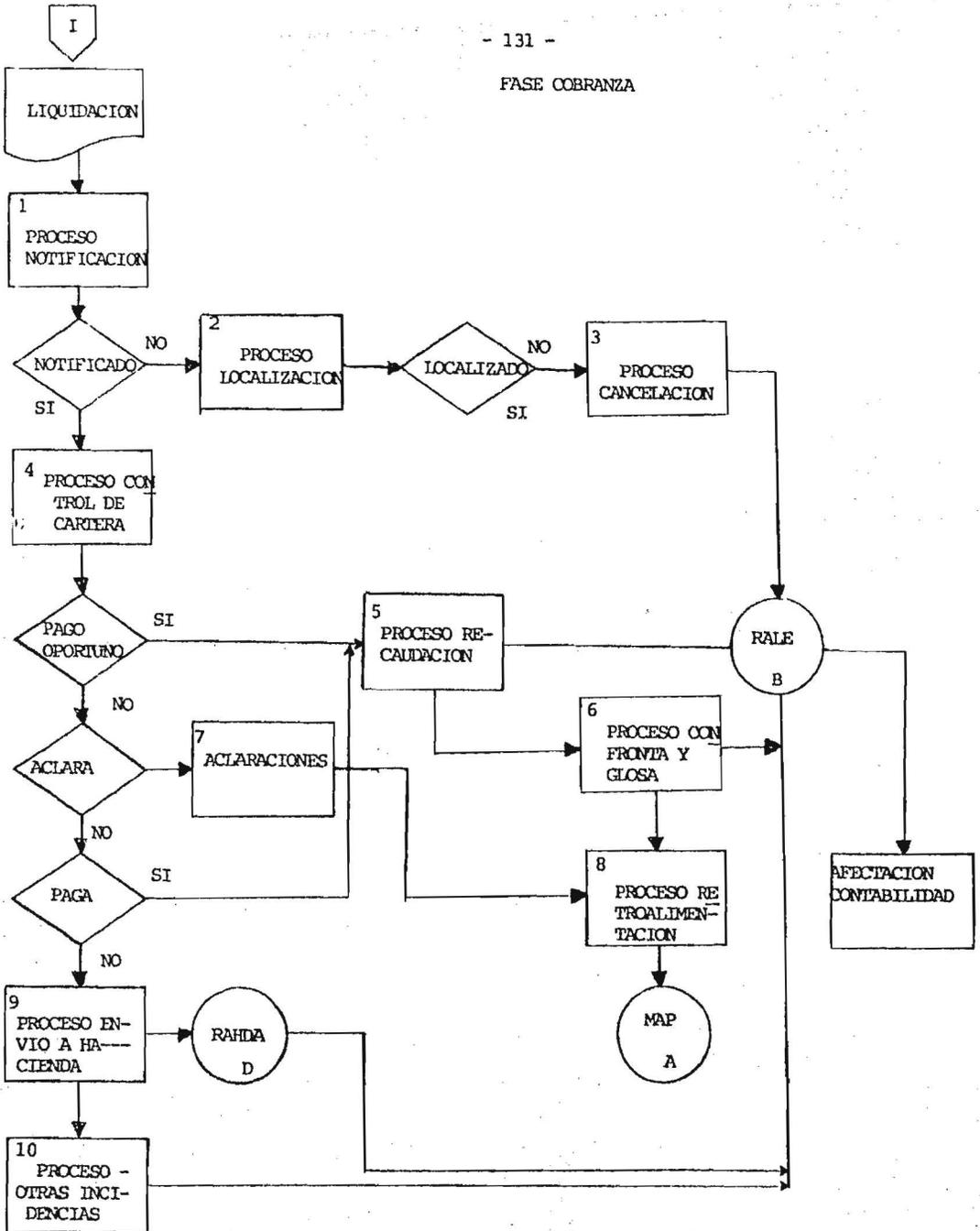


FASE EMISION



- CAO CATALOGO DE AVISOS ORIGINALES
- MAP MAESTRA DE ASEGURADOS Y PATRONES
- RALE REGISTRO DE ADEUDOS POR LIQUIDACIONES EMITIDAS
- REL REGISTRO DE EMISION DE LIQUIDACIONES

FASE COBRANZA



Y es posible afirmar que una deficiencia importante -- del sistema de avisos, que no se ha podido resolver, no obstante las normas de promedio que se han establecido en la Ley, es que casi en su totalidad se evaden de la cotización los componentes de tipo variable del salario, como son gratificaciones, compensaciones, comisiones, etc. que representan un buen porcentaje de los salarios fijos. Esta situación se presenta por que el sistema de avisos representa un sistema unilateral ya que todos los registros se basan en los movimientos que notifica el patrón al Instituto, sin que exista la seguridad de que sean correctos, -- completos y oportunos.

La evasión que representa esta deficiencia plantea por sí misma la necesidad de implantar un sistema que garantice el cobro de las cuotas de acuerdo con las percepciones que recibe el trabajador por sus servicios.

A esta evasión de pago de cuotas sobre los componentes variables del salario hay que agregar la que resulta de la evasión sistemática y permanente de inscripción de trabajadores, la cual se practica al dar los patrones de alta y baja a sus asalariados en forma artificial de acuerdo a las necesidades del servicio médico.

Por tal razón es conveniente implementar las agencias administrativas con un programa de afiliación que comprenda:

- La orientación obrera a través de la difusión tanto verbal co

mo escrita de las oportunidades que representa acudir, a la -  
tantas veces citada Agencia Administrativa para tramitar, - -  
aclarar o reclamar sus derechos, ya que como hemos mencionado,  
el trabajador puede presentarse a alguna de ellas de acuerdo\_  
a su domicilio.

- La difusión de asesoramiento a los patrones debe estar en pa-  
ralelo a la de los trabajadores con objeto de evitar las de--  
nuncias de sus obreros que en muchas ocasiones propiciarían -  
el fincamiento de capitales constitutivos, los cuales hasta -  
cierto punto no son para el Instituto Mexicano del Seguro So-  
cial tan benéficos como lo es el pago bimestral y la afilia--  
ción oportuna, en virtud de que este organismo tiene todos --  
sus compromisos programados.

Las acciones arriba mencionadas se realizarían mediante:

1. Carta a los Patrones
2. Boletines y avisos de prensa
3. Carteles
4. Reportajes
5. Radio y Televisión
6. Folletos Informativos
7. Visitas sociales a centros de trabajo
8. Ejercicio de la función de orientación e información en Unida-  
des de Servicio del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Todos estos medios deberán ser utilizados a fin de lo-

grar el objetivo deseado, ya que ésto ayudaría al trabajador y a sus beneficiarios al conocimiento de sus derechos y obligaciones, consiguientemente, mejoraría la relación obrero-patronal viéndose reducida la evasión por conceptos de afiliación-cuotas y desarrollándose éstos, acorde con los volúmenes actuales y futuros de patronos y derechohabientes.

Ahora bien se debe admitir que el principio inicial -- del carácter de las cuotas del Seguro Social no tienen en forma completa la naturaleza de los impuestos más sin embargo, si se comportan como tales, ya que el gravamen se hace sobre los ingresos y tienen la característica de obligatoriedad.

Lo anterior no implica que las cotizaciones sean vistas como impuestos ni que sea el Gobierno quien perciba dichas cuotas, pero si sería conveniente intentar que los canales de percepción de cuotas se identifiquen lo más posible con los de impuestos, es decir que se utilicen los mismos sistemas de declaración, los mismos controles a fin de abatir costos y contar con la fuente de comprobación que representa el propio pago de impuestos.

Es sabido que por lo que se refiere a los impuestos sobre productos del trabajo, las empresas tienen interés en declarar los salarios en forma más completa, ya que ello irá en disminución de las utilidades gravables. Este hecho constituye una posibilidad de mejorar el sistema de captación de cuotas del seguro social ya que si ésta se realiza de modo similar concordando con

el sistema fiscal se podrá lograr una mayor fidelidad en el cumplimiento de la obligación de los patrones.

Por lo anterior, se propone que la Declaración que presenta el patrón al Instituto Mexicano del Seguro Social funcione, previo convenio, con un documento basado en la Declaración de Pago de Impuesto sobre la Renta, por Productos del Trabajo y 1% sobre Erogaciones y Aportaciones y Abonos por Créditos al INFONAVIT, de modo que mediante la inclusión de un número mínimo de datos dicho formato sirva para el pago simultáneo a la Secretaría de Hacienda y a los dos Institutos. Pudiéndose efectuar la cobranza en las Agencias Administrativas del Seguro Social y en los sitios que disponga la Secretaría de Hacienda.

Con esto se puede explicar que existe una tendencia, a que las Instituciones de Seguridad Social unan, identifiquen o asimilen sus sistemas de cobro de cuotas con los sistemas impositivos.

CONCLUSIONES:

- Aún quedan muchas metas que cumplir para alcanzar la organización de justicia social que haga posible el ideal de la revolución. El régimen de seguridad social, es uno de los instrumentos con posibilidades para dar satisfacción a las fundamentales aspiraciones y demandas de nuestro pueblo.
- Los problemas humanos, económicos y sociales que pretende resolver el programa de seguridad social requieren de la colaboración de los sectores de la producción, ya que ésto se traduce en el progreso de la Nación.
- La colaboración es responsabilidad que corresponde por igual a todos los habitantes y en ella debemos participar en la medida que a cada quien le sea posible. Siendo ésto la base de la organización e integración del régimen de seguridad social.
- En general, se ha hecho patente que la desconcentración administrativa en el Valle de México fué una medida acertada desde todos los puntos de vista ya que un programa interdependencial puede ser perfectamente realizable.
- El cobro de las cuotas obrero-patronales en forma oportuna es acción primordial para el funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social y a través de esta exposición se ha propuesto la solución a la problemática que presenta.

- La acción del proyecto de orientación e información en las --  
Agencias Administrativas, como parte del programa de descon--  
centración tanto en el seno del Instituto como fuera de él, -  
modifica patrones de actuación y concientiza a la población -  
usuaria.
  
- A través de la política de implantar centros de comunicación\_  
en Unidades de Servicio, se ha mejorado la imagen de atención  
al público.
  
- Al esfuerzo que realiza el pueblo mexicano a través del Insti\_  
tuto Mexicano del Seguro Social, por mejorar las condiciones\_  
laborales está en reciprocidad, una mejor entrega al trabajo\_  
y una mayor conciencia social, ya que los destinatarios de su  
labor, son miembros del sector productivo que al crear la ri-  
queza social constituyen el sostén del aparato administrativo  
del país.
  
- Los sistemas de Afiliación-Vigencia de Derechos-Cobranza cons\_  
tituyen los instrumentos fundamentales en los que se apoya el  
Instituto Mexicano del Seguro Social para, por una parte, cum\_  
plir con el otorgamiento de prestaciones a sus derechohabien-  
tes en los términos establecidos por su Ley, y por la otra, -  
captar las cuotas con las que trabajadores y patrones contri-  
buyen a su sostenimiento.

R E C O M E N D A C I O N E S

Para evitar la evasión de cuotas obrero-patronales, el Instituto Mexicano del Seguro Social, deberá crear conciencia en toda la población.

Función que se conseguirá mediante la comunicación honesta de los servidores de la Seguridad Social, a los patrones y trabajadores orientándolos sobre el papel que juegan en la captación de cuotas, a través de:

- Visitas sociales a los patrones
- Difusión de las prestaciones y obligaciones contenidas en la Ley del Seguro Social.
- Invitaciones para el uso de los servicios que les confiere la Ley.
- Lo que llevaría consiguientemente a la actualización de sus catálogos.
- Así también se considera conveniente que el Instituto Mexicano del Seguro Social se apoye en los registros que llevan las empresas en forma individual para el pago de sueldos y el control de su personal y sujetar ese apoyo a controles de carácter colectivo, que como ya se dijo resultarían más eficientes, evitando duplicidades en las operaciones administrativas que llevan a cabo el Instituto y las empresas.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Academia de Ciencias de la U.R.S.S. Economía Política. Editorial Grijalbo, 1970.
- 2.- Brown, J.A.C. Psicología Social de la Industria. Breviarios F.C.E., México, 1970.
- 3.- De la Cueva, Mario. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1971.
- 4.- Fromm, Erich. Marx y su concepto del hombre. Breviarios F. C.E., México
- 5.- Trueba Urbina, Alberto. Ley Federal del Trabajo. Comentada. Editorial Porrúa México, D.F., 1972.
- 6.- I.M.S.S.- El Seguro Social en México, Antecedentes y Legislación.
- 7.- Ley del Seguro Social
- 8.- Morales R. Ricardo.- El Costo de la Administración de la Seguridad Social.
- 9.- I.M.S.S.- Reglamento para el pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.
- 10.- SILVA HERZONG, JESUS.- Breve Historia de la Revolución Mexicana.
- 11.- CALLEZ LOPEZ NEGRETE MARIO.- Integración del Subsector Salud

en lo referente a Asistencia Médica, Asistencia Social y Sa  
lubridad General S.S.A.; 1982

12.- VERGES JOAQUIN.- Qué es la Seguridad Social?

Editor la Gaya Ciencia 1977

13.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

14.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- La Seguridad Social y  
sus Principios - 1982

15.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- Principios de la Re--  
forma Administrativa en México - 1981

16.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- Memoria Institucional  
de los años 1977, 1981, 1982

17.- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.- Hacia un Sistema Nacional -  
de Salud 1983.