



10

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

IMPACTO DE LA NUEVA LEY DEL  
SEGURO SOCIAL

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIATURA EN SOCIOLOGIA  
P R E S E N T A :  
JORGE ARTURO CORREA AGUILAR

ASESOR: MTRO. ARTURO CHAVEZ LOPEZ



MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mis padres, donde estén.

A ti Elena, gracias.

# ÍNDICE

<b>Índice</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo I Contexto histórico y sociopolítico de seguridad social</b>	<b>13</b>
1.1 Antecedentes en el mundo	18
1.2 Antecedentes en México	24
1.2.1 La Colonia	25
1.2.2 La Independencia	28
1.3 Proceso revolucionario y creación de la ley del Seguro Social, en México	31
1.4 Ventajas y desventajas de la antigua ley	37
<b>Capítulo II El contexto socioeconómico de la seguridad social</b>	<b>42</b>
2.1 Economía del libre mercado o del liberalismo económico	43
2.2 Sistema económico centralmente planificado y socialismo realmente existente	50
2.3 Sistema de economía mixta	56
2.4 Economía política y seguridad social en el México del siglo XXI	59
2.5 Economía y política en la revolución institucionalizada	62
2.6 Neoliberalismo: su origen y consolidación en México	65
4.3 El nuevo contexto económico internacional: la globalización del neoliberalismo	71

<b>Capítulo III El fundamento de los organismos públicos descentralizados. El caso del Instituto Mexicano del Seguro Social</b>	<b>84</b>
<b>3.1 Instituto Mexicano del Seguro Social</b>	<b>88</b>
<b>3.2 La rectoría del estado en materia de políticas públicas de desarrollo social</b>	<b>89</b>
<b>3.3 El estado Mexicano en el contexto de la globalización</b>	<b>95</b>
<b>3.4 Ley del seguro social de 1943 y sus reformas</b>	<b>98</b>
<b>3.5 Ley del seguro social de 1973 y sus reformas</b>	<b>109</b>
<b>Capítulo IV Las reformas a la ley del seguro social en 1995</b>	<b>121</b>
<b>4.1 Motivación ordinaria de las reformas</b>	<b>121</b>
<b>4.2 Contenido y relevancia</b>	<b>126</b>
<b>4.3 Las cinco diferentes ramas del seguro social</b>	<b>135</b>
<b>4.3.1 Riesgos de trabajo</b>	<b>136</b>
<b>4.3.2 Enfermedades y maternidad</b>	<b>140</b>
<b>4.3.3 Invalidez y vida</b>	<b>142</b>
<b>4.3.3.1 Ramo de invalidez</b>	<b>143</b>
<b>4.3.3.2 Ramo de vida</b>	<b>145</b>
<b>4.3.3.3 Régimen financiero</b>	<b>151</b>
<b>4.3.4 Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez</b>	<b>153</b>
<b>4.3.4.1 Ramo de vejez</b>	<b>154</b>
<b>4.3.4.2 Ramo de cesantía en edad avanzada</b>	<b>155</b>
<b>4.3.5 Guardería y prestaciones sociales</b>	<b>162</b>

<b>Conclusiones</b>	<b>174</b>
<b>Epilogo</b>	<b>180</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>188</b>

## **Introducción**

Entendiendo a la seguridad social como el medio de protección en la salud a todos dentro de una sociedad, estudiaremos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el como se dedica a dar protección social a un estrato muy específico como es el de los trabajadores.

Hablar de la nueva ley del seguro social, aprobada en 1994, desde una mirada sociológica, nos obliga a realizar una serie de revisiones, conceptuales e históricas que nos permitan comprender y hacer comprender la complejidad del fenómeno, que hoy se nos presenta simplemente como una salida "en el nuevo contexto económico y político".

Las líneas de esta revisión están marcadas por el capitulado, sin embargo, es importante señalar algunos elementos en esta introducción que nos den una idea del problema trabajado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, fue creado en la década de los cuarenta. Al menos declarativamente, el objetivo era el de ayudar a los más necesitados siempre y cuando contaran con un empleo remunerado, en lo relativo a la salud y el bienestar.

El discurso gubernamental de la época estaba todavía demasiado impregnado por los ideales de la revolución mexicana, de ahí que una iniciativa de este tipo fuera anunciada como una prueba más de que la revolución le estaba haciendo justicia a los desposeídos de la nación. En realidad podemos sostener que se trató de un paliativo frente a la situación de pobreza y abandono en que vivía la mayoría de la población.

Se ha dicho muchas veces que las políticas gubernamentales que el presidente Manuel Ávila Camacho había implantado, respondían a los intereses de las cúpulas empresariales. Esto

provocaba la irritación de los trabajadores, que iba en aumento, y a raíz de lo anterior se decidió crear un órgano de beneficio colectivo.

Paradójicamente, en sus inicios fue rechazado por los dueños de las empresas y por los propios trabajadores, ya que les parecía exagerado el monto de las cuotas que se tenían que pagar. Así, debido a la creación del IMSS, se iniciaron movimientos con marchas de protesta, en contra de su creación y de la ley en que se sustentaba. Estos movimientos, empero, al igual que muchos otros de la época, fueron sofocados.

Eran los tiempos en que se invocaba a la unidad nacional, porque el país se hallaba en guerra. El 14 de Mayo de 1942, los alemanes hundieron un buque mexicano llamado "el Potrero", con lo que México se vio justificado a entrar a la guerra, uniéndose a los países aliados. Eran los tiempos en que se abandonaba la política popular (que impulsó el cardenismo) y el discurso revolucionario se transformaba paulatinamente en el discurso del progreso.

También el discurso de unidad nacional fue fundamental en esos tiempos. En su nombre se reprimieron movimientos sociales, se cancelaron derechos, pero sobre todo, se desarrolló una política económica en donde los grandes beneficiados fueron los empresarios, que acaparaban productos para encarecerlos, subiendo los costos de todos los insumos; también se negaban a subir salarios y pedían mayor productividad a los obreros, los cuales no podían hacer huelgas, con el fin de no quebrantar los "Pactos de Unidad en beneficio de la Nación".

El IMSS se crea, entonces, con la clara finalidad de que los conflictos disminuyan y bajo el discurso de que proveer de seguridad social es el mejor instrumento para ayudar a los sectores de la población más necesitados.

En la realidad, originalmente tiene una función clientelar muy fuerte, debido al corporativismo impulsado desde el gobierno.

De cualquier manera, el IMSS, se convierte en una institución muy importante. La atención que se le ha prestado ha variado a lo largo de su historia, pero sin duda fue uno de los indicadores que sirvió para que en nuestro país se pudiese hablar de un intento de "Estado benefactor".

El IMSS se constituyó como un organismo descentralizado del gobierno federal y con el paso del tiempo se ha venido modificando la concepción que sobre él se tenía, hasta convertirse en el pilar de la **seguridad social en México**. Un pilar con serias deficiencias desde su origen, algunas que fueron corregidas y otras que han permanecido a través del tiempo, pero que frente a la situación de abandono y pobreza en que vive la población, se convirtió en la única alternativa de salud para millones de mexicanos y mexicanas.

Desde su origen esta institución se sostiene con aportaciones de los trabajadores, impuestos que pagan los dueños de las empresas, y con aportaciones del gobierno. Inicialmente la fuente fundamental de financiamiento eran las contribuciones equivalentes al 24.5%, del salario cotizante de cada trabajador, es decir, la fuente de ingresos de esta paraestatal provenía de los niveles de empleo y el monto salarial de los trabajadores inscritos en la Institución. Al irse depreciando los salarios y los empleos, los ingresos de esta Institución se han visto seriamente afectados.

Con la finalidad de cobrar a los morosos, en 1944 se creó dentro del IMSS un órgano fiscal autónomo, que tiene total independencia, actuando como hacienda. Asimismo se reciben subsidios en la compra de medicinas, instrumentales y todo tipo de enseres.

El IMSS a través del tiempo se ha ido modificando, de manera tal, que ha ido perdiendo su esencia clientelar, pero también su carácter de institución de bienestar. Especialmente con los cambios que el gobierno ha impulsado en las últimas décadas, debido entre muchas otras causas a las crisis mundiales y la globalización, cuyos valores enfatizan la competitividad, la productividad, la calidad y la excelencia.

Esto significa la incorporación de modelos usados en países más industrializados a diversas áreas de la vida social y económica, incluida la seguridad social. Se sigue la política de adelgazamiento del estado, mediante la venta de paraestatales o parte de sus servicios, recortes presupuestales, donde se obliga a las instituciones a producir más con menos dinero y recursos. Esto ha redundado, entre otras cosas, en un empobrecimiento de la calidad de los servicios.

En este contexto se origina y aprueba la nueva ley del seguro social, (aprobada en 1994 y puesta en marcha en 1997) que implica desde nuestra óptica la reducción de la seguridad social a la lógica de la oferta y la demanda, la mercantilización de los productos, en este caso vender mejores servicios a quienes los puedan pagar y dar peor servicio a los que no tengan lo suficiente para adquirirlo.

Con ello se lleva a cabo un profundo cambio en la visión inicial de la institución, perdiendo el sentido para lo que supuestamente se creó, actuando como cualquier otra empresa vendedora de seguros médicos, los cuales lo pueden adquirir solamente un segmento muy pequeño de la población, dejando en la indefensión a la mayoría.

Sostenemos que, a pesar del nuevo contexto económico mundial, esta institución no debe de desaparecer, sino por el contrario, aumentar su capacidad de atención a la población en general, con el fin de dar una mejor calidad de vida a todos

ciudadanos, como algo indispensable, dentro de una sociedad donde la mayoría no tiene los recursos suficientes para hacer frente a este tipo de gastos, y que cada día encuentra menos alternativas para su precaria situación.

Esto, por supuesto, porque significa el apoyo a los de por sí excluidos del sistema económico imperante, pero también porque al irse degradando las condiciones de vida de la población, esto traerá como consecuencia la agudización de problemas colaterales como la violencia, la delincuencia, la improductividad, que a la larga serán contraproducentes para toda la sociedad y no solo para los directamente afectados.

En el presente trabajo de investigación pretendo discutir las modificaciones legales que se han realizado en los últimos años. Para lograrlo consideré necesario hacer una revisión conceptual e histórica que desarrolle en el primer capítulo. Aquí planteo como el problema de la seguridad social, ha sido una preocupación cuyos orígenes se remontan al surgimiento mismo de las sociedades. También sostengo que es en la época moderna y debido a las notorias transformaciones sociales que ha vivido la humanidad, pero también a las aportaciones teóricas de pensadores modernos, cuando la seguridad social se ha convertido en una demanda de los pueblos. En el caso mexicano, reviso la forma en que surgieron las primeras experiencias de seguridad social, hasta nuestros días.

En el segundo capítulo, y partiendo del supuesto de que no puede entenderse ningún fenómeno sociológico si no se le ubica en su contexto económico y político, realizo una somera revisión de los distintos modelos económicos aplicado en del siglo XX y como cada uno enfrenta de manera diferente el problema de la seguridad social. Estos modelos, que en realidad sirven como tipos ideales de análisis,

los observamos esquemáticamente en la historia de nuestro país a lo largo del siglo XX.

En el tercer capítulo reviso la historia del IMSS y de la ley en la que se sustenta, así como las condiciones sociopolíticas que le dan origen, primero la iniciativa y después la nueva ley del seguro social.

Finalmente, en el último capítulo analizo la nueva ley del seguro social y pongo a debate las consecuencias negativas para la propia institución y para la población beneficiaria de este servicio.

Al final aventuro algunas conclusiones, que en realidad son líneas de indagación que es necesario profundizar.

El objetivo de este trabajo es iniciar, desde la sociología, una investigación sobre la seguridad social desde la norma jurídica que la constituye y no de su práctica, en un momento en que la ley empieza a cobrar una importancia fundamental para entender a la sociedad contemporánea, especialmente en nuestro país.

## Capítulo I

### Contexto histórico y sociopolítico de la seguridad social

En el presente capítulo analizaremos el contexto social, nacional e internacional, en el que surge una institución del tipo del IMSS, poniendo énfasis los hechos históricos que hicieron posible que la seguridad social fuese una preocupación del estado y un fenómeno de interés público fundamental.

A través de la historia de la humanidad podemos observar la forma en que los seres humanos se fueron organizando colectivamente para protegerse. La necesidad de unir esfuerzos tiene su origen en la incapacidad física que tenían para defenderse de las adversidades que les planteaba una naturaleza hostil. Adversidades que se concretizaban de igual forma, en la falta de alimentos, en el enfrentamiento a un animal peligroso, en la incapacidad de enfrentar los virus o las catástrofes que produce la propia naturaleza. En un tiempo en que el compromiso era con la sobrevivencia y que se desconocían los mecanismos mínimos para enfrentar fenómenos naturales que ahora se no hacen simples como un rayo o la fuerza del agua.

Así, la seguridad, en el sentido amplio del término, seguridad para continuar con vida, es un elemento explicativo de las relaciones de solidaridad social que vamos a encontrar a lo largo de la historia de la humanidad.

De esta necesidad y mutua dependencia surgieron los primeros grupos sociales. Así el hombre en su historia paso de la orda a la tribu, de la tribu al clan y del clan a la comunidad y así hasta llegar a las sociedades que hoy conocemos. Es decir, en gran medida, la sociedad como tal, tiene su origen en la necesidad de seguridad de

los seres humanos. El ser social por naturaleza de la que habla Aristóteles en su famoso *zon politikon*, puede entenderse como la respuesta a una necesidad de sobrevivencia. La capacidad para organizarse en sociedad, es decir con reglas de convivencia básicas que permitían que los habitantes de las *polis* pudiesen sentirse con cierta seguridad es el origen de la seguridad social.

La vida misma se pone en juego en un mundo lleno de azarosos imprevistos y la vida se convierte en el valor fundamental.

No es casual que uno de los pilares teóricos del estado moderno, Hobbes va sostener la tesis de que el origen del pacto social es el miedo a la muerte. Es este miedo también, el que obliga al ser humano a buscar mecanismos de protección. Aunque su explicación va encaminada a la comprensión del Estado Moderno, es un argumento recurrente que obliga a los seres humanos a pactar condiciones mínimas y reglas de convivencia que le permitan tener **seguridad** de seguir viviendo.

Los movimientos sociales y revolucionarios, de Espartaco al Zapatismo, tienen un eje en común que es necesario destacar: es mejor morir luchando que morir de hambre. La única muerte que es preferible, es la muerte revestida de dignidad frente a la muerte indigna. ¿y cuál es esa muerte indigna? Aquella que se produce por falta de los mínimos de seguridad social: vivienda, alimentación y salud.

Atrás de esta situación está la inexorable vulnerabilidad del ser. La constante amenaza de los "otros", las enfermedades y las fuerzas de la naturaleza hacían al ser humano absolutamente vulnerable, por lo que una de sus preocupaciones básicas a lo largo de la historia ha sido la de encontrar mecanismos que le permitan sobrevivir de manera sana.

Esto por supuesto que estaba mediado por relaciones de poder. De hecho uno de los ejes de este trabajo es sostener que desde su origen, la norma que regula la seguridad social está estrechamente relacionada con la dominación de unos sobre otros.

Un elemento fundamental, por lo tanto, para entender la seguridad social como un problema de nuestro tiempo lo encontramos en el origen de la propiedad privada y las relaciones de dominación.

La *inseguridad social*, que se veía reflejada en las enfermedades y muertes continuas de los miembros de los grupos sociales eran causadas por la propia naturaleza y su desconocimiento de ella. Sin embargo, desde tiempos remotos no ha sido igual para todos.

Desde el surgimiento de la propiedad privada, unos cuantos se convirtieron en dueños y la mayoría se volvió dependiente de las decisiones de pocos hombres, esto creó una gran desigualdad en todos los aspectos, siendo uno de los más importantes la seguridad social. Los dueños contaban con recursos materiales y con mayores conocimientos para protegerse. Mientras que los que nada poseían, se exponían físicamente a condiciones de sobrevivencia paupérrimas. Un dato interesante en este sentido lo podemos observar en la curva poblacional de la humanidad. Ahí podemos ver como es hasta el siglo XVIII cuando los índices de natalidad empiezan a coincidir con los índices de crecimiento poblacional. La muerte tenía permiso y de cada 10 niños que nacían antes del siglo XVIII morían en promedio 8.

Las enfermedades proliferaban y una simple infección podía ser mortal (lo paradójico es que en muchos lugares del llamado tercer mundo, incluyendo algunas zonas de nuestro país esto sigue ocurriendo). El riesgo, por las condiciones de vida y por el trabajo, nunca ha sido igual para todos. Mientras las clases trabajadoras,

para usar conceptos marxistas válidos, se exponían recurrentemente por su trabajo físico y los riesgos que implicaba, los dueños de los medios de producción, no corrían demasiados riesgos y, además, contaban con los recursos suficientes para proteger su salud, en la medida de las posibilidades existentes en sus respectivas épocas.

El renacimiento primero, pero especialmente la revolución industrial y científica parecían ser la promesa esperada. La posibilidad de que la ciencia resolviera los grandes problemas de la humanidad empezaba a tener resultados, aunque sabemos que todavía en el siglo XVIII el promedio de vida era de 40 años y que en ciudades que hoy admiramos como París, proliferaba las enfermedades y la putrefacción. Pero la promesa del iluminismo, cuyo sistema económico es el capitalismo, de solucionar los grandes problemas de la humanidad a través de la ciencia y la razón, sostenía, como lo sigue haciendo, que todo era cuestión de tiempo. Los beneficios primero llegarían a las clases altas y después, como la leche que se desparrama a las clases bajas. Obviamente esto sólo era una promesa de la modernidad que hasta la fecha no se ha cumplido.

La realidad es que la salud y en general la seguridad social prometida por la ciencia llegó, pero a muy pocas personas. A los dueños del capital material y cultural. La mayoría de la población siguió padeciendo la inseguridad, incluso agudizada por las condiciones de explotación a la que se veían sometidos los trabajadores por un capitalismo realmente salvaje.

Esta nueva situación y una renovada producción ideológica, provocó que surgieran luchas sociales e ideologías políticas que buscaban mejores condiciones de vida para las clases trabajadoras y, en general, para todos aquellos que no disfrutaban de los beneficios

del desarrollo económico que había prometido el modelo económico imperante.

Ante tal situación, que originó revueltas y revoluciones en muchas partes del mundo, producto de la inseguridad y condiciones deplorables que se tenían en los trabajos se empezaron a dar incentivos para evitar los conflictos sociales, es decir se les daba concesiones para que mejoraran y se hicieran menos difíciles las condiciones de sobrevivencia.

Todos estos paliativos en realidad se daban por dos cosas, una evitar que se les muriera la mano de obra barata y la otra como una válvula de escape de las presiones que ejercían los propios trabajadores por lograr mejoras ante las condiciones infrahumanas en que se encontraban, todo esto ha sentado las bases de lo que ahora se conoce como derecho laboral.

Así, la preocupación por la seguridad social y por ende, de las leyes que la sustentan tiene su origen en la lucha política. La norma jurídica ha respondido a las relaciones de fuerza, resultado de la lucha de intereses y al cálculo político que los actores sociales han realizado.

El presente trabajo, tiene por objeto exponer un análisis reflexivo respecto a la institución de la seguridad social, toda vez que la misma siempre ha sido una meta por la que la clase trabajadora ha dado numerosas batallas. Así, bajo esta perspectiva, representa una de las conquistas más grandes logradas en diversas partes del mundo, en unos países más y en otros menos, en la búsqueda de diversos beneficios, que sin duda les corresponden a los trabajadores, no sólo como resultado de las diversas labores que desempeñan en el desarrollo económico, sino también como un problema de dignificación de la vida de millones de seres humanos

que aún en la actualidad no cuentan con servicios de salud indispensables y mucho menos de una perspectiva de futuro.

### 1.1 Antecedentes en el mundo

Por lo que se puede observar a simple vista, es evidente la inseguridad en que nos encontramos la mayoría de la sociedad. Podemos sostener que la inseguridad es la primera causa de la seguridad. Se puede decir que la naturaleza nos pone abismos y el hombre debe construir los puentes para poder avanzar.

Los humanos reaccionan contra la inseguridad generando medidas de seguridad. Frente a la agresión de los cambios del ambiente, nos adaptamos, protegiéndonos o perecemos y esta es una ley biológica el adaptarse o morir. Los instintos son formas permanentes de adaptación, o sea la experiencia de la especie, en el señalamiento de conductas más útiles para el individuo.

Algunas especies animales gregarias, es decir, que viven en colectividad adoptan conductas convenientes al grupo, sobreponiéndose al interés del individuo. Ejemplos de esta índole se dan entre hormigas, avispas, castores. Todo por la supervivencia tanto de los individuos, como del grupo en sí.

Desde su origen el hombre ha buscado su seguridad individual y social, por medio de las instituciones creadas y organizadas por él. ejemplo de estos grupos son: la familia, la iglesia, el ejército, los clubes.

Con el desarrollo social se han creado nuevos grupos de convivencia con objetivos distintos entre sí, que suelen crear lazos entre sus miembros uniendo sus esfuerzos para alcanzar distintos fines. En este proceso sus miembros se identifican, se ayudan

defendiéndose o enfrentan otros grupos en busca de la satisfacción de sus necesidades

Sin embargo, aún cuando en la antigüedad, concretamente los filósofos griegos, ensalzaron al hombre como ser superior, no se consideraba a todos los hombres iguales y por tanto, no todos tenían los mismos derechos y oportunidades, la esclavitud era aceptada con normalidad y sin remordimientos, tratándose a los esclavos como cosas. Por lo tanto, el enfrentamiento a la inseguridad no se daba de la misma manera.

Además de las diferencias sociales para enfrentar la inseguridad, que históricamente podemos registrar, lo cual es un supuesto básico de la presente investigación, la sociedad en general ha ido generando, a través de la experiencia, formas sociales de seguridad social. A continuación algunos ejemplos de ellos.

En la antigüedad romana encontramos como antecedente remoto de la protección social a los llamados *artificum vel opificum o tenuiores*, consistentes en la unión de por lo menos tres individuos que se comprometían a contribuir con aportaciones al fondo común mismo que servía para los gastos de enterramiento del socio fallecido o para cubrir necesidades en caso de enfermedad de alguno de los socios.

En la edad media encontramos las cofradías, ya fueran religiosas o gremiales, que ofrecían protección mutualista y asistencial, siendo las principales necesidades protegidas, la enfermedad, vejez, fallecimiento, dote, cautividad, supervivencia de viudas y huérfanos, estas cofradías se capitalizaban mediante las aportaciones iniciales y periódicas de los agremiados. Dado que el siervo feudal sustituyó al esclavo siendo del mismo modo explotado, sólo las clases privilegiadas tuvieron acceso al bienestar y seguridad social que las cofradías podían otorgar.

Durante la Edad Moderna, la protección se realiza primero a través de la *hermandad del socorro y el montepío*, complementándose al final la asistencia con el ahorro (monte de piedad), esto es en España. La hermandad como la cofradía gremial recaudaba sus fondos de aportaciones de los socios, pero eventualmente se aceptaron indigentes con el carácter de socios privilegiados (exentos de aportación).

No es hasta la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano, que se plantea por primera vez, el derecho de todos los hombres a la propiedad, a la seguridad, a la libertad, como lo veremos más adelante.

Por tanto podemos afirmar que el derecho de la seguridad social, es nuevo dentro de la historia de la humanidad, sin que sea posible hablar de este término hasta el presente siglo, y surge por la necesidad de lograr una convivencia pacífica, ordenada y respetuosa de los derechos humanos declarados en Francia en 1789, con el fin de lograr una calidad de vida que preserve la justicia y la equidad social.

Para Mario de la Cueva, el derecho del trabajo en su acepción más amplia, "se entiende como un conjunto de normas que, a cambio de trabajo humano, intentan realizar el derecho del hombre a una existencia que sea digna de la persona humana y se presenta como un derecho de la clase trabajadora para los trabajadores."<sup>1</sup>

Por lo que hace a la existencia humana, en todos los niveles se enfrenta a la inseguridad: en lo biológico, dada nuestra necesidad de alimentación y nuestra vulnerabilidad ante agresores del medio, ya sean estos físicos, químicos, biológicos e incluso nuestros propios semejantes. En lo económico, los bajos salarios provocan una fuerte lucha competitiva y hacen incierta la estabilidad. En lo político debido

---

<sup>1</sup> De la Cueva, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo, Editorial Porrúa, México, 1982

a los conflictos de intereses y las luchas sociales. En lo social, ya que las condiciones de vida de la inmensa mayoría son precarias. Aún en lo psicológico, ya que la angustia es la contrapartida de la seguridad.

Es necesario diferenciar además, entre la seguridad social de los diversos países, ya que el problema de la seguridad social es diferente, dependiendo del grado de desarrollo y del modelo económico adoptado por cada país. En el caso de México, el problema de la seguridad social es grande y grave, si consideramos la sobre población que sufrimos y el porcentaje de población que tiene acceso a servicios sociales de calidad.

Cuando hablamos de seguridad social, es en el sentido del proceso integral de un estado, en el cual participan los más diversos sectores integrándose en un desarrollo que plantee el ordenamiento de la convivencia humana con el único fin del progreso social.

La seguridad social en su más amplio significado, representa el conjunto de esfuerzos encaminados a proteger la vida y los bienes de subsistencia, sustituyendo conscientemente la responsabilidad individual por la responsabilidad colectiva, mediante las acciones de toda la ciudadanía, coordinada a través de sus estructuras gubernamentales. Representa el deseo universal de tener una vida mejor, que incluya la liberación de la miseria, el mejoramiento de la salud y las condiciones de vida en general.

Para alcanzar la seguridad social, se requiere de avances en lo económico, en lo social y en lo jurídico, no sólo mediante la acción de gobierno, ya que este no cubre nuestras necesidades básicas. A mayor cantidad de recursos materiales y culturales que se posean, mayor es la responsabilidad frente a los demás miembros de la comunidad. Esto significa que la seguridad social, puede lograrse para todos, si cada ciudadano o persona jurídica que así lo pueda

realizar, aporta algo a la comunidad y para ello deben coordinarse acciones ciudadanas.

Al comienzo de este punto, mencionaba las primitivas agrupaciones humanas en búsqueda de la seguridad colectiva y es obvio que a medida de que las primeras sociedades avanzan en la realización de actividades secundarias y terciarias, en esa misma medida se evoluciona de la ayuda mutua a otras formas de protección y seguridad social.

Como asenté, no fue hasta la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano, cuando realmente se formuló este derecho a la seguridad social, pero podríamos afirmar que las cofradías latinas, los gremios normandos y las corporaciones en Francia durante la revolución, tuvieron como finalidad la protección social, al estar constituidos para brindar ayuda a sus miembros en momentos de desgracia o necesidad.

Las casas laborales, las cuotas sociales, las casas de pescadores, los montepíos, son testimonios de los esfuerzos para buscar la protección y la seguridad social. Aunque todavía no se alcanzaba a concebir de la manera en que el estado la tiene actualmente proyectada.

La declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano, en 1789, proclamó: "la creación y organización de un establecimiento general de socorros públicos para educar a los niños, aliviar a los enfermos pobres y proporcionar trabajo a los inválidos que no hubieran podido procurárselo."<sup>2</sup>

La constitución francesa de 1873, estableció que los seguros públicos son deuda sagrada, la sociedad debe procurar la subsistencia de los desgraciados, ya sea procurándoles trabajo o

---

<sup>2</sup> González Blackcaller, C.E. Síntesis de Historia Universal, ed. Herrero, México, 1973.

asegurándoles medios de existencia a los que estén en condiciones de trabajar.

La principal característica de la asistencia es que se proporciona solamente a los que carecen de medios económicos y se encuentran en estado de indigencia.

En Alemania en 1863, bajo los auspicios de Fernando de la Salle, se celebró en Leipzig, un congreso de trabajadores alemanes, con la siguiente declaración de principios: "Asociación de trabajadores alemanes, quienes partiendo de la convicción de que solamente el sufragio universal y directo, puede asegurar una representación adecuada y segura de los intereses sociales de la clase obrera alemana, así como la eliminación de los antagonismos de clases, se asigna como el fin actual por la vía pacífica y legal conquistar particularmente la opinión pública para conseguir el establecimiento del sufragio universal, igual y directo."<sup>3</sup>

Ante la fuerza avasalladora que había tomado el movimiento social, ya en la primera mitad del siglo pasado, Bismark, estableció el primer sistema de previsión social, mismo que se convertiría en fuente de inspiración para muchos estados.

En 1810, siguiendo el ejemplo alemán, "se obligaba a los empresarios a asegurar prestaciones en caso de enfermedad a los asalariados que conviviese bajo el mismo techo; en 1848, los empresarios de la industria ferroviaria respondían a los accidentes de trabajo.

Para 1850, en los municipios de varios estados alemanes se habían establecido fondos de ahorro para la enfermedad, en los que los trabajadores debían participar obligatoriamente. La introducción de nuevas medidas de seguridad social en el sistema alemán fue sucesiva: en 1883, el seguro de enfermedad, en 1884, el seguro de

---

<sup>3</sup> De la Cueva, Mario, op.cit.

accidentes y en 1889, el seguro de invalidez y vejez, quedando protegidos todos los trabajadores asegurados en la industria, en 1911, se agregó el seguro de supervivencia y se cumplió por primera vez un código de seguros sociales".<sup>4</sup>

Este ejemplo fue tomado por Austria y más tarde se extendió por toda América Latina, Estados Unidos de América y Canadá. Con la revolución industrial y el auge del maquinismo, las pequeñas industrias organizadas bajo el sistema gremial no fueron ya productivas, por lo que los artesanos tuvieron que buscar ocupación en las grandes fábricas, por lo que, respecto a la seguridad social: "Numerosos pueblos vieron en este sistema un refugio contra la inseguridad imperante, no sólo en lugares de trabajo, sino en toda la vida social. Ahora el seguro social, funciona en casi la totalidad de las naciones y ampara a varios cientos de millones de trabajadores, y sigue extendiéndose con rapidez en los diversos países y a las diferentes categorías de trabajadores; su establecimiento ha sido consagrado inclusive entre los derechos fundamentales del hombre, en las diferentes constituciones del mundo".<sup>5</sup>

## 1.2 Antecedentes en México

En nuestro país, la seguridad social se ha convertido en una bandera de las más importantes de la clase trabajadora, fue por esto que desde la revolución mexicana se tomó como una parte fundamental del ideario revolucionario, por lo que cuando esta lucha llega a su fin se ven plasmados estos conceptos. Con el tiempo definiéndose y profundizándose se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, con el objeto de que este organismo tripartita

<sup>4</sup> González Díaz, L. Cursillo de seguridad social mexicana, Univ. Nvo. León, México. 1959.

<sup>5</sup> Herrera Gutiérrez, Alfonso, Problemas técnicos y jurídicos del seguro social, México. 1955.

(estado – patrón – trabajador), se encargue de la prestación de los servicios sociales que le corresponde y para lo cual fue creado.

Este organismo recibe sus aportaciones tanto de los trabajadores, como de los patrones y del mismo estado, teniendo éste último el papel rector, con el fin de equilibrar la lucha de clases y obligar a los patrones no desamparen a los trabajadores.

A partir de 1988, con la llegada de la corriente neoliberal al gobierno, se estructura un mecanismo tendiente a quitarle al estado las facultades de vigilancia y promoción de la seguridad social. El plan nacional de desarrollo de 1988-1994, propuso en el renglón de la seguridad social la excelencia en el servicio y la autosuficiencia del IMSS; ideales nada reprobables desde el punto de vista ideológico, estas metas fueron únicamente el mecanismo legitimador para dismantelar la estructura organizacional y financiera del instituto.

El período presidencial de referencia únicamente puso las bases para que se liberara el gobierno de su obligación trascendental de participar en la seguridad social de los trabajadores mexicanos. Sin embargo, para entender este cambio, que aquí catalogaremos como retroceso, es importante dar una somera revisión sobre la evolución particular que la seguridad social ha tenido en nuestro país. Para lograrlo mencionaremos algunos ejemplos que ubicaremos en la historia de nuestro país.

### **1.2.1 La Colonia**

Los antecedentes de la seguridad social en nuestro país se remontan a la época prehispánica. El emperador Moctezuma, sería un precursor del concepto de seguridad social, ya que consideró como un deber para los gobernantes el mirar por el bienestar de los

inválidos y los ancianos, mandando construir un gran hospital donde deberían ser tratados como gente estimada y digna de todo servicio.<sup>6</sup>

Además, en esta época se desarrollan los calpullis, que eran organizaciones en las cuales se otorgaba cierta seguridad a los miembros y que constituyen la base para la realización de actividades comunitarias orientadas a proteger y dar seguridad a los más necesitados.

Entre las prácticas comunitarias de los indígenas, que pueden ser consideradas como antecedentes de la seguridad social y que estaban orientadas a proteger a la población en los momentos de carestía y escasez de alimentos, se destacan los almacenes del estado llamados "petlalcalli" o "petlalcalco", donde se almacenaban las cosechas de las tierras del palacio, y se depositaban los productos de la recaudación fiscal. Estos graneros no sólo servían para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios, sino también estaban para beneficio de la población.<sup>7</sup>

Las primeras disposiciones que pueden considerarse como antecedente de la seguridad social, se inician en la época de la colonia, cuando se expidieron las primeras disposiciones en materia de trabajo durante los siglos XVI y XVII. Contienen las cédulas reales, que llegaban a la Nueva España, las ordenanzas dadas o aprobadas por los virreyes, una especie de legislación descentralizada, ordenanzas que iban desde la reglamentación del trabajo, fijación de salarios, prestaciones, hasta la prohibición del trabajo forzoso, del maltrato o vejación y la libre voluntad para contratarse. Las ordenanzas fueron instituciones que controlaban la actividad de los hombres, bajo el marco de un gobierno absolutista.

---

<sup>6</sup> Robledo Santiago, Edgar, *Epistolario de la Seguridad Social*, Ed. Arana, México, 1976, pp. 19-20

<sup>7</sup> ISSSTE, *El ISSSTE y la Seguridad Social para los trabajadores del Estado*, Taller de la Gráfica Popular, México, 1976, p. 40.

Evidentemente estas normas se expedían por los abusos extremos que se cometían sobre los nativos, lo que ocasionaba la muerte de muchos de ellos.

Durante la colonia se expidieron las "Leyes de las Indias", de 1561 a 1769, en las que se encuentran las siguientes disposiciones: limitación de la jornada de trabajo, protección al trabajador en el desempeño de su trabajo, salario mínimo, protección a mujeres y a niños.

En ésta época también surgen las cajas de comunidades indígenas. Estas tenían la influencia de las instituciones prehispánicas y de las cofradías españolas. Las cajas de comunidades indígenas consistían de un fondo de ahorro, dedicado a la atención de los servicios municipales y religiosos de la comunidad. Estos servicios eran los de la enseñanza, la atención médica gratuita, la protección de ancianos y desvalidos y el fomento agrícola con la concesión de créditos.

Durante la época de la colonia fue muy importante la influencia que tuvieron las cajas de las comunidades indígenas y las cofradías españolas. Esta influencia se dio en el sistema de contraprestación, en el cual se establecían cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado.

En el año 1771 por orden de Carlos III, se fundó el primer montepío; los montepíos incluían asistencia social a los trabajadores del virreinato. Posteriormente se fundó el Monte de Piedad en México.

Justo es recordar al precursor de la seguridad social en México durante la colonia, Vasco de Quiroga, misionero español que llega a la Nueva España enviado por Carlos V, emperador español, cuyos mandatos habían sido mal interpretados y requería de personas con una línea de pensamiento diferente a la de anteriores representantes.

Por su nobleza, "y sus sentimientos de afecto hacia los indios, Vasco de Quiroga se ganó el apelativo de *Tata Vasco*, combatió enérgicamente el herraje, y todas las aberraciones a que eran sometidos los naturales de la Nueva España".<sup>8</sup>

*Tata Vasco* funda el hospital de Santa Martha y el de la Asunción en la ciudad de Pátzcuaro, en la que se ejemplificó la realización de sus deseos de establecer en cada pueblo un templo, un hospital y una escuela. Así se estableció la mejor y más grande red de centros de ayuda en tiempos de la colonia, llegando a crearse noventa y dos de ellos.

### 1.2.2 La Independencia

El primer acto trascendental de los insurgentes fue la abolición de la esclavitud, decretada por Miguel Hidalgo y Costilla en Valladolid, el 19 de Octubre de 1810.

Miguel Hidalgo y Costilla en su manifiesto de independencia nos expresa: "Establezcamos un congreso compuesto por representantes de todas las ciudades, de los pueblos y las localidades de este reino, teniendo como mira el mantenimiento de nuestra santa religión, de leyes justas, benéficas y adecuadas a las circunstancias de cada pueblo".<sup>9</sup>

En el año 1813, José María Morelos y Pavón, en el documento "Sentimientos de la Nación", sienta las bases para un programa de seguridad social, cuando dice que "es preciso que se moderen la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal al pobre, que mejoren sus costumbres, que se aleje a la ignorancia".<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Varios. Historia General de México, t. I. Colegio de México, 1988.

<sup>9</sup> Campa, Ricardo. El Pensamiento Político Latinoamericano. Alianza Ed. México, 1972, pp. 125.

<sup>10</sup> Urbina Trueba, Alberto. La nueva legislación de Seguridad Social en México. Ed. UNAM, México, 1977, p. 120.

En este documento, se prevé una serie de normas que hoy están incluidas en los programas de la seguridad social, tal como están también la lucha contra la esclavitud y la lucha contra las castas privilegiadas, porque se establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios.

José María Morelos, dictó 23 puntos para una constitución y en su punto 12 manifiesta que: "Como la buena ley está sobre todo hombre, aquellas que emanaran de nuestro congreso, deberán ser tales que puedan inducir a los hombres, a la fidelidad y al patriotismo, de equilibrar riquezas y pobreza, tal que sea capaz de aumentar la paga del pobre, mejorar sus costumbres, eliminar su ignorancia, la rapiña y el robo".<sup>11</sup>

En la constitución de 1824, se hace mención sobre la existencia de retiros y pensiones para empleados públicos de la federación. En el año de 1832, por decreto, las pensiones las hacen extensivas a las madres de los servidores públicos.

La constitución de 1824 es la expresión de las condiciones difíciles e incluso dramáticas en que se empezaba a fundar la nación mexicana. La independencia política en nada mejoró las condiciones de vida ya que en 1823, la jornada de trabajo había aumentado a 18 horas, los salarios habían bajado a 3 ½ reales en vez de 4 y los niños y las mujeres ganaban un real diario en la industria textil, había 44,800 mineros trabajando 24 horas o más en el interior de las minas.

Con esta constitución empieza una larga tradición en nuestro país, en donde las leyes, expresión del deber ser, no coincidían en lo absoluto con la realidad social. Esto especialmente en lo referente a los derechos de las clases trabajadoras y en general con los sectores marginados de la nación.

---

<sup>11</sup> Campa Ricardo, op. Cit.

No hay que olvidar que en 1856, Castillo Velasco, Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez, proclamaron por primera vez, en un constituyente, que la propiedad estaba supeditada al bien social, abogaron por la emancipación de los jornaleros, exigieron que al trabajo humano se le considerara como un capital y propusieron la participación de la clase que laboraba en los beneficios de las empresas.

Ejemplos como estos, son una muestra de las buenas intenciones que algunos destacados intelectuales tuvieron sobre la población, pero que en la mayoría de los casos se quedaron sólo en buenas intenciones.

Santa Ana convocó a un congreso constituyente que dio por resultado la constitución de 1857 y un principio: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin una justa retribución y sin pleno consentimiento".<sup>12</sup>

Al redactarse la Constitución de 1857, se hace referencia de sus convicciones liberales.

El código civil de 1870, trató de dignificar el trabajo al establecer que la prestación de servicios no era equiparable al contrato de arrendamiento, pues el hombre no es igual a una cosa.

Para 1875, se constituye la primera Asociación mutualista<sup>13</sup> de empleados públicos, siendo este el primer organismo representativo de los empleados federales.

El 29 de Mayo de 1896 se expide la ley de pensiones, montepíos y retiros para civiles y militares, en el cual se concede como montepío la cuarta parte del sueldo del causante y se reconoce

<sup>12</sup> Navarro Robles, La seguridad social Mexicana en los Albores del Siglo XXI, Ed. FCE, México 1993.

pp.84

<sup>13</sup> Movimiento cooperativo para formar sociedades de ayuda mutua. En el sentido lato, reconocimiento de la interdependencia recíproca y de la tendencia a la ayuda mutua manifestadas en cualquier forma de colectivismo y de manera más particular, como sostienen los anarquistas filosóficos, rasgo innato del mundo

con derecho a la viuda, a las hijas que se casen y a los hijos hasta los 21 años.

En nuestro país, a principios de este siglo, dominaba un sistema agrario donde los amos y señores eran los dueños de las grandes haciendas, la riqueza, como ahora, se encontraba en muy pocas manos, las diferencias sociales eran extremosas, lo que provocó el surgimiento de la revolución en la primera década de nuestro siglo, se crea a su vez la ley de la seguridad industrial, incluso se expidieron reglamentaciones legales en algunas entidades federativas.

En 1904, se dictó una ley, por la cual se instauraba la obligación de prestar servicios médicos a los trabajadores al igual que su salario, hasta por 3 meses en casos de accidentes de riesgos de trabajo.

En el estado de Nuevo León, el 9 de Noviembre de 1906, se definió el riesgo de trabajo como: " Aquel que ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o en ocasión de él"<sup>14</sup>,

### **1.3 Proceso revolucionario y creación de la Ley del Seguro Social, en México**

Para poder determinar dentro de un análisis socio - jurídico, el fundamento del IMSS, trataremos primero de analizar la ideología que desde el punto de vista de la seguridad social, prevaleció durante la revolución de 1910.

A fines del siglo XIX, empezaron a agravarse los síntomas de descontento entre los trabajadores de la naciente industria mexicana.

---

orgánico. Cf. Movimiento cooperativo. Pratt Fairchild, Henry, Diccionario de Sociología, Ed. FCE, México, reimpresión 1997.

<sup>14</sup> García Cruz, Miguel, Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social, Ed. Libros de México, UNAM, México 1962, p.133.

Algunos grupos intelectuales difundieron las doctrinas socialistas y anarquistas que habían alcanzado gran popularidad en Europa. Los funcionarios más suspicaces del régimen porfirista, comprendieron la necesidad de reformar el sistema político social, para evitar una explosión violenta de los trabajadores de la industria, quienes podrían ser secundados por los peones. "En los estados de México y Nuevo León se inició una muy tímida reforma en beneficio de los trabajadores, procurando evitar el problema de las familias de los obreros, que se derivaban de los riesgos profesionales, los cuales no eran incluidos en estas reformas que se estaban dando, ya que se consideraba que era demasiado ceder a favor de los trabajadores".<sup>15</sup>

En la publicación de los hermanos Flores Magón que parecía en la época bajo el nombre de manifiesto, se demuestra la inutilidad de las tibias reformas que se estaban llevando a cabo, con ellas el trabajador no podría alcanzar un mínimo de bienestar, ya que sus carencias eran causadas por el régimen de explotación impuesto, y no sólo por los riesgos profesionales. Lo que se tenía ganado no representaba un cambio sustancial en la situación de los campesinos y obreros.

Los miembros del partido liberal consideraban necesario reformar la constitución para garantizar al obrero un salario mínimo, una jornada máxima de labores, el descanso dominical, la igualdad de salarios entre extranjeros y nacionales, que se tuviera seguridad e higiene en las fábricas y talleres, así como una protección especial para el trabajo que realizaban las mujeres y los menores de edad, con la absoluta prohibición de emplear a niños menores de 12 años.

Evidentemente la situación no mejoraba, ni para los campesinos ni para los obreros, lo que provocó revueltas políticas y el movimiento revolucionario encabezado por Madero.

---

<sup>15</sup> Colegio de Méx...

Los obreros aprovecharon el régimen instaurado por Francisco I. Madero, para fundar diversas organizaciones laborales. En 1912, se estableció la casa del obrero mundial, en la cual participaban dirigentes de muy diversas ideologías, pero que coincidían en la necesidad de llevar a cabo una revolución proletaria, para modificar la propiedad de los bienes de producción.

Las doctrinas extremistas, por razones más que obvias, no influyeron directamente en la legislación del trabajo, la cual tenía como fin fundamental la protección de los obreros, dentro de un sistema de libre empresa, lo cual era aceptado en términos generales, los batallones rojos que apoyaban al movimiento constitucionalista, fueron determinantes en la creación del artículo 123 de la constitución de 1917.

El liberalismo mexicano del siglo XIX, no puede confundirse en sus propósitos y métodos, con un nuevo régimen de explotación fundado en la libertad económica. Postulaba esa libertad para difundir la idea de que, la propiedad de la tierra, hasta entonces en manos de latifundistas y del clero (como en la actualidad), debía convertirse en un instrumento para el bien público.

En el programa ideológico del Partido Liberal Mexicano, publicado el 1º de Junio de 1906, que enuncia el contenido de la revolución, se propone la reforma de la constitución política del país; entre otros propósitos se tiene el de establecer limitaciones a la propiedad individual y modificar sustancialmente las relaciones entre patrones y obreros, en donde se habrían de inspirar las luchas sindicales, la legislación del trabajo y la seguridad social.

En diciembre de 1912, como gobernador constitucional del estado de Coahuila, Venustiano Carranza expidió una ley de accidentes profesionales, y ya como primer jefe del ejército

Constitucionalista, anunció en la ciudad de Hermosillo que, terminada la lucha armada iniciada por el plan de Guadalupe, daría comienzo una magna lucha social. Conforme sus hombres iban ocupando diversas regiones de la república, los ciudadanos que ejercían provisionalmente el gobierno expedían leyes y decretos a fin de establecer salarios mínimos y medidas protectoras a favor de los obreros. Aunque después no se podían llevar a cabo, por el total desorden que aún reinaba en la nación.

En Yucatán el general Salvador Alvarado promulgó en 1915, la ley de trabajo, y dispuso que el estado organizara una sociedad mutualista, que consistía en que todos tenían los mismos derechos y obligaciones mutuas entre los miembros que estaban involucrados, mediante sistemas de cotización para amparar trabajadores contra los riesgos de vejez y muerte, a ésta reforma le corresponde ser la primera en establecer un seguro social.

El desarrollo de la ideología revolucionaria, se reflejó en el congreso del constituyente de 1917, donde se hicieron a un lado los cánones preestablecidos y se dieron reformas orientadas a principios sociales. Así quedó establecido el marco que permitiría a los trabajadores la defensa de sus intereses, y obligaba al estado a velar que se cumplieran estos objetivos.

Cuando se aprobó el artículo 123, se estableció tras una larga discusión, un régimen del derecho del trabajo y de previsión social, que en su conjunto integra una unidad de protección laboral y social. Se establecieron normas tendientes a regular las relaciones obrero - patronales, y normas que pretendían atender, ya desde ese entonces, el problema de la seguridad social. Se abordó el tema de la vivienda, de la educación de los obreros, el de un régimen del seguro social, el de la prevención de riesgos, protección a los menores y a las mujeres, entre otras.

La necesidad de que se creara un régimen de seguridad social, se había estado sintiendo ya en toda la población. En 1919, se formula un proyecto de ley de trabajo para el Distrito I y Territorios Federales, en el que se proponía el establecimiento de cajas de ahorro para los obreros casados.

En 1921, Puebla promulga un código de trabajo, estableciendo la posibilidad para el patrón de contratar o sustituir el pago de indemnizaciones por accidente o enfermedad profesional, por un seguro contratado a sociedades legalmente autorizadas.

En 1925, fue elaborado el proyecto de ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, el cual determinó que los patrones deberían garantizar la atención médica y el pago de indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales.

En 1928, se formó una comisión en la ciudad de México, dependiendo de la secretaría de industria, comercio y trabajo, para incluir en el proyecto del Código Federal del Trabajo el capítulo referente al seguro social. Esta comisión presentó al presidente Emilio Portes Gil, el proyecto de ley del seguro social, que salvo algunas modificaciones, fue la ley del seguro social de 1943.

El 31 de agosto de 1929 fue modificada la constitución para considerar de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social, misma que debería incluir los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, de accidentes y otros fines análogos.

En 1938, el presidente Cárdenas envió al congreso el proyecto de Ley de Seguros Sociales, que prevenía la creación de un organismo descentralizado que se denominaría "Instituto Nacional de Seguros Sociales", en el cual estarían representados obreros y patrones, quienes conjuntamente con el ejecutivo, aportarían cuotas para su sostenimiento.

En 1941, el Presidente Ávila Camacho nombró una comisión técnica para elaborar un proyecto de ley de seguros sociales, misma comisión que presentó el trabajo el 3 de Julio de 1942, habiendo tomado en cuenta los proyectos anteriores y las enseñanzas de otros países. El 10 de diciembre de 1942 se envió la iniciativa al congreso, quien la aprobó el 29 de diciembre del mismo año.

Así que en la fracción XXIX, del artículo 123, de nuestra constitución política mexicana, se dejó plasmado el antecedente de la seguridad social, que dio fruto en la ley del seguro social del 19 de enero de 1943.

La salud es un producto intersectorial, origen y consecuencia del desarrollo global, cuyos factores no se excluyen mutuamente, por el contrario, se complementan. No puede concebirse la productividad de un pueblo constantemente enfermo, ni la salud en un marco de desarrollo incompatible con el bienestar del hombre.

Las inversiones en el sector salud, no pueden considerarse gastos improductivos, son en realidad inversiones que en un sentido económico, producen una mano de obra capaz de más y mejores esfuerzos, circunstancia que acelera el proceso de desarrollo y permite acrecentar los recursos para inducir cambios más profundos, expandiendo la cobertura de los programas de salud a sectores cada vez más amplios de los pueblos.

Este propósito de profundo contenido humanista, ha constituido un reto permanente para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, dentro de las limitaciones que impone el nivel de desarrollo de los países, de acuerdo con el primer boletín informativo de seguridad social que en 1975, publicó la jefatura de servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin embargo no debe evitarse la mirada crítica sobre el IMSS. Si bien éste fue resultado de los ideales revolucionarios, también fue

en su momento un instrumento de cálculo político para mantener a la clase obrera trabajando sin grandes conflictos sociales.

Así la seguridad social aparece en una doble estructura, como posibilidad de salud y seguridad de los trabajadores y como forma de control político.

#### **1.4 Ventajas y desventajas de la antigua ley**

La seguridad en la libertad, da iguales oportunidades de trabajo, de educación, de salud, que son los factores indispensables para una vida social productiva. Estos conceptos quedaron plasmados en la I conferencia internacional de seguridad social al asentar que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al desarrollo de su personalidad. Se reconoce a la salud como un factor inseparable del desarrollo económico y social, en su doble carácter de materia prima y producto, ya que si es indiscutible que la salud es consecuencia del desarrollo general, también es evidente que representa una condición previa para producir el impulso que genera la evolución.

Entre las principales ventajas que se dieron por la promulgación de la ley del seguro social, en primer lugar está, la creación del IMSS, ya que antes se tenían las cajas de ahorro, las tiendas de raya, pero no resolvían el problema en sí, que es el de la protección social, no sólo para los que trabajaban, sino para toda su familia.

Cabe mencionar, que no fue del todo sencilla la iniciación de labores del IMSS, debido a la desconfianza que se le tenía al gobierno, por parte de los trabajadores y los patrones.

La situación sin tornarse crítica, se agravó en los primeros años de existencia, pues los trabajadores mexicanos "aconsejados y manejados, por líderes que veían como sacar provecho de la desconfianza, no sólo protestaban en contra de los entonces limitados servicios del instituto; si no hubo algunas agrupaciones obreras que pedían su desaparición."<sup>16</sup> Todo ello, no tanto a causa del funcionamiento de la institución, más bien como efecto de un viejo mal que padece nuestro país, la imposición e improvisación de líderes obreros, que en lugar de orientar a sus representados, conciliar situaciones con los demás sectores; o en todo caso luchar por legítimos derechos que corresponden a los trabajadores, se aprovechan de la poca preparación de los agremiados.

El sector obrero antes de 1942, no tenía la protección total que por ley debía corresponderle; el seguro social vendría a constituirse en el único eslabón, que concierne a las conquistas ya alcanzadas, puesto que principalmente hacia este sector se dirigen los beneficios de este sistema, el principal objetivo del seguro social es el proporcionar seguridad en la salud a la gente asalariada.

El 2 de junio de 1941, mediante acuerdo del entonces presidente de la república Manuel Ávila Camacho, se crea una comisión técnica para elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social. Dicho proyecto fue aceptado por el congreso de la unión, en diciembre de 1942, finalmente el 19 de enero de 1943, se promulga la "Ley del Seguro Social que da origen en 1944, al establecimiento del

---

<sup>16</sup> Agustín, José, Tragicomedia Mexicana Vol. I, Ed. Planeta, México, 1992.

Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios."<sup>17</sup>

Los riesgos que quedaron protegidos en esta ley fueron agrupados en cuatro ramos de seguro: enfermedad y maternidad, el seguro de riesgo de trabajo, el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, por último el seguro de guarderías.

Para cubrir las prestaciones de los riesgos protegidos, se estableció el sistema de aportación tripartita, es decir, el estado, los trabajadores y los patrones. El seguro de riesgo de trabajo, quedaba a cargo del patrón exclusivamente, según lo estableció la Ley del trabajo.

En la ley del seguro social se fijaron las bases para la administración y el manejo de los fondos del IMSS, para garantizar al máximo su funcionamiento, y el otorgar las prestaciones inherentes a los riesgos protegidos.

El brindar seguridad social es el primer objetivo del IMSS, actuando como un sistema general y completo de protección para todos los ciudadanos y contra todo tipo de peligros, hacia su integridad física, sea cual sea la fuente de provengan estos peligros y no sólo del trabajo en sí, ya que actúa como una organización orgánico jurídica, de naturaleza pública, y servirá mediante prestaciones obligatorias que protejan completamente a todos sus afiliados. Incluso la Organización Internacional del Trabajo (OIT) expresa lo siguiente: "La seguridad social es aquella institución que proporciona a través de organismos apropiados, la protección contra ciertos riesgos a los que, los miembros de la sociedad misma están expuestos".<sup>18</sup>

<sup>17</sup> García Cruz, Miguel, Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad social, Ed. Libros de México, UNAM, México, 1962.

<sup>18</sup> Org. Internacional del Trabajo, Hacia la Seguridad Social, publicación De la O.I.T., 1969, pp.95

Entre las máximas de la institución está la de liberar a los trabajadores de la incertidumbre en un presente y hacia un futuro, junto con sus familias. También está la protección contra los riesgos de incapacidades que coloquen al trabajador en condiciones de vida y de trabajo incompatible con sus exigencias biológicas y sus oportunidades de superarse económica, social y culturalmente.

En este sentido se identifica a la seguridad social con un proceso integral de una visión de gobierno, con el fin de dar una solidaridad con los que más necesitan de ella, actuando también como paliativo de diversas inconformidades, de los trabajadores.

Entre sus ventajas tiene el hecho de que se integra con las condiciones de trabajo de naturaleza individual, es decir no importa el tipo de jornada ni en el horario que se realice, se encuentra protegido el trabajador en todo el día.

"Se crea con una naturaleza tripartita, con lo que se obliga tanto al trabajador, como al patrón así como al estado a aportar una cuota, es decir no se deja toda la carga en los trabajadores, quienes serán los que disfruten de los beneficios, del seguro social."<sup>19</sup>

"Se crea un régimen que se divide en obligatorio y voluntario, el obligatorio es para todas aquellas personas que contraten ya sea en forma fija o temporal a un trabajador, es decir que están obligados a darlos de alta ante el seguro social, esto no es opcional ni para el trabajador ni para el patrón."<sup>20</sup>

Desde los inicios del seguro social, se da el régimen voluntario, es lo primero que se logra para la gente que trabaje independientemente o para todo tipo de personas, que quieran tener un acceso a los servicios que brinda la institución.

El hecho de vivir en un país donde la mayoría de la población no tiene los suficientes recursos como para hacer frente a las

<sup>19</sup> Narro, Robles. J. Moctezuma Javier, La seguridad Social y el Estado Moderno, F.C.E. México. 1992

necesidades básicas de comida, educación, vivienda y salud se hace necesario, que se estudie desde el punto de vista sociológico el problema de la seguridad social, ya que los procesos sociales se verán influidos de una u otra manera por este factor tan determinante en una sociedad sin una verdadera protección social, como lo es la nuestra.

Este complejo fenómeno social, requiere ser estudiado más a fondo porque existen variables políticas, geográficas, culturales, socioeconómicas, interviniendo no sólo la sociología, sino diferentes disciplinas para poder llegar a una solución que sea en real beneficio de nuestra sociedad.

El cambio de la ley del seguro social nos pone en nuevos paradigmas sociales, los cuales deben ser resueltos a fondo, porque de no hacerlo el gobierno impondrá su muy particular visión, sin modificaciones.

El problema de la seguridad social es muy importante ya que interviene toda la sociedad, a todos en mayor o menor medida nos es necesario tener un lugar a donde recurrir cuando no tengamos dinero y necesitemos curarnos de cualquier enfermedad ya que como trabajadores no disponemos de recursos "extras" para gastar en salud, al ir desapareciendo el IMSS, se le esta quitando a la mayoría de la población la posibilidad de un bienestar provocándole incluso la muerte, como ocurre en la sierra, la selva y todos los lugares en que por su disposición geográfica es inaccesible a los servicios de salud.

No podemos olvidarnos que se había estado extendiendo la seguridad social hacia este tipo de grupos como son los azucareros, campesinos (jornaleros), estudiantes y taxistas.

---

<sup>20</sup> Imss, Ley del Seguro Social, 1943.

## Capítulo II

### El contexto socioeconómico de la seguridad social

En el estado moderno, la seguridad social ha sido enfrentada de diferentes maneras, dependiendo de la situación política imperante y del modelo económico adoptado por cada país.

Así, hemos visto como el capitalismo originario, es decir, aquel que se desarrolla del siglo XV al siglo XIX, tardíamente comprende la necesidad de contar con instituciones de seguridad social. Sin embargo, esto cambia radicalmente en el siglo XX con el advenimiento del estado benefactor y, especialmente, con la llegada de la economía centralmente planificada del denominado socialismo real.

Las revoluciones armadas en Rusia y China, las guerrillas y revoluciones triunfantes y latentes a lo largo del siglo XX en muchas partes del mundo, las luchas sindicales y campesinas, los movimientos juveniles, las luchas partidarias, hicieron del siglo XX un siglo de conflictos locales, nacionales y globales. En medio de estos conflictos estaban los derechos de los trabajadores, siendo uno de ellos, el de la seguridad social.

La primera y segunda guerra mundial, la posterior guerra fría y los conflictos nacionales, eran el telón de fondo de una lucha de intereses cuyas manifestaciones alcanzaban distintos niveles espacio-temporales, pero que tenían un punto en común, la lucha por los derechos de los excluidos y la confrontación de modelos de desarrollo económico y político. En el caso mexicano, tenemos, obviamente a la revolución mexicana, pero también innumerables conflictos que incidieron en la conquista de nuevos derechos para los trabajadores.

Por lo tanto, es fácil sostener que la seguridad social ha dependido de la correlación de fuerzas políticas en el ámbito mundial y nacional, así como del sentido de la política económica que, también en el ámbito mundial y nacional, se ha adoptado.

De esta manera, analizaremos como estos modelos económicos, que han sido resultado de la correlación de las fuerzas políticas, son necesariamente un elemento explicativo que se debe tomar en cuenta para entender la política de un estado en relación a los derechos de los trabajadores y particularmente en lo referente a la seguridad social.

Esta tesis es resultado de una perspectiva muy difundida por el marxismo en el siglo XIX y XX, que sin duda sigue teniendo vigencia si se actualiza el análisis a la situación actual y de cara a las nuevas teorías de observación de la sociedad.

Bajo esta lógica, aquí esbozaremos a grandes rasgos las características de los modelos económicos que a lo largo del siglo XX han florecido, y veremos como a nivel mundial se tuvieron experiencias diversas: una economía de libre mercado; estados llamados Socialistas, con una economía centralmente planificada; teniendo como punto intermedio las denominadas economías mixtas y el surgimiento del Estado benefactor, hasta, finalmente en las últimas décadas, regresar casi de manera homogénea al libre mercado bajo el nombre de **neoliberalismo en su etapa globalizadora.**

A pesar de que pareciera que estos temas no tienen nada que ver con lo que pretendemos analizar, es importante dejar sentando que la creación del IMSS primero y sus reformas legales después, están estrechamente ligadas con los vaivenes de la economía capitalista, misma que se vio afectada por el advenimiento de socialismo real, pero que en los últimos tiempos aparece como la ideología triunfante.

## **2.1 Economía del libre mercado o del liberalismo económico**

El capitalismo es el sistema económico basado en la filosofía del dejar hacer, dejar pasar, lo que significa, para la economía, el libre mercado. Esto tiene como fundamento filosófico la idea de que los seres humanos son individuos libres, capaces de desarrollarse independientemente de las estructuras que los

limitan. Este modelo encuentra su fundamento teórico en las multicitadas obras de Schmit y Ricardo y su análisis crítico más profundo, en La crítica de la economía política, mejor conocido como El capital, de Carlos Marx, quien se abocó a demostrar que las tesis sostenidas por estos autores, reflejaban una idea romántica de los hombres en sociedad y desconocían las condiciones materiales que rigen la existencia de los seres humanos. En suma que no ponían atención en la desigualdad y el conflicto que ésta produce.

El capitalismo es un sistema económico que florece de manera plena en el siglo XVIII, se consolida a partir de la segunda mitad del siglo XIX, hasta la crisis de 1929, año en que quedan al descubierto muchas de sus inconsistencias.

El sistema capitalista y la ideología de mercado, a pesar de los conflictos mundiales y nacionales que se viven en el siglo XX, reinicia su ascenso a partir de la década de los ochenta, a tal grado que antes que verse debilitado por el socialismo real, después de la caída de este sistema, que encuentra su expresión simbólica en la caída del muro de Berlín, parece tomar más fuerzas ahora bajo la filosofía conocida vulgarmente como neoliberalismo, en una época caracterizada por la globalización económica. "Las características sobresalientes de este sistema son el pertenecer al modelo de una sociedad liberal, democrática, burguesa, urbana y de clases medias"<sup>21</sup>;

El sistema capitalista cuenta con antecedentes en el siglo XVI, en que nace el mercantilismo, también llamado Doctrina del Capitalismo Mercantil o Doctrina del Capitalismo Comercial, del que se derivan las siguientes características más sobresalientes:

- a) Se ve un movimiento nacionalista en el que se da una gran importancia a la prioridad de los metales preciosos que representan la riqueza de las naciones;
- b) Le da un mayor interés al comercio exterior que al interior;
- c) Considera a la industria como un factor preponderante dentro de la actividad económica.

---

<sup>21</sup> Turner, Jonathan, Giddens Anthony, La teoría Social Hoy, Ed. Alianza, Madrid, 1990

Como consecuencia de lo anterior, la dirección y realización de la política económica se centra en establecer industrias esenciales, protegiéndolas junto con los productos que elaboran, evitando la dependencia de las demás naciones; en esta lógica, por ejemplo, sobresale Holanda, donde se da gran importancia al comercio exterior, creándose la marina mercante más grande en su época, el comercio y la industria ejercidos libremente.

El estado aparece como el vigilante del buen desarrollo de la economía, con el supuesto fin de que mediara entre los distintos intereses existentes en la sociedad, en nombre del bien común.

Hobbes, sostendrá que: "El coaccionar del Estado es en beneficio de los gobernados porque contiene las pasiones individuales, que protege la propiedad y garantiza la libertad individual"<sup>22</sup>.

De esta manera, la libertad individual y la propiedad privada, se convierten en los pilares sobre los que se sostendrá el nuevo sistema económico. Teóricamente esto permitiría alcanzar niveles de vida nunca antes vistos y cada uno tendría la oportunidad de desarrollarse de acuerdo a su voluntad.

Adam Smith es, sin duda uno de los principales ideólogos de esta doctrina económica y señala que: "Una política económica liberal tiene como meta favorecer a los intereses de todos los individuos de la comunidad"<sup>23</sup>, a su vez, considera: "El individuo por su posición dentro de la sociedad puede juzgar las necesidades o actividades que son necesarias cumplir, para el país, ya que un estudiante, por su posición o un legislador, se encuentra alejado de esta realidad por lo que el particular reconoce en qué sectores es necesaria la aplicación de los capitales"<sup>24</sup>.

Estas ideas y otras más llevaron, para el inicio del siglo XIX al triunfo total del liberalismo económico. El desarrollo del capitalismo, sin embargo, lejos de haber generado el mencionado bien común, significó un gran daño a la clase

---

<sup>22</sup> Hobbes, *Leviatan*, Londres 1651, pp.47

<sup>23</sup> Smith, Adam, *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la riqueza de las Naciones*, México, Fondo de La Cultura Económica, 1986.

<sup>24</sup> Idem

trabajadora que se encontraba a merced de los patrones. Las largas jornadas laborales, las condiciones insalubres de trabajo, los bajos salarios, la falta de prestaciones sociales, generaron un sistema de vida para los obreros sumamente indignante, a lo que habría que sumar las grandes crisis económicas, como las de la sobreproducción de bienes que llevaba a despedir a un gran número de obreros, así como a provocar la quiebra de grandes industrias y bancos.

Como consecuencia de lo anterior, surgen críticas al liberalismo sin que éstas provengan necesariamente de pensadores socialistas. Inicialmente éstas se limitan sólo a tratar el método, para ellos el problema no es el sistema sino su simple aplicación. Entre los principales críticos se encuentra Sismondi, quien señala que; "va en contra de la sobreproducción, porque ocasiona el desempleo, por lo tanto habla de que el estado podría intervenir para regular una política social para lograr una armonía, entre los patrones y los obreros, asimismo critica la distribución de la riqueza que deriva en el pauperismo"<sup>25</sup>

A pesar de la tibieza de las primeras críticas al capitalismo, empieza a ponerse en duda sus resultados y a buscarse alternativas.

El liberalismo, por su parte, sostiene que sus postulados se encierran en siete ideas: la primera del interés personal, la segunda, libre competencia; la tercera, de la población; la cuarta, de la oferta y la demanda; la quinta, del salario; la sexta, de la renta y la séptima, del cambio internacional; Estas son conocidas como leyes fundamentales.

Estas leyes, de acuerdo a los teóricos del liberalismo, junto con las libertades civiles, traerían, en un tiempo no lejano, los beneficios para toda la población y no sólo para los dueños del capital.

Sin embargo, las consecuencias sociales en general fueron negativas para la mayoría de la población. El capitalismo no había resuelto ninguno de los problemas que vivían los excluidos de todos los tiempos. Por el contrario los problemas se agudizaban y adquirían un tinte específico dependiente de la situación geográfica y el desarrollo.

---

<sup>25</sup> Adam. Smith...

Así, los grandes asentamientos industriales y comerciales se establecieron y/o se convirtieron en las grandes ciudades, que generalmente eran la capital de cada una de las naciones, estableciéndose desde un principio una estrecha relación entre el poder político y el poder económico. Una de las primeras consecuencias sociales fue una fuerte migración de los campos a las urbes para ocupar las vacantes existentes en las fábricas, lo que evitó un desarrollo rural - agrícola.

Otra consecuencia importante de este proceso de industrialización y de urbanización fue el crecimiento de los servicios y por ende, el crecimiento de los denominados "explotados de cuello blanco", que pronto serán denominadas clases medias. De esta manera, el capitalismo pretendía romper con la dicotomía establecida por el marxismo entre la clase obrera y la burguesía. El discurso ideológico era claro, buscar que las clases trabajadoras se superen a través de la educación y la cultura, convirtiéndose en clases medias y de esta manera lograr el equilibrio de la sociedad. En estas clases se concentraría el mayor número de la población lo que daría pie para pensar que la pobreza se ha de abatir a través de este modelo de organización social.

Una característica fundamental del nuevo modelo económico es su propuesta de organización política de carácter democrático-liberal. Cada país (moderno) se organizará a partir de una constitución política, la que se compone de una parte dogmática y otra orgánica. Esta señalará las garantías necesarias a los gobernados. Así surge el estado legal democrático que supuestamente hace iguales a los desiguales. "La ley se convierte en el instrumento de dominación legítima y el sufragio en el momento ilusorio en el cual el ciudadano se sentirá como el que esta tomando las decisiones fundamentales para el destino de su nación."<sup>26</sup>

El ideal de pacto de Hobbes se concretiza en el sufragio y en el estado de derecho. Sin embargo, evidentemente se reconoce que cada uno de los grupos sociales, persigue **intereses particulares** que pueden ser económicos y

---

<sup>26</sup> Weber, Max. Economía y Sociedad, FCE, México, 1984.

culturales, lo que lleva a que cada grupo, pueda ocasionar algún conflicto al chocar con otro en sus fines. Para solucionar esto se crean, desde el estado, las instituciones que pretenden responder a las demandas expresadas por organizaciones sociales y políticas, que en su mayoría buscan conquistar derechos en materia de salud, educación, cultura, vivienda y derechos políticos.

Así, la relación que existe entre los grupos sociales, y las instituciones, nos llevan a una interrelación funcional. Las instituciones se convierten en la Estructura, sobre la que descansa el sistema, y cada una de ellas cumple una función que permite la reproducción del orden social establecido.

La aparente funcionalidad del sistema, pronto encuentra un país que se convierte en el ideal de todos los países capitalistas y de millones de seres humanos: los Estados Unidos de Norteamérica, que alcanzan un auge económico sin precedentes hasta convertirse en la primera potencia económica, política y militar. El ciudadano americano abre paso a la ideología fácil del "sueño americano", y parece que, a pesar de los conflictos que se viven en la mayoría de los países, debido a las condiciones de miseria en que sigue viviendo la mayoría de la población, el sistema capitalista se consolida.

Aquí es importante precisar que no se puede pensar solamente en el éxito material alcanzado por este país, sino y especialmente en el éxito ideológico. El gran problema de los críticos del capitalismo, desde nuestra óptica es que han enfocado sus baterías a las estructuras económicas y no han puesto especial atención a las estructuras ideológicas y simbólicas que con tanta eficacia reproduce el sistema capitalista.

Sin embargo, y como consecuencia de los excesos del liberalismo económico, se provocan una serie de crisis económicas que amenazan al sueño americano. Una de ellas es la gran crisis de 1929, año que señala el fin de dicho sistema en su expresión radical. "Antes de aquel jueves de octubre, los norteamericanos prominentes, cuyos puntos de vista eran tenidos por reflejo de la opinión pública, eran, por común acuerdo, una raza optimista, confiada también en la competencia y las virtudes de los hombres que manejaban los grandes

asuntos financieros e industriales. Tenían pocas dudas respecto a la general eficacia y fiabilidad del sistema económico al cual servían. Muchos percibían en su propia situación económica, inexorablemente ascendente, la prueba de que el sistema recompensaba a los mejores"<sup>27</sup>

Después del crac del 29, cuyas consecuencias no se pueden calcular, pero que evidenció las debilidades del sistema, llevando a la ruina a miles de ilusos y ocasionando una de las crisis económicas que haría pensar en otras posibilidades de desarrollo personal y nacional. Un claro ejemplo es el desarrollo del fascismo y el nazismo en Italia, España, Japón y Alemania, cuyo sello racial, pero con claros intereses económicos y geopolíticos, generaría la segunda guerra mundial, que para decirlo con los teóricos de la "Escuela de Frankfurt", demostraría el más alto grado de barbarie producido por este sistema económico.

De esta manera se hace necesario el replanteamiento del sistema, no sólo por los acontecimientos aquí señalados, sino porque el *mar rojo* se empezaba a extender amenazando no sólo la seguridad de los estados capitalistas, sino la hegemonía de su ideología.

Se empieza, como consecuencia, a sopesar la importancia de la intervención estatal, no sólo en los rubros anteriormente señalados, sino que también en la economía, debiendo regularla para evitar acontecimientos que puedan ocasionar la debacle de un estado.

Evidentemente, no podemos dejar a un lado, que el estado "bajo la ingeniería del consenso controla el vasto aparato de coerción y de represión que de modo inevitable opera en una sociedad de clases."<sup>28</sup> Esto es indispensable en un estado que no gobierna para dar igualdad a todos sus gobernados, ya que las desigualdades tarde o temprano hacen mella en la actitud de los ciudadanos más desprotegidos. Estos aparatos represores se enfrentarían al descontento social en muchas partes del mundo. Una de las razones es que otra ideología, la socialista, empezaba a tener simpatizantes y aparecía como una nueva promesa que podría

---

<sup>27</sup> Galbraith, John. El crac del 29, Editorial Ariel, Barcelona. 1989.

<sup>28</sup> Turner, Jonathan, Giddens, Anthony...

resolver los problemas que el capitalismo fue incapaz de resolver a través de un nuevo modelo económico.

Antes de pasar a revisar la "promesa del socialismo" es indispensable señalar que bajo el modelo capitalista antes expuesto, el problema de la seguridad social no surge como una preocupación por los más desprotegidos, sino como una garantía de la reproducción y eficiencia de la fuerza de trabajo. En ese sentido, lograr que los riesgos de trabajo, las ausencias o las pérdidas humanas se reduzcan lo más posible, es el objetivo de la seguridad promovida en ésta época. Así la fórmula del capital de buscar la mayor ganancia con el menor riesgo y costo, es la fórmula que se utilizará para la incipiente seguridad social.

## **2.2 Sistema económico centralmente planificado y socialismo realmente existente**

Después de la revolución francesa, la de 1789, parecía que la sociedad encontraba nuevos mecanismos para procesar sus conflictos. El estado moderno imponía una lógica de acción, en donde las discrepancias con las políticas establecidas debían de manifestarse de manera legal-racional. El estado moderno prevenía el conflicto y creaba mecanismos para procesarlo.

La razón se convierte en el tribunal ante lo cual debería postrarse todo lo que pretendiera ser válido, como lo había sentenciado Kant, y la ley era resultado práctico de esta razón.

El estado legal-burocrático, finamente analizado por Max Weber, se convertiría en una realidad palpable en el siglo XIX y una fuerza aún mayor en el siglo XX. "El uso de la violencia física legítima por parte del estado era el símbolo más importante de la dominación y las leyes emanadas de la constitución política, el referente obligado para el cálculo político y social de los distintos actores."<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Castañeda, Fernando, "Corporativismo y crisis del cálculo social". Ed. Luna, Matilde y Pozas Ricardos (coordinadores), Relaciones corporativas en un período de transición, IIS-UNAM, 1992.

Sin embargo, pronto se iniciaron fuertes críticas contra este modo de proceder, sobre todo por las nefastas consecuencias sociales que ya se veían por doquier.

El saber científico, el poder político estatal y el sistema económico liberal, se convierten en la triada que prometía el paraíso terrenal. La ciencia convertida en tecnología lograba el dominio generalizado de la naturaleza. La medicina y la ingeniería aparecían como los mejores ejemplos del desarrollo que se podía alcanzar. La industria y la salud, son los arquetipos del desarrollo bajo este nuevo modelo social.

Sin embargo, el desarrollo científico y tecnológico, el aparato legal-burocrático y la economía de libre mercado no podían terminar con los problemas sociales y políticos que producían la desigualdad material y simbólica que se manifestaba por doquier.

Así, mientras san Simón exalta al industrialismo y considera que "El gobierno debe ser encabezado por magnates de la industria, del comercio y la agricultura"<sup>30</sup>, sus discípulos encarnan un verdadero pensamiento socialista dirigido contra la burguesía de la época, basando sus conceptos en la supresión de la herencia y en la abolición de la propiedad privada.

Entre los sansimonianos, encontramos a Augusto Comte, fundador del positivismo; la idea de estos personajes se centra en la crítica a la propiedad privada, en cuanto que ésta genera el alquiler y el arrendamiento, por la cual "Los trabajadores dejan parte del fruto de su trabajo en manos del capital, lo que perpetúa a través de la herencia, convirtiéndose esto en una explotación del trabajo del otro, por lo que aconsejan el colectivismo"<sup>31</sup>, esto se dará, a través del Estado, quien podrá ser el único ente el que puede heredar, y ser heredado al encargarse de la distribución de los instrumentos de trabajo, velando así por los intereses sociales.

<sup>30</sup> San Simon, Pensamiento político de san Simon, Ed. FCE, 1983, México, 1983.

<sup>31</sup> Comte, Augusto, Discurso sobre el discurso político, Ed. Aguilar, 6ª Ed., Argentina, 1971.

Esta es una posición bastante ingenua del papel del estado, pero es antecedente importante para pensar en la economía planificada radicalizada por el pensamiento marxista.

Contrarios a la desaparición de la propiedad privada surgieron los llamados "socialistas cooperativistas" quienes creían que la solución de todos los problemas derivados del sistema liberal era el crear asociaciones, que se basaban en la libertad individual, derivándose en cooperativas.

Entre sus principales exponentes se encuentra Owen. El desarrollo un modelo teórico de gran envergadura y quiso llevarlo a la práctica. En uno de sus intentos vino a México con el fin de solicitar al presidente de la república, la provincia de Coahuila, para establecer ahí su modelo de sociedad. El socialismo *utópico* buscaba encontrar un espacio práctico de realización, y si bien existieron experiencias importantes, todas se limitaban a pequeñas fábricas de empresarios que confiaron en las bondades del proyecto, pero sin grandes consecuencias sociales.

Una de las premisas de esta doctrina, refiere que el hacer participe al obrero de la propiedad de su centro de trabajo, a partir de un porcentaje de acciones, se consigue el objetivo de hacerlo más responsable de la producción y por lo tanto las pérdidas serán menores. La mayoría consideraba innecesaria la participación del Estado en este modelo de producción; el único de estos seguidores que considera importante la participación estatal, es Blanc asentando el antecedente de un **Socialismo de Estado**. Evidentemente, la seguridad social estaba garantizada por los ingresos que obtendría la clase obrera.

El Socialismo de Estado fue encabezado por Rodbertus y Lasalle e inspirado en los sansimonianos; el segundo considera que "la sociedad es un organismo creado, por el trabajo, que enlazándolo a los hombres, busca el bienestar, dejando de depender de uno mismo, lo que obliga a una vinculación estrecha entre los individuos, por lo que sus frutos laborales deben cubrir sus necesidades, distribuyéndose los productos elaborados, debiendo ser regulado

por el Estado<sup>32</sup>; sostiene que no debe buscarse ganancia alguna, debiéndose limitar a la satisfacción de las necesidades de la población, por lo tanto la riqueza producida debe ser entregada a cada trabajador que la haya elaborado, y concluye con la idea de abolir la propiedad privada como única propietaria de los medios de producción. Lasalle pugna por la abolición de la propiedad privada y es un firme partidario de la intervención estatal en la economía. Todos estos pensamientos, eran ideas sin formar un proyecto de modelo de estado.

Como podemos ver, la crítica al modelo capitalista no era nuevo en el momento en que Marx inició su revolución teórica. Esto significa que toda posición teórica de alta envergadura se encuentra situada en un debate abierto de una época determinada.

Influenciado por todas estas ideas, Marx empieza a escribir y publicar sus ideas, hecho que le ocasionó diversas expulsiones de varios países europeos. Es en colaboración con Federico Engels, que escribe el Manifiesto del Partido comunista en 1848, y en donde se plasman puntos de vista que a la larga resultarían trascendentales no sólo para la historia de las ideas, sino fundamentalmente para la historia de muchos pueblos del orbe. Sus críticas no sólo se redujeron a este manifiesto, que por su carácter adquirió un tinte panfletario, sino al análisis, desde una perspectiva novedosa del sistema capitalista. Esta crítica alcanza al pensamiento liberal y a los propios socialistas que el denominó utópicos.

En el *manifiesto* Marx va a establecer las bases de su ideario político que tenía como objetivo fundamental acabar con las desigualdades que producía el capitalismo y sus aparatos de control y alcanzar, mediante la lucha de clases, el comunismo, fase superior de la sociedad.

La necesidad de transformar el sistema capitalista, es la semilla que da origen a una nueva concepción mundial de lo que es la economía. Atrás está la influencia de un pensamiento teleológico que si bien ha quedado en desuso, no

---

<sup>32</sup> Lasalle, Fernidnand Johan Gottlied. Que es una constitución, Ed. Siglo XX, 1964.

puede decirse lo mismo de toda la obra marxista que sigue vigente para entender la realidad contemporánea.

Especialmente lo referente a su análisis económico, que le da la visión materialista de la historia tendrá que recuperarse a pesar de la desastrosa experiencia que significó el socialismo real en esta materia.

Marx criticó fuertemente todo tipo de poder estatal, sin embargo los marxistas que llevaron a cabo la revolución armada en Rusia, especialmente Lenin primero y Stalin después, adaptaron el marxismo. En este caso a partir de la planificación estatal en el más puro sentido de la palabra. La base de esta adaptación son ideas de Marx expresadas de manera suelta en su obra como es el caso de lo expresado en su famoso texto El 18 brumario de Luis Bonaparte: "es en donde el particular hace a un lado toda iniciativa política y económica, entregándose por completo al Estado"<sup>33</sup>.

Lenin es quien desarrolla una idea más acabada, aunque en gran medida panfletaria sobre el Estado. "El conjunto de las relaciones de producción históricamente determinadas imperantes en una sociedad, forma su base económica, la cual determina y condiciones la correspondiente superestructura."<sup>34</sup>

El marxismo parte de una serie de supuestos como es el hecho de que "existen opresores y oprimidos, como las únicas clases sociales, siendo la de los oprimidos la estructura social, y los opresores son la superestructura que legitima su acción y, forma parte de ésta el Derecho, el Capital, la Religión, el Arte, la Educación, etc"<sup>35</sup>. Este sistema es representado de la siguiente forma:

Su visión, cuya base el mismo denomina materialista, le permite definir a la historia de la humanidad como "la historia de la lucha de clases, asumiendo que a la etapa del capitalismo le corresponde la confrontación entre la clase obrera y la burguesía. Su pensamiento adquiere un tinte netamente teleológico al asumir que

---

<sup>33</sup> Marx, Carlos, El 18 Brumario de Luis Bonaparte, Ed. Ediciones en lenguas Extranjeras, Pekín, República Popular China, 1978.

<sup>34</sup> Ver. Lenin, V. Estado y revolución, edit. progresiva.

<sup>35</sup> Op. Cit.

se llegará, mediante una transformación "revolucionaria" al comunismo, fase superior de la sociedad sin clases. Antes será necesario un período de transición, que será denominado socialismo o mejor conocido como "dictadura del proletariado".

Para lograr lo anterior, de acuerdo al pensamiento marxista, se requiere la lucha de clases. Lucha que significa revolución y, lo más importante, una transformación radical de las estructuras estatales. Una de las condiciones que preveía Marx para que esto se realizara es que en los países donde se dieran las revoluciones deberían haber alcanzado un alto nivel de desarrollo económico, social y político. La historia, argumento central del pensamiento marxista, hecho por la borda esta hipótesis una vez que la primera revolución socialista se dio en un país atrasado como lo era la Rusia zarista.

Es en Rusia, que sería después la Unión Soviética, que era un país feudal, donde no se había pasado siquiera por el renacimiento donde surgió el primer estado socialista. Los diez días que conmovieron al mundo, mejor conocido como la revolución Rusa, poco a poco fue impuesto, a raíz de la segunda guerra mundial, en los países de la Europa del este, que se encontraban en similar situación de desarrollo económico. Una característica hoy evidente de esta experiencia histórica, fue el autoritarismo que floreció en los países comunistas y en los partidos políticos comunistas en el ámbito mundial.

Lo anterior deriva en el Marxismo-Leninismo que es la interpretación y la adaptación de Lenin de la teoría marxista, llevándolo a ser una doctrina, en el sentido religioso del término y abriendo paso a una verdadera dictadura y, no del proletariado, sino de los que hablaban en su nombre y se convirtieron en la clase dirigente que "velaba" por su cumplimiento.

Lo que nos interesa rescatar, es que gracias a este nuevo sistema, que se expandió por casi toda la Europa del Este, se inicia una nueva época en todo el mundo, una nueva época marcada por la utopía de que la justicia social, entendida como una distribución más equitativa de la riqueza, era posible. La seguridad social, entendida como los derechos a la salud, la educación, la

vivienda y empleo, les garantiza un modelo económico que se basaba en supuestos teóricos diferentes a los sostenidos por el pensamiento liberal. Esta situación, convertida en amenaza para los países capitalistas por el florecimiento de luchas sociales de corte marxista en el ámbito mundial, abre la puertas a un nuevo modelo de política económica, una especie de mediación entre el capitalismo salvaje y el socialismo guerrero y dictatorial.

### **2.3 Sistema de economía mixta**

Este sistema es concebido como tal a partir de nuevas reflexiones teóricas de pensadores liberales que desean que el estado participe activamente como mediador entre los dueños del capital y los consumidores. Asumiendo además el estado el papel de salvaguarda de los intereses nacionales y regular la actividad de los particulares para alcanzar un beneficio que abarque toda la población.

Hacia 1929 el sistema capitalista alcanzó su máximo esplendor, a tal grado que en gran parte del mundo "desarrollado", Inglaterra, Francia y Estados Unidos, el estado solo intervenía para solucionar conflictos obrero-patronales: como consecuencia de esta ausencia, los particulares promovieron una política de máxima utilidad, promoviendo una economía basada en uno de los fenómenos más perversos del capitalismo: la especulación. Con ello se ocasionó la peor de las crisis de la historia del capitalismo, que llevó a la ruina a mucha gente, crisis económica que originó una recesión mundial.

Esta situación, que amenazaba en convertirse en un conflicto político de dimensiones incalculables, obligó al estado a intervenir para solucionar estos problemas, que llegaron a término con la ayuda de leyes exigentes y de decretos con los particulares sin necesariamente intervenir en las empresas.

Obviamente, en esta relación dialéctica que existe entre teoría y realidad, pronto se desarrollaron nuevas teorías que dieron sustento a este modelo.

Las ideas de la intervención estatal para suplir las deficiencias del sector privado nacieron en la mente de John Maynard Keynes, economista y filósofo que

influyó en gran medida para cambiar la concepción en todo el mundo del sistema capitalista, haciendo reflexionar a los mismos particulares que empezaron a darle la razón.

En un principio Keynes considera que "el dejar hacer", hace del capitalismo "una situación fluctuante, en donde está satisfecha la demanda de empleo hasta un exceso de producción que puede derivar en el paro de actividades de toda la industria o de algún sector"<sup>36</sup>; sus consideraciones para la actuación del estado en la economía son que:

"a) El mercado por sí mismo no da lugar a la plena ocupación de los recursos productivos y en particular del trabajo.

b) La forma de utilización de los recursos disponibles no es la mejor, por cuanto a que su distribución en las distintas ocupaciones no es la óptima, ya que se determina por el monopolio y por el oligopolio.

c) La difusión de las formas monopolísticas en el sistema originan que la distribución del ingreso tienda a ser desigual".<sup>37</sup>

Lo que está atrás de esta visión es una postura que ve un peligro, para la economía capitalista, el hecho de la excesiva desigualdad social que empieza a generar la absoluta libertad económica. Los monopolios y oligopolios generaron, en poco tiempo, situaciones que lejos de favorecer el desarrollo del capitalismo, concentraban el capital en pocas manos y limitaban el desarrollo de las empresas nacientes. Esto, además de la crisis originada por voracidad del capital financiero, a una revisión de los esquemas sobre los que se sustentaba el modelo capitalista.

Keynes, preocupado por esta situación, considera que el estado debe volver al escenario económico como garante de cierto nivel de ingreso nacional, contribuyendo como una fuerza económicamente decisiva en el sistema social.

---

<sup>36</sup> Keynes, Maynard, John, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, FCE., México, 1980.

<sup>37</sup> Idem.

Entre otras cosas, dice que el estado debe estar obligado a realizar el gasto público necesario para lograr la ocupación en todos los sectores de la industria que los requiera, evitando el desempleo; también considera a la deuda pública como un instrumento de intervención para modificar el volumen de la actividad económica global; en cuanto al comercio exterior, considera responsable al estado de lograr un equilibrio en la balanza comercial.

Por lo tanto, considera que "la política económica del estado es un instrumento permanente e indispensable para la plena utilización de los recursos productivos de que se disponen, por lo que también debe participar en programas de seguridad social con el propósito primordial de hacer llegar parte del ingreso a favor de los consumidores"<sup>38</sup>.

Se encuentra íntimamente ligada la intervención estatal, a lo que se le conoce como la planeación de las cuestiones económicas en un estado, sólo que hay que saber hasta qué grado le está permitido intervenir. En la planeación son los órganos del poder público, los que toman este tipo de decisiones, siendo Von Mises el primero en señalar el método a seguir.

Von Mises considera que "tanto la producción como la distribución deben ser planeadas para hacerlas llegar a fines sociales; se considera entonces que las ramas de la economía en que debe participar el Estado son en cuestiones de dinero, inversiones, comercio exterior, control social de negocios y la nacionalización de ramas de producción que sean esenciales para el desarrollo íntegro de la nación"<sup>39</sup>. Es conveniente señalar que las ideas de Von Mises son consideradas como el origen del llamado neoliberalismo y es el que mayor aceptación tiene en la actualidad.

Un estudioso de la situación económica en países en vías de desarrollo, Charles Wright Mills, propone un sistema que denomina funcionalista de izquierda. El pretende rescatar los elementos positivos de los sistemas socialistas, y mecanismos científicos para explicarse los cambios sociales que se estaban dando.

---

<sup>38</sup> Op. Cit.

Él consideraba que "el cambio social se debía dar a través de instituciones, evitándose la revolución que tarde o temprano derivaría en el socialismo, por lo que considera que la transformación se debe dar a través de la democracia"<sup>40</sup>. Este sistema político garantizaría la existencia de una correcta división de poderes, correspondiéndole al ejecutivo una labor administrativa. Otra tesis de este autor sostiene que el subdesarrollo se debe a una depresión de capital en sectores fundamentales de la economía, proponiendo una solución a través de la inyección del capital en sectores estratégicos con el fin de producir el despegue de esa economía.

Como podemos ver, el sistema de economía mixta, surge cuando la crisis de capitalismo y el auge de denominado socialismo real, le abre las puertas al conflicto social. Esto obliga a un reacomodo que así como tiene una expresión a nivel teórico, encuentra su expresión concreta en la política del "Estado benefactor". Este modelo, adoptado por los principales países de Europa y por el propio Estados Unidos, esta centrado en cubrir las necesidades básicas de la seguridad social.

Obviamente no es igualmente adoptado en los países del tercer mundo. De hecho, si bien estos modelos nos sirven para entender las directrices generales de la economía política, no nos permiten comprender a cabalidad la historia específica de cada país. Por lo anterior considero necesario exponer un breve recuento sobre la forma en que se van concretando estos modelos en nuestro país.

## **2.4 Economía, política y seguridad social en el México del siglo XX**

Hacer un breve recuento histórico, nos obliga a movernos en el mundo de las generalidades y de los cortes arbitrarios. El objetivo es ubicar un contexto más cercano, sin negar las influencias globales. Este nuevo acercamiento contextual

---

<sup>39</sup> Mises Von. Ludwig, *El socialismo, análisis económico y sociológico*, Ed. Hermes, Madrid, 1961.

nos permitirá ubicar con mayor precisión el origen y desarrollo de la seguridad social en nuestro país. El énfasis estará puesto en los últimos años, en la época del denominado neoliberalismo, porque es en este contexto en que se dan los cambios de la ley del seguro social.

Hablar de la nación mexicana no es fácil. Algunos se refieren a un pasado mitificado de la época precolonial. Lo cierto es que los distintos imperios que entonces existían nada tenían que ver con la idea moderna de nación. La propia colonia no correspondía a este nuevo modelo por la dependencia con un Estado Imperial, como lo era la España del siglo XVI y XVII.

En realidad nuestro país, en muchos sentidos, empieza a cobrar forma en el siglo XIX, siglo de la guerra interminable. Si bien es en la época de Benito Juárez cuando ya circula una idea clara de nación, es en realidad con el "gran dictador", Porfirio Díaz, cuando por fin prevalece la paz y se empieza a organizar un estado propiamente dicho. Es decir se establecen instituciones básicas como el ejército nacional, la educación del estado y las vías de comunicación, además de garantizar la inversión económica.

Si bien todo esto fue impuesto bajo una lógica absolutamente represiva consistente en no dejar a nadie contrario expresar ideas bajo la inminente encarcelación por haberlas expresado sino es que ejecutarlo, el "orden y el progreso" fomentado por Díaz provoca un crecimiento económico, y se tienen acceso a bienes y servicios modernos. Así, bajo una dictadura se inicia una verdadera era capitalista en la que, sin tener otra salida, se aceptan recursos extranjeros, en gran medida estadounidenses; con todo lo que implicaba al gobierno de Díaz. Indudablemente estos recursos sirvieron para activar en gran forma todos los esfuerzos de desarrollo en comunicaciones e industria. El costo, esta claro, era bastante alto, especialmente para las masas de campesinos en una nación que seguía siendo fundamentalmente agraria.

---

<sup>40</sup> Wright, Mills, Charles, La élite del poder, Ed. FCE, México, 1990.

El gobierno de Díaz fue un prototipo, bajo una lógica represiva que ofrecía todo tipo de garantías al capital nacional y extranjero, estas garantías incluían una buena dosis de represión a los obreros, bajos salarios, y en general desconocimiento de todo tipo de derechos para la clase trabajadora.

Las inversiones se centraron en forma de concesiones, que otorgaba el gobierno mexicano en materia de comunicaciones, minería, empresas extractivas, textiles, petróleo, agricultura, exportación de productos agrícolas, circulación de moneda, comercio, obras públicas y en artesanías. Debemos recordar que la administración de Díaz, se caracteriza porque trató de diversificar las concesiones a varios capitales extranjeros, para no centralizarlas sobre todo en la inversión estadounidense, ya que todo su gabinete, empezando por él, lo veían con recelo e incluso se decían "antiyanquis", recordando el pasado agresor, aún fresco en sus mentes; su temor a los americanos los hacía verlos con ojos de conquistadores.

Sin embargo es claro que no lograron este objetivo, ya que en Europa estaban más preocupados por sus nuevas conquistas en África y Asia, por lo tanto, los capitales ingleses, franceses, belgas, alemanes, holandeses, se perdían y llegaban en menor cantidad de lo que se hubiera deseado; por tanto se tuvo que aceptar que el capital del vecino del norte abarcará muchos sectores estratégicos.

Este régimen sólo se limitó a asegurar la libre actuación de los capitalistas que llegaban, olvidándose de vigilar o regular la relación obrero - patronal, lo que ocasionó descontento entre los obreros, ya que olvidados a su suerte, los patrones ejercían su voluntad en el trato hacia ellos; por lo que iba creciendo esta aversión. En términos de seguridad social, podemos afirmar que ni siquiera se planteaba como un problema fundamental del naciente estado mexicano.

Si a esto le sumamos el abandono del campo mexicano y la consecuente pauperización de la vida campesina, tenemos un escenario desolador para la mayoría de la población en nuestro país. Así, mientras la élite política y económica aprovechaba la entrada a la modernidad, la mayoría de la población

se encontraba en un alto grado de inseguridad social, expresado en miseria material, ausencia de servicios de salud, vivienda, educación e incluso vestido y alimentación.

Esto terminó por siendo uno de los factores fundamentales por el cual se desarrollaría la revolución mexicana; habría que agregar que el régimen porfirista, preocupado por que no hubiera obstáculos al desarrollo económico ayudaba, o lo hacía directamente, a reprimir los movimientos de protesta y las huelgas de los obreros. Estos por su parte empezaban a tener conocimiento de las ideas socialistas y anarquistas, divulgadas entre otros, por los hermanos Flores Magón, quienes leían a los sansimonianos, Fournier, Blanc, Proudhon, Owen y Sismondi. Al nivel ideológico, estas ideas de corte justicialista, junto con las proclamas de los revolucionarios de todos los signos que protagonizaron el movimiento armado, especialmente las zapatistas, fueron la expresión del descontento en todos los sectores de la sociedad por la existencia de una dictadura, pero sobre todo, por las condiciones de vida en que estaba la mayoría de la población, condiciones de miseria y de inseguridad extrema. Así, la revolución de 1910, que tenía como fin el destituir al mandatario, pero que se sostenía en la inconformidad de la mayoría de la sociedad, que pugnaban por un mejoramiento en sus condiciones de vida y de trabajo.

Por esta gama de movimientos internos, volvimos a un estado de anarquía política, en la que los caudillos de la revolución buscaron espacios de poder más amplios. Este caos político continuó prácticamente hasta la década de los treinta del siglo XX. Aún así, se lograron conjuntar en un mismo documento constitucional, las ideas justicialistas de la revolución y las liberales del siglo XIX dando a luz a la primera Constitución política con preocupaciones sociales del Mundo, la de 1917.

## **2.5 Economía y política en la revolución institucionalizada**

Todos sabemos que la revolución mexicana no resolvió los grandes

problemas nacionales, para decirlo en términos de Molina Enríquez "Hechas las reformas que el país requiere y muy especialmente la gran reforma agraria, centro de todas ellas, el primer resultado que se obtendrá, será el de la paz permanente. Consumada esta reforma, las crisis periódicas de hambre origen verdadero de todas nuestras evoluciones no volverán."<sup>41</sup> Pero tampoco podemos hacer sólo la clásica lectura maniquea, de corte opositorista de que no paso nada. La difícil construcción de la paz en nuestro país tuvo que ver con medidas de corte social que sin duda transformaron a nuestro país y que fueron adoptadas durante 5 largas décadas.

En efecto, la revolución tenía que encontrar mecanismos institucionales que le permitieran alcanzar algunos de sus objetivos. Todo movimiento tiene que institucionalizarse dice atinadamente Alberoni, "la racionalización burocrática es una fuerza que actúa en sentido revolucionario con medios técnicos es decir, en términos generales desde el interior —como precisamente lo hace toda transformación de la economía— primero sobre las cosas y sobre los ordenamientos, y luego, de aquí, sobre los hombres; y sobre estos últimos en cuanto desplaza sus condiciones de adaptación al mundo externo con un planteamiento racional de los fines y los medios."<sup>42</sup> Y la revolución mexicana no fue la excepción. El proceso *sui generis* de institucionalización se encuentra paradójicamente en el gobierno de Lázaro Cárdenas. El es quien pone fin al caudillismo, exiliando al jefe máximo de la revolución mexicana: Elías Calles. Es el quien inventa un partido en donde estuvieran de representados todos los intereses: el campesino, el obrero, el popular y el militar. Todas las ideologías: el nacionalismo revolucionario; los socialistas y comunistas; los liberales. A la larga, esta visionaria organización política daría pie a una de las anclas más cuestionadas del sistema político mexicano: el corporativismo. Fue también su gobierno el que impulsa enormes programas de beneficio social y una política nacionalistas frente a las industrias estratégicas y los servicios.

<sup>41</sup> Molina Enríquez, Andres, Los grandes problemas nacionales 1909, y otros textos 1911-1919, Ed. Era, México.

<sup>42</sup> Alberoni, Francesco, Cuestiones de sociología, Ed. Heder, Barcelona, España, 1971.

El cardenismo, como se conoce a este periodo, fue el de mayor impulso a políticas de carácter popular. No podía estar fuera, como lo vimos en el capítulo 1, la iniciativa de crear una institución de seguridad social para los trabajadores, que aún cuando no se concreta en este periodo, es aquí donde encuentra su contexto explicativo.

Las transformaciones políticas en la década de los cuarenta no fueron suficientes como para que se abandonaran algunas políticas que asemejaban al modelo de "Estado benefactor". Tal es el caso de la creación del IMSS en esa década. Sin embargo, las políticas sociales empezaron a oscilar entre políticas que beneficiaron la industrialización y al franco apoyo a la iniciativa privada a políticas de corte populista, que mantenían un discurso fuertemente revolucionario y estatista.

El sistema político mexicano, basado en la existencia de un modelo de partido hegemónico, para utilizar la caracterización que hace Sartori "en el ámbito constitucional lo que preocupa son las minorías, no las mayorías. Más concretamente, en este contexto el problema que surge es el derecho de oposición. Así pues, la tiranía de la mayoría que adquiere relevancia bajo la perspectiva constitucional es la que tiene que ver con los derechos de la minoría, y especialmente con el respeto o el menosprecio del derecho de oposición."<sup>43</sup> combinado con un presidencialismo fuerte y la supresión de una oposición organizada, permitieron que se experimentaran con diferentes modelos de política económica desde los distintos gobiernos emanados de la revolución mexicana. Así, transitamos de un modelo con tintes socialistas, y por ende opuesto a los intereses norteamericanos, en la época de Cárdenas, a uno de tinte desarrollista y muy cercano a los intereses del país del norte, hasta experimentar el populismo de la década de los setentas. Aún cuando existieron diferencias importantes en los modelos económicos el patrón capitalista se mantuvo, con una tendencia intervencionista del estado.

Esto se debió, en gran medida, al contexto internacional del que hablamos

---

<sup>43</sup> Sartori, Giovanni, Teoría de la democracia el debate contemporáneo, Ed. Alianza. México, 1991.

en los apartados anteriores. Baste recordar que México se encuentra dentro de los países denominados subdesarrollados o dependientes. Tomando cualquier caracterización, es indiscutible que la economía mexicana esta fuertemente influida por los vaivenes de la economía mundial, especialmente con lo que acontece en el vecino del norte. Sin embargo hay que reconocer que la revolución mexicana si jugo un papel importante en la conformación de las políticas sociales impulsadas en los gobiernos post-revolucionarios.

La seguridad social, por lo tanto, si bien nunca recibió un impulso importante, fue una de las instituciones que caracterizaban las políticas sociales de los distintos gobiernos y un parámetro del nivel de empleo del país. Consideramos que era uno de los símbolos de las conquistas obreras, aún con todas las precariedades y problemas a los que de manera recurrente se enfrento.

Esto empieza a cambiar de manera radical en la década de los ochenta. A nivel mundial, los gobiernos de Margaret Tacher y Ronald Reagan, van simbolizar el triunfo de una ideología devuelve a la iniciativa privada la primacia absoluta. En México es Miguel de la Madrid hurtado, con su estilo gris de gobernar, quien será el símbolo de una de las transformaciones más importantes del modelo económico adoptado en nuestro país.

## **2.6 Neoliberalismo: su origen y consolidación en México**

A principios de la década de los ochenta, surge en distintos países una política económica que pronto será denominada neoliberal. Sus características fundamentales es la reducción de las políticas sociales adoptadas desde el estado, a este proceso se le conoce como desmantelamiento del Estado benefactor (en donde éste existía) y consiste fundamentalmente en la venta de empresas estatales y la apertura comercial a nivel internacional. La consecuencia inmediata es la afectación de los programas sociales y el apoyo abierto a la iniciativa privada en todas las ramas de la producción

Mientras esto sucedía en países como el Reino Unido, Francia y España en Europa, y en los Estados Unidos, en México aún se ponían en práctica políticas contrarias, como el paternalismo y el intervencionismo. Un ejemplo claro fue la adquisición de empresas con números rojos con la idea de evitar el desempleo; esta situación, lejos de resolver los problemas, empeoró el manejo de la economía ocasionando una gran crisis. Estamos hablando del populismo encabezado primero por Luis Echeverría Álvarez y José López portillo, entre 1970 y 1982. Un claro ejemplo de esta política desesperada fue la privatización de la banca y la sobre devaluación del peso mexicano.

Frente al contexto internacional y a la grave crisis económica en que se vio la economía mexicana, fue el gobierno del Miguel de la Madrid, el primero que empezó con la política de deshacerse de empresas y adelgazar el gasto social. Tenía como argumento una crítica verosímil al populismo impulsado en los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. La inflación y el desempleo que se produjeron en estos gobiernos fueron la base discursiva de las nuevas medidas económica. Lo real es que atrás de las mismas estaban la nueva estrategia financiera mundial impulsada desde los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Los países dependientes o subdesarrollados tenían que seguir estos lineamientos a cambio del apoyo financiero que estos organismos proporcionaban.

Así se inicia la venta de empresas y el recorte del gasto. Al gobierno de Miguel de la Madrid se le puede considerar como de transición a un modelo que se radicalizaría en el siguiente periodo sexenal. De cualquier manera es en este sexenio donde se dejan las bases suficientes para que el siguiente gobernante siguiera sus ideas de crecimiento económico. Establecida la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se fue limitando más la participación estatal.

El modelo de desarrollo tradicional estaba agotado, abandonando el esquema de sustitución de importaciones, de promoción de subsidios: se reconoce el fin de un programa de crecimiento y se acepta uno nuevo en donde

es necesario que el aparato productivo y político se modernice para hacerle frente a la competitividad mundial.

Al inicio del régimen de Carlos Salinas se decidió que era indispensable llegar a un arreglo de fondo con los Estados Unidos de América para provocar un acuerdo que aliviara la carga de la deuda externa y permitiera el pleno acceso al mercado estadounidense de nuestras mercancías y abriera las áreas de las grandes corporaciones a nuestras demandas de inversión externa directa; de esta forma se crearon las bases para la adopción de otro patrón de crecimiento, pero que beneficiaba más que nada a Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

México entra en una gran transformación estructural, retomando los lineamientos de la nueva doctrina capitalista, trazada por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, en conjunto con los Estados Unidos; en nuestro país se concretizan los siguientes principios:

"1) La economía impulsada por el estado debe limitarse a aquellos servicios básicos y dejar el resto en manos de los capitales de la industria, comercio y servicios, por lo tanto, entre menos estado exista, la economía funcionará mejor.

2) La inflación es causada por el déficit público y la excesiva emisión monetaria respecto a la producción de mercancías y servicios, así que, si el gobierno gasta únicamente lo que recibe por impuestos, derechos, aprovechamiento y ahorra, a través de venta de empresas paraestatales y restringe el dinero en circulación, el proceso de incremento de precios se deberá detener.

3) Reprivatizar las empresas paraestatales, ya que por su ineficiencia en la dirección y manejo ocasionados por considerarse puestos políticos y no permanentes, generan gastos excesivos al erario nacional al mantener empresas únicamente para salvaguardar los empleos.

4) Deberán desaparecer gradualmente los subsidios, ya que su único fin de existencia es político y no necesarios, (sic) solapando sólo fallas dentro de la administración. Lográndose su abolición, la economía tenderá a ser mas sana.

5) La protección hacia la clase obrera, campesina, burócrata, debe desaparecer ya que esto genera a todas luces limitaciones al desarrollo de los capitales que se invierten en México.

6) Otro de los límites a la inversión es la excesiva reglamentación que existe al respecto, ya que en lugar de promover la participación de los capitales la ahuyenta, y en muchas ocasiones cae en la exageración, dando lugar a la propia falta de inversión, deterioro económico, fuga de capitales y carencia de la iniciativa privada.

7) Facilitar la inversión de capitales externos, ya que lo que se requiere en esencia es de los capitales, sin tomar en cuenta su procedencia, sino los beneficios que estos puedan traer consigo.

8) En cuanto a la liberación de precios, esto deberá dejarse en poder de las fuerzas naturales de la economía, ya que su control muchas ocasiones en lugar de beneficiar, perjudica ampliamente, ya que habrá el momento que no se pueda lograr su manejo y destape los mismos, a tal grado que la inflación se dispare desproporcionadamente.

9) Debe existir un libre flujo de capital y tecnología entre todos los países, ya que en un estado de igualdad no se deberán contar permisos previos; el claro ejemplo son las condiciones que se están dando para la creación de bloques económicos, entre ellos el del Norte de América.

10) Toda negociación o renegociación de la deuda externa debe realizarse directa e individualmente entre los interesados y no en bloques<sup>44</sup>.

Para llevar a cabo lo anterior, el estado ha entrado a una fase de modernización global que lo ha llevado a transformar y a sustituir muchas estructuras de gobierno, administración y dirección nacional por otras más adecuadas para afianzar su nueva etapa de desarrollo monetario, se ha subastado la industria nacional, se ha vendido gran parte de las empresas paraestatales, se ha abierto la puerta a la inversión extranjera en condiciones mayoritarias, se han suprimido subsidios, se ha restringido el financiamiento, se

ha liberalizado el comercio exterior, se aplica la libertad cambiaria, se empieza a reconvertir tecnológicamente parte de la base industrial, se han modificado los sectores estratégicos de la rectoría económica reformando el artículo 28 de la Constitución, se han hecho arreglos para la liberación futura del sector de los servicios y las telecomunicaciones, originando que nuestros industriales tomen el camino de la modernización y asuman su papel de competidores sobre la base de la calidad que desarrollen en sus productos, con gran desventaja.

Lo anterior, tiene grandes bemoles, ya que ese tipo de reestructuración, ha producido fuertes consecuencias para el desarrollo interno nacional, así como el surtimiento del realismo económico, lográndose esto con el retiro de los subsidios.

Por histórica ocasión, la tenaz continuidad de la política económica en la profundización del cambio estructural y el seguimiento de la estrategia de desarrollo, vía la apertura económica y comercial, representa la ruptura económica de México. Se hacen a un lado las exportaciones petroleras como eje del crecimiento industrial, promoviéndose entonces las demás ramas que forman parte de la economía, como es manufacturera, la automotriz, la de las comunicaciones, sin abandonar la fuente de riqueza que nos representa el petróleo.

Todo esto fue explicado en el Plan Nacional de desarrollo 1989-1994, en el quinto punto "Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con estabilidad de Precios", con relación a la política a seguir en el presente sexenio.

"Para la consecución de estos objetivos se delinearán las siguientes acciones generales:

- 4 Estricto control de las finanzas públicas;
- 5 Ingresos públicos compatibles con las metas fiscales;
- 6 La promoción de la eficiencia productiva;
- 7 La competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso;
- 8 Gasto público moderado y congruente con la modernización económica;

---

<sup>44</sup> Bernal, Sahagún, Víctor Manuel, Las contradicciones. Los dogmas Neoliberales I y II, Excelsior, 2 de

- 9 Ejecución prioritaria de los programas de gasto social;
- 10 Mayor eficacia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas;
- 11 Negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior;
- 12 Promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera;
- 13 Consolidación de la apertura comercial con una estructura arancelaria más uniforme y negociación para garantizar el acceso a los mercados externos;
- 14 Eliminación de obstáculos a la actividad económica; y
- 15 Perfeccionamiento de la concertación social en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica."<sup>45</sup>

La política económica del actual régimen se ha presentado como el único medio para alcanzar los objetivos últimos del desarrollo. El gobierno, no aceptó ninguna variación en su forma de ver la economía, es decir se nos impuso porque era lo que dictaban, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las ideas diferentes simplemente no se tomaban en cuenta, el gobierno a su vez decía, "que nadie le proponía un mejor plan y que a falta de estos ellos tomaron el mejor camino, que ellos consideraban, como es el adelgazamiento del estado y venta de empresas."<sup>46</sup>

Para el gobierno federal, había suficientes motivos para impulsar su nueva política económica: la inflación, afecta toda la economía, concentra el ingreso en un solo sector, inhibe la inversión y propicia la especulación, cayendo el valor de la moneda y desestabilizando los precios de los bienes, lo que genera incertidumbre en la sociedad para el futuro. Por otra parte la política de protección excesiva a los productores del país, frente a la competencia externa propició una asignación ineficiente de los recursos nacionales, al desviarse hacia actividades en que el país no era competitivo, favoreciendo las menos intensivas en el empleo

---

Agosto de 1989 y 4 de Agosto de 1989, México.

<sup>45</sup> Agustín, José, Tragicomedia Mexicana Volumen 3, Editorial Planeta, México, 1998.

<sup>46</sup> Plan nacional de desarrollo 1989-1994

de mano de obra. Los beneficios o rentas especiales a monopolios y oligopolios, creados mediante el proteccionismo, se reflejaron en cargos al consumidor, reduciendo su bienestar y por supuesto el poder adquisitivo contrayendo toda función económica en el país.

Bajo esta lógica se firma en 1987 el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) posteriormente transformado en Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), con "la finalidad de controlar la inflación, promoviendo el crecimiento económico basado en la estabilidad de precios, enfatizándose en la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento en la producción para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida, creándose empleos bien remunerados y buscando una más justa distribución del ingreso."<sup>47</sup>. Esto únicamente se dio en el discurso, en los hechos fue diametralmente opuesto.

Para llevar a cabo lo anterior, era necesario contar con más y mejor infraestructura económica y social, sin descuidar la atención a las demandas de los grupos de menores ingresos. El capital indispensable tenía que venir de fuera, sin importar su nacionalidad; fomentando la confianza que representaba el invertir en México.

## **2.7 El nuevo contexto económico internacional: la globalización del neoliberalismo**

Así nos encontramos en un período sin precedentes. Los últimos años del siglo XX se caracterizan por los cambios trascendentales suscitados en todos los ámbitos de la vida humana, entre lo cuales el económico tiene una vital importancia, debido a la integración de bloques por razones geo-económicas, para elevar los niveles de desarrollo de las naciones.

El mundo contemporáneo, es un mundo que se define hacia un orden internacional. Si hasta hace unos años, la problemática política se refería a los problemas globales de las sociedades nacionales. Estamos caminando hacia una

---

<sup>47</sup> Agustín, José. Tragicomedia Mexicana V. II. Ed. Planeta, 1992

interrelación mundial, donde se pueda hablar ya de un orden económico global. Esta situación en si misma vuelve más complejos cada uno de los problemas de la sociedad contemporánea.

En este orden económico, los presidentes, los primeros ministros y los parlamentos son cada vez menos importantes, y su principal tarea está pasando a ser la realineación de las estructuras políticas para facilitar la globalización de todas las economías, pero de acuerdo a los intereses de los más poderosos.

Esto es algo que se presenta como novedoso, gracias a los acontecimientos mundiales que se han venido suscitando en los últimos años. No lo es tanto, ya desde enero de 1971 en una reunión en la ciudad de Davos en Suiza, 550 líderes empresariales mundiales de las principales empresas financieras, comerciales e industriales, conocida tres años más tarde como la Comisión Trilateral proponía un proyecto para el desarrollo mundial que lo que hoy parece gestarse, tomando como modelo las tesis del polonés naturalizado norteamericano, profesor de la universidad de Colombia, y ex -asesor del presidente norteamericano James Carter, Zbigniew Brzezinsky, que se distinguió por ser muy duro en cuestión económica hacia los países en vías de desarrollo y de una férrea aplicación del capitalismo salvaje<sup>48</sup>.

Es en ésta época es cuando terminan los grandes intervencionismos de estado, donde las empresas más poderosas, a través de los gobiernos de primer mundo imponen todo tipo de condiciones a los países menos desarrollados. Los gobiernos de los países en vías de desarrollo, aceptan las condiciones porque, entre otras causas es una forma de producir empleo y de hacerse llegar dinero rápidamente, aunque esos beneficios son fundamentalmente para las elites, ya

---

<sup>48</sup> La comisión Trilateral surgida en 1973 con el apoyo del magnate norteamericano David Rockefeller, encuentra antecedentes en la reunión de Davos de 1971, integrada por empresarios, políticos e intelectuales de las tres zonas desarrolladas del mundo: Japón, América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y Europa occidental, orientada a establecer un nuevo orden económico internacional, a partir del poder de las grandes empresas transnacionales.

entre otras causas es una forma de producir empleo y de hacerse llegar dinero rápidamente, aunque esos beneficios son fundamentalmente para las elites, ya que el pueblo en general pierde, los capitales no se quedan en el país y obviamente las ganancias se van.

Entre otras cosas, Zbigniew Brzezinski, propuso lo siguiente: "La convergencia: Sostiene que el modelo capitalista occidental y el socialista oriental coincidirían, y harían convergencia puesto que los dirigentes políticos de ambos sistemas, al tener que tomar decisiones, necesitaban el auxilio de tecnócratas o técnicos - que se encuentran en un segundo escalón-, que podrían presentarles todo en forma resumida, para que las decisiones fueran más acertadas, que hablaban el mismo lenguaje y no serían influenciados por las ideologías. La técnica es natural, entonces la zona de convergencia se da en este nivel"<sup>49</sup>.

Para él los norteamericanos son los que deben mantener la vanguardia tecnológica, porque su liderazgo en este proceso de convergencia garantiza que no habría una guerra mundial que acabara con el proyecto.

Se pueden tolerar las guerras localizadas, sobre todo en los países denominados del tercer mundo, mientras no afecten los intereses de los dos grandes modelos convergentes.

Por último afirma que para el año 2000, "trescientas multinacionales tendrán el control de la producción y la comercialización en el mundo y solo quedarán algunas firmas independientes"<sup>50</sup>.

Esto llevó a la afirmación de Brzezinski de que estamos en la era de la tecnocrática, donde el predominio de la técnica sobre cualquier otra cosa es el elemento más notable de los sistemas sociales, económicos y políticos.

Años más tarde Paul Krugman, consejero del Fondo Monetario Internacional y de la comisión trilateral, reforzaría esta tesis con su afirmación de que "La tecnología puede deshacer o eliminar fronteras"<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Brzezinski, Zbigniew, La era tecnocrática y el documento titulado USA-URSS, el Poder Político, Ed. Antrhopos, México, 1994.

<sup>50</sup> Idem.

Este nuevo orden deberá estar caracterizado por la multipolaridad, con potencias emergentes pero inferiores a la norteamericana, lo cual ha sido planeado por la comisión trilateral, designando para la región asiática como país dominante a Japón y en la que se incluyen a Taiwan, Hong Kong, Singapur y Corea del sur; en el continente americano indiscutiblemente a los Estados Unidos de Norteamérica junto con Canadá y México; y finalmente en el área europea integrada por los países que conforman la comunidad económica europea, existiendo una disputa por ser el país dominante entre el poder económico de Alemania e Inglaterra y el poder ideológico de Francia.

Este planteamiento fue reconocido plenamente por el gobierno mexicano, ya que, en su primer y segundo informe de gobierno rendido el 1 de noviembre de 1989 y 1990 respectivamente el presidente, Carlos Salinas de Gortari señala:

"En los últimos años ha venido ocurriendo una gran transformación mundial. La configuración política, militar y económica de la posguerra ha sido desplazada a una velocidad extraordinaria por un escenario menos predecible, multipolar, altamente competitivo, tecnológicamente revolucionario y con una gran capacidad de afectar la vida de todos los países. El cambio no sabe de fronteras, no respeta ideologías ni considera niveles de desarrollo.

El mundo vive transformaciones profundas en todos los órdenes. En lo político, terminó la guerra fría y la bipolaridad,... se habla mucho del fin de la bipolaridad y del amanecer de una configuración multipolar.

La multipolaridad económica también ofrece retos inéditos para los mexicanos. Se perfilan cada día ante nuestros ojos tres grandes centros rectores de la dinámica mundial — Europa, el Pacífico Asiático y Norteamérica — que concentran la capacidad de transformación financiera, comercial, científica y tecnológica<sup>52</sup>.

El proyecto trilateralista insiste en la influencia de la tecnocracia en la construcción de un nuevo orden mundial, resultando evidente que los principales

---

<sup>51</sup> Piñon Antillon, Rosa María, Del GATT a la OMC: La economía y el comercio mundiales, Revista Internacional No. 68, octubre - diciembre, 1995.

<sup>52</sup> Informe de gobierno 1989, 1990 Salinas de Gortari Carlos.

progresos del hombre en estos últimos años han sido preponderantemente en el campo de la tecnología, con su lógica repercusión en el de las organizaciones sociales complejas, donde se encuentran incrustadas las empresas, esto ha tenido un costo social muy alto ya que la riqueza se sigue acumulando cada vez en menos manos creando mayores desigualdades.

Nuestra sociedad contemporánea ha pasado a ser globalmente una sociedad industrial. Ha dejado el ámbito rural, la vida tradicional se ha industrializado, y es más, estamos ya viviendo en una sociedad post-industrial, en la que la mecanización ha sido superada, la automatización es lo que impera.

Pero esto no quiere decir que esta dirección sea la mejor. Como es evidente, se ha traducido en la miseria de grandes masas. La primacía frente a la mayoría de la sociedad la ha adquirido la simple producción de bienes y servicios, donde la única función del estado será frenar a las turbas que se quieran sublevar, como en la actualidad se está dando. Donde se frena al que no esté de acuerdo con la política de un capitalismo en su forma más salvaje.

Se habla de: la información, la informática, esto es lo característico de las naciones más adelantadas, y además se habla de que quien tiene en el mundo contemporáneo la tecnología de la información, tiene el control de la economía, en virtud de que nuestro mundo esta cada vez más interconectado.

En este proyecto las estructuras que se adoptan son antinaturales, ya que los hombres son considerados como una cifra más, como un engrane en la cadena productiva de bienes y servicios, despojándolos de la dimensión de su dignidad y personalidad, y en donde los sistemas administrativos no contemplan ni la importancia de la persona como tal, ni la función social que la empresa debe de cumplir.

En este tipo de empresas, por la complejidad de sus actividades, por el desarrollo de la técnica en sus trabajos, por la magnitud de su estructura interna, los propietarios tienen que entregar a otros los puestos directivos; a menos que agreguen a su título de dueños del capital, el de administradores altamente calificados, lo cual es verdaderamente excepcional. Con mando y junto con ellos,

constituyen un grupo de cuya cohesión y conciencia colectiva depende esencialmente la vida de toda la organización; y si esta conciencia está fundamentada en esta forma de pensar, nos lleva a encontrarnos en un esquema económico profundamente individualista, carente de solidaridad para con los demás, denominado como un neoliberalismo social y económico.

En el mundo contemporáneo, existen sin embargo sociedades atrasadas, con un gran rezago industrial, económico, cultural, político y social. Y esto es una primera divergencia que todos conocemos.

El problema social de la desigualdad en los niveles de vida y en la distribución de la riqueza, sigue manteniéndose como un hecho que pasa de ser un problema regional, a un problema global.

La Asamblea Ecuaménica Europea reunida en Basilea en mayo de 1989 señaló: "Más de 950 millones de seres humanos carecen del mínimo necesario para sobrevivir"<sup>53</sup>.

Los trilateralistas o tecnócratas, aspiran a provocar el desarrollo del mundo, de acuerdo con una planeación dirigida por ellos, y a través de la asignación de responsabilidades y funciones que los países habrán de cumplir en una distribución de actividades económicas; de esta manera habría países destinados a ser generadores de alta tecnología; otros a ser productores de maquinaria; en otra zona se producirían los bienes de consumo, y desde luego, estarían las naciones proveedoras de materias primas, sin faltar, por último, aquellos pueblos destinados a proporcionar mano de obra barata. De todos éstos los únicos que estarían bien realmente serían los primeros.

En este contexto, además de los países desarrollados y que ya están en el juego de las economías, habría otro grupo de naciones que no tendrían viabilidad y que, por lo mismo, deben ser desechadas y no tomadas en cuenta, al menos por ahora, en el nuevo contexto de reordenación de la economía mundial.

Tan singular comisión es un hecho que se ha divulgado abiertamente, y que responde a la aplicación de criterios pragmáticos, donde la eficacia de la

---

<sup>53</sup> OCDE. Estudios Económicos de la OCDE. OCDE - OECD. México. 1995.

Tan singular comisión es un hecho que se ha divulgado abiertamente, y que responde a la aplicación de criterios pragmáticos, donde la eficacia de la praxis se convierte en el criterio a la luz de la cual se mide la eficacia de los sistemas, sin puntos de referencia a consideraciones éticas o de orden superior.

Así en las empresas y gobiernos que son sus aliados, surge una nueva clase: los tecnócratas. Hombres calificados como racional-constructivistas, de su subjetividad individual extraen modelos abstractos, que pretenden imponer al mundo, construyéndolo a su voluntad. Sin importar la realidad de nuestras economías, como fue el caso del expresidente Carlos Salinas de Gortari en su intención de llevar a México al primer mundo, dejando afuera a la mayoría de la población. Aunque la realidad es más grande y fuerte y no permite hacer esos cambios.

Los tecnócratas, no respetan la realidad tal como es para perfeccionarla, sino que crean arquetipos que proyectan hacia las cosas y actúan sobre ellas, mediante procesos planificados, hasta llegar a volverlas reales, según su pretensión.

Uno de sus argumentos consiste en racionalizar la sociedad y los procesos económicos, que pasan a ser dirigidos por aquellos que los entienden y se imponen a los que no entienden. Sin embargo, los planificadores creen tener toda la información y el control de las variables, construyen sus edificios a partir de pre-supuestos que son condicionantes de todo un edificio racionalmente bien construido. Pero, basta que una de dichas suposiciones no se cumpla – cosa que normalmente ocurre – para que el edificio se derrumbe.

No obstante, los tecnócratas no se han limitado plantear proyectos económicos. Según sus alcances varía el propósito que les anima. Muchos se han propuesto desde la implementación de empresa, hasta proyectos de nación, y han ordenado todo: Derecho, economía, organización social y política a tal pretensión.

Los partidarios de la tecnocracia, se proponen modestamente, la planificación económica del mundo y a través de sus determinaciones, todo tipo

servidores, en un mercado de trabajo donde éste, conforme a la tradición liberal es visto simplemente como una mercancía.

Sin embargo, este proyecto trilateralista no es el único, existen diversas opciones entre las cuales se encuentra la propuesta de Juan Pablo II, difundida en México entre otros por el Arq. Federico Müggenburg, analista de asuntos internacionales y asesor de organismos empresariales mexicanos como la Unión Social de empresarios Mexicanos (USEM), La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), quienes afirman que la edificación del nuevo orden mundial debe basarse en la observación de la naturaleza, para conformar de acuerdo a ella todo el orden social, restableciendo el orden natural a través de la vigencia de las sociedades intermedias en lo nacional y lo internacional, siendo un aspecto importante para ello las empresas.

Otro de los proyectos, es que los gobiernos se vuelvan más humanistas, donde lo que importe sea el hombre y no su producción, pero todo esto se vuelve utópico, porque los que detentan el poder no lo van a permitir, es decir que lo que importa tiene que ser lo que ellos nos impongan ya que tanto el gobierno, como el poder económico es de ellos, por lo que pueden reprimir a quien no esté de acuerdo.

Ningún país puede resolver por sí mismo los problemas de la miseria y la injusticia, necesitamos un nuevo orden mundial donde se respeten efectivamente los derechos humanos y existan relaciones económicas justas, donde todo desarrollo económico tiene que ser social e internacionalmente aceptable.

La tendencia a la integración económica mundial es irreversible, y es por esto que México inició las negociaciones para el establecimiento de un tratado norteamericano de libre comercio en forma prioritaria, siendo secundarias las negociaciones que se tenían con los países de centro y sudamérica, como con los países que integran la Cuenca del Pacífico y la comunidad económica europea. Además de tener mayor trato con Canadá y Estado Unidos de América, existe un

Además de tener mayor trato con Canadá y Estado Unidos de América, existe un control por parte éste último cuyas injerencias en nuestra soberanía se dejan sentir diariamente y de formas muy diversas.

La importancia que esto reviste para nuestro país, no consiste en el establecimiento o no de bloques comerciales, lo cual ya es inevitable, lo verdaderamente importante radica en el tipo de empresas que se conformarán a partir de estos cambios, sin olvidar que nuestro país ofrece fundamentalmente mano de obra barata, así como un paraíso fiscal en comparación con nuestros "socios".

Las nuevas empresas de principios del siglo XXI, traerá un nuevo tipo de administración que se desarrollará de manera paralela a estos cambios, a fin de adecuarse a su realidad orientándola a una mayor productividad y competitividad dentro de los mercados internacionales, corriéndose el riesgo de un surgimiento de corrientes administrativas que apliquen con mayor radicalidad los principios postulados por Taylor como son "la plusvalía, la competitividad, menor inversión pero mayor ganancia, mínimo de personal con los menores beneficios que se les pueda otorgar, la no organización sindical, etc..."<sup>54</sup> y donde el aspecto humano sea olvidado por completo; pero a la vez también se presenta la gran oportunidad de implementar un estilo administrativo que se encuentre fundamentado en los postulados más humanos y sociales de la administración, complementado por las tesis de una doctrina social más justa, dando origen a una empresa con una administración mucho más novedosa y justa de las que hasta ahora se hayan implantado. sabemos que esto es altamente improbable, debido a la ideología dominante y a la gran corrupción de nuestras instituciones y nuestros gobernantes.

Frente al rápido crecimiento de las exportaciones mexicanas, que al exportar en 1990 cuatro veces más manufacturas que en 1986, también se incrementaron los conflictos comerciales. Muchos de los productos que México vendía en el extranjero vieron frenado su impulso por impuestos compensatorios,

---

<sup>54</sup> Taylor, C., Hegel, Reporte de la universidad de Chicago, Cambridge, U.S.A., 1975.

acusaciones de dumping y otro tipo de trabas comerciales, para impedir su acceso a los mercados mundiales, aunado al creciente proteccionismo norteamericano que estaba inhibiendo el nuevo modelo exportador mexicano, por lo cual los mecanismos establecidos en el "Acuerdo Marco", resultaban insuficientes e inadecuados.

Partiendo de datos reales como es la suma de las exportaciones e importaciones, el comercio global entre los dos países representa el 68% del comercio exterior mexicano y el 6.3% de los Estados Unidos. Las posibilidades de expansión de este comercio en los dos sentidos, pero particularmente de las exportaciones mexicanas, son muy favorables pero no las permiten ni las permitirán, tomando en consideración que el mercado norteamericano es el mayor del mundo y que no se nos dá un fácil acceso a él. El hecho de ser nosotros proveedores de apenas un 6.3% del mercado estadounidense nos indica que hay una posibilidad de crecimiento de nuestras exportaciones prácticamente ilimitado, pero debido a malas administraciones junto con nuestras desventajas sociales, no nos permiten hacer más exportaciones, es decir por nuestra desigualdad económica y social.

El gobierno mexicano a partir de mayo de 1990 inició conversaciones con el de Estados Unidos, con miras a establecer un posible acuerdo de libre comercio que, cumpliera los siguientes objetivos:

- Aumentar las exportaciones, con el fin de estimular la inversión, doméstica y extranjera.
- Facilitar la transferencia de tecnología.
- Crear fuentes de empleo productivo.

Esto facilitaría un mayor crecimiento de nuestro país en un menor plazo, repercutiendo favorablemente al aumentar el número de fuentes de empleo y de los niveles de vida, si tomamos como referencia los resultados iniciales del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá.

norteamericano, que ya se había formado entre los Estados Unidos y Canadá, logrando formar el bloque comercial que por su extensión territorial y número de habitantes, sería el más importante del mundo.

Sin embargo y como hemos visto en los últimos años, todo esto, lejos de favorecer el desarrollo nacional, sólo ha privilegiado a pequeños grupos de empresarios nacionales e internacionales que en nombre del desarrollo han aplicado políticas cada vez más restrictivas para la clase trabajadora. "La situación económica que los anteriores sexenios dejaron, es de un estancamiento con inflación, ya que el crecimiento anual promedio en nuestro país era del - 0.6%, con una inflación promedio anual del 86.7%, contracción en el salario del 46.4%, incremento en el desempleo de un 41.6% y finalmente una devaluación de nuestra moneda con relación al dólar del 31.82%"<sup>55</sup>

La infraestructura es insuficiente para absorber la demanda de servicio esperada. Con el establecimiento de tratados comerciales se ha incrementado inevitablemente el movimiento de mercancías, la red ferroviaria a manera de ejemplo, solo ha crecido 4 mil kilómetros desde 1910; mientras que en otros países la velocidad promedio de movilización es de 100 kilómetros por hora, aquí la velocidad máxima es de 25 kilómetros por hora.

A ello podemos añadir que en la actualidad, el costo por tonelada en función de los kilómetros recorridos es un 50% más caro que en los Estados Unidos, según los indicadores del banco de México. Sin embargo esto se califica como servicio estratégico y nadie puede hacer nada para ofrecer alternativas.

La lentitud y el encarecimiento de la movilización de insumos para la producción y traslado de los artículos elaborados, son factores importantes en la formación de los precios.

Esto es susceptible de corregirse, siempre y cuando se cuente con la voluntad de las autoridades, prestadores de servicios y usuarios. Es por eso que,

---

<sup>55</sup> Indicadores económicos del Banco de México, Octubre 1996.

una de las primeras implicaciones económicas de los tratados de libre comercio en nuestro país, es aumentar tanto en calidad como en cantidad la infraestructura.

El problema más grave al cual debe enfrentarse nuestra política económica en el momento actual es el desempleo. Este es un serio problema con graves consecuencias, que debe ser motivo de preocupación.

El crecimiento económico que actualmente está registrando nuestro país, no se ha reflejado en la generación de empleos necesarios para absorber la creciente oferta de mano de obra.

Los países desarrollados, como nuestros socios comerciales en el Tratado de Libre Comercio, tienen un alto índice de empleo, mientras en México la generación de empleos perdió su proporción con el crecimiento demográfico a partir de 1970, en los tiempos del populismo echeverrista y el índice ha continuado bajando, sin que pueda revertirse esta tendencia de manera efectiva.

Esto implica cambiar las tendencias históricas de poblamiento; ya que el crecimiento en los sectores industrial y de servicios no puede darse en las áreas metropolitanas, especialmente en la ciudad de México que está llegando al límite de su racionalidad.

La desconcentración es obligada, aprovechar la capacidad de absorción de las ciudades medias, se convierte en la única opción posible para alojar a las nuevas organizaciones productoras de nuestro país.

Esta es una de las formas de vitalizar nuestro desarrollo económico de manera estable y firme verdaderamente, además de que fué precisamente este punto uno de los objetivos prioritarios que se fijaron para las negociaciones e implementación de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

Sin embargo, en el ámbito nacional es de vital importancia ante los retos comerciales que implica la puesta en marcha del tratado, el establecer nuevas empresas, hacer crecer y fortalecer las ya existentes, para que se compita de manera eficaz y eficiente en los nuevos mercados, y aumente la posibilidad de incrementar el nivel de empleo de nuestro país, que nos lleve a tener nuevamente

un equilibrio entre el índice de crecimiento de la población y el de oferta laboral. Esto sería hablar de un desarrollo auténtico, que se justificaría en la medida en que se satisfagan las necesidades de la población, particularmente de los más necesitados.

Empero para que la empresa pueda florecer, y para que pueda producir innovadores y emprendedores, requiere de un marco externo que sea propicio a las ideas de libertad de emprender, de innovación, de producción de cosas nuevas, de creatividad, de cambios, pero sobre todo de responsabilidad social.

Ante tan poco alentador escenario económico se precisaba de una urgente reestructuración de la economía nacional en todos sus ámbitos. De ahí que se iniciara un proceso de privatizaciones de empresas y desregulación, sin embargo, esto no ha traído como consecuencia el impulso de la economía mexicana, y mucho menos, la responsabilidad social del Estado. Todos sabemos que el crecimiento económico, por espectacular que sea, solo se justifica en la medida en que satisface las carencias y necesidades de la población.

Es en este contexto en que se reformula la ley del IMSS. Como podemos ver, responde a complejos movimientos del sistema económico.

### Capítulo III

## El fundamento de los organismos públicos descentralizados.

### El caso de Instituto Mexicano del Seguro Social

Como hemos visto, la seguridad social es un problema que ha sido enfrentado en función de la situación política y económica de cada país. Esto significa tomar en cuenta, en términos generales, el modo de producción específico adoptado, el grado de desarrollo y las condiciones materiales en que vive la mayoría de la población. En este sentido no se sigue un mismo prototipo de seguridad social aún en países que comparten el mismo modelo económico, debido a que los grados de evolución material y política son distintos. Destaca en el aspecto político, la diferencia entre modelos democráticos y modelos autoritarios.

No cabe duda que, desde el surgimiento como nación, supuestamente independiente, nuestro país ha estado sometido a la lógica económica internacional, a pesar incluso de su proceso revolucionario, que sin duda fue un acontecimiento histórico fundamental en el siglo XX. Es este fenómeno político, la revolución mexicana, lo que marco a nuestro sistema político. La consecuencia más evidente fue el presidencialismo, que se convirtió en un caudillismo institucionalizado y por ende, en un sistema de corte autoritario.

Así, nuestro país adopta un sistema *sui géneris* en el campo de la economía y la política. Por un lado, se dice ser un heredero de la revolución mexicana, y por lo tanto, de las demandas de justicia social y libertad que este movimiento enarboló. Por otro lado, no puede dejar de ser una nación dependiente de la economía capitalista mundial. Por un lado aparece como un sistema que pretende darle voz al pueblo y por el otro se convierte en sistema de partido hegemónico también *sui generis*, que Giovanni Sartori lo ubica "como un caso singular que no sigue el modelo de partido de Estado de los países socialistas ni el modelo de democracia occidental practicada por los países

capitalistas desarrollados."<sup>56</sup>

Con este híbrido político y económico, la seguridad social se piensa como un modelo que se denomina de descentralización administrativa.

La descentralización administrativa es una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsables de una actividad específica de interés público.

Gabino Fraga dice que "al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa, la descentralización que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía; los funcionarios y empleados gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos."<sup>57</sup>

Andrés Serra Rojas acota que descentralizar no es independizar, sino que es dejar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

En México, la descentralización administrativa puede ser por servicio o por región. La descentralización por servicio se caracteriza por organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos, como son la Comisión Federal de Electricidad, (CFE) Ferrocarriles Nacionales de México, (FFNM) el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, (INFONAVIT) entre otros.

La descentralización por región se caracteriza por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región determinada o en su caso en un Municipio.

La autonomía de los organismos públicos descentralizados es de vital importancia, toda vez que su separación de la Administración Central es esencial para no estar sujeto a las decisiones jerárquicas de ésta; es decir, es una

---

<sup>56</sup> Sartori, Giovanni, op. Cit.

<sup>57</sup> Gabino, Fraga, Derecho administrativo, Ed. Porrúa, México, 1985.

separación orgánica, administrativa y técnica. Dicha autonomía se asegura dotándolos de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los organismos descentralizados se crearon siguiendo tres requisitos: a) que fuera creado por la ley del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal; b) que su patrimonio, constituido total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y c) que su objeto sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines asistenciales o seguridad social.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales nos dice en sus artículos 14, 15, 17 y 22 lo siguiente: Art. 14: Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF y cuyo objeto sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II.- La prestación de un servicio público o social.
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Art. 15: En las leyes o decretos relativos que se expidan por el congreso de la unión o por el ejecutivo federal para la creación de un organismo descentralizado, se establecerán, entre otros elementos:

- I.- La denominación del organismo.
- II.- El domicilio legal.
- III.- El objeto del organismo.
- IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquéllas que se determinen para su incremento.
- V.- La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.

VI.- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.

VII.- Las facultades y obligaciones del director general quien tendrá la representación legal del organismo.

VIII.- Sus órganos de vigilancia, con sus facultades.

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización, más las facultades y funciones que correspondan a las diferentes áreas que integran al organismo. El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados que llevara la SHCP.

Art. 17: La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general.

Las instituciones de seguridad social son los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general. La seguridad social comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana (asistenciales, clínicos, económicos, sociales, culturales, deportivos, etc.) Entre las instituciones nacionales de la seguridad social destacan el IMSS e INFONAVIT que son organismos públicos descentralizados en materia de seguridad y asistencia social.

Por lo tanto, para efectos de nuestro estudio, el IMSS y el INFONAVIT son organismos fiscales autónomos dotados de la facultad económico – coactiva, para poder exigir el pago de créditos fiscales, consistentes en las aportaciones de seguridad social, consideradas como una especie de contribuciones según el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación. Cabe señalar, que ambos organismos rigen la relación laboral de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, de todo contrato de trabajo.

Para estos efectos, se tiene el apartado A del artículo 123 Constitucional, en donde no interviene la relación laboral entre los poderes de la unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, toda vez que para ellos existe el apartado B del mismo artículo. De esto se desprende que existan otras instituciones de seguridad social para los trabajadores al servicio del estado, como son ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), el FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), el ISSSFAM (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas de México) y el FOVIMI (Fondo de la Vivienda Militar). Dichas instituciones no detentan la facultad económica-coactiva, toda vez que el propio Estado no puede reclamarse a sí mismo el pago de créditos fiscales, por considerarse a esta facultad económico - coactiva como un acto de soberanía.

### **3.1 Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizado por el Estado. La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por la ley del seguro social y demás ordenamientos legales sobre la materia.

El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de los sistemas instituidos por otros ordenamientos. Por lo tanto, la organización y administración del seguro social están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo. "Es de utilidad pública la ley del

Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, cesantía involuntaria de trabajo, enfermedades y accidentes, servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.”<sup>58</sup> Sin embargo, “las relaciones entre el IMSS y sus trabajadores se regirán por la ley federal del trabajo.”<sup>59</sup>

La situación que tiene el IMSS respecto del estado, es de una “**autoridad fiscal**”, en un principio únicamente para determinar los créditos generados a su favor, fijar en cantidad líquida y percibirlos; posteriormente, fue el acceso a la facultad económico - coactiva o la posibilidad jurídica de poder instaurar el procedimiento administrativo de ejecución, en contra de los patrones que omiten el pago a que están obligados a enterar al IMSS. “El instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la LSS y sus disposiciones reglamentarias.”<sup>60</sup>

### **3.2 La rectoría del Estado en materia de políticas públicas de desarrollo social**

Antes de continuar con nuestro análisis sobre la forma legal - administrativa en que se enmarca la creación del IMSS y de realizar una revisión de las sucesivas reformas legales que se sucedieron a lo largo de su historia, hasta 1997, es importante resaltar algunos fundamentos que permiten que la sociedad se organice en torno al modelo estatal.

Mucho se ha dicho que los problemas económicos impiden determinantemente el desarrollo de un país, valiendo la pena citar lo que al respecto opina Michel Matarasso, en su comentario al respecto; “La ideología del Desarrollo abarca aspectos éticos, tanto como económicos. Es una respuesta

<sup>58</sup> Constitución, Op. Cit. Artículo 123, apartado A, fracc. xxix

<sup>59</sup> Ley del Seguro Social, Op. Cit., Artículo 256

<sup>60</sup> Ley del Seguro Social Op. Cit., Artículo 257.

ética al escándalo de la miseria y del hambre del tercer mundo; una réplica económica al problema de las economías atrasadas, insuficientemente desarrolladas, desarticuladas. La comparten todas las naciones del mundo, pero son muy pocas las que se preguntan porque tras un cuarto de siglo de ayuda financiera, de asistencia técnica y cultural, son tan numerosos los fracasos y tan pocos los desarrollos que han tenido éxito".<sup>61</sup>

Es por ello que el individualismo y el enriquecimiento desmesurado, aprovechándose de los beneficios que el Estado brinda, deben combatirse cuando estos intereses son lesivos hacia el desarrollo armónico y libre, de la economía, en atención a la sociedad quien será la que fortalezca o debilite a un Estado. En este sentido, es el Estado el que tiene que tomar las medidas compensatorias que la desigualdad económica produce para evitar males mayores.

Por lo tanto en México, ya establecida la premisa de que será el Estado el medio por el cual sé de un desarrollo integral, será su compromiso revivir la confianza de los gobernados, deteriorada por su negativa función en perjuicio de todos los estratos, que integran la sociedad. Este rescate obliga en primer término al Estado con los sectores más desprotegidos y marginados de la sociedad mexicana. Medidas que combatan la pobreza y la inseguridad social llevaría a la solución de los problemas económicos y a una mejor función formal del poder administrativo.

"El Estado debe ser profundamente modificado y reformado si queremos que nuestros países se desarrollen económicamente y sean verdaderamente libres."<sup>62</sup>

Resulta esencial enjuiciar el papel del Estado y su grado de responsabilidad en este desarrollo económico que entre otras cosas brinda soberanía y libertad.

<sup>61</sup> Matarasso, Michel, *Encyclopédie Fraicaise*, Tomo II *Le Univers économique et social*.

<sup>62</sup> Vargas Llosa, Mario, *Liberalismo y Política*, (Entrevista), *Revista Vuelta*, No. 144

La estabilidad económica en un país es indispensable y sin ella no se puede lograr que el aparato productivo interno y a nivel internacional tenga competitividad y repercuta en la concreción de una economía de desarrollo sano.

En las declaraciones políticas de los distintos gobiernos, pareciera que existe claridad acerca de estas premisas, como podemos ejemplificar con la siguiente cita "El programa propuesto busca erradicar la inflación y con ello, la desarticulación social, no aceptamos convivir en forma permanente con la inflación, porque ello implicaría dañar las bases del crecimiento y del empleo. La inflación crónica solo puede llevar a la recesión, la pérdida de empleos y la desmoralización social".<sup>63</sup>

Es muy probable que el gobierno mexicano haya vislumbrado soluciones a estos problemas, sin embargo es necesario que dé posibilidad a los sectores que integran la economía nacional de participar activamente en la búsqueda de alternativas y no mantener una conducta aislada y sin concertación con estos. De lo contrario, como ha sucedido a lo largo de los últimos 20 años, todo queda en buenas intenciones.

Por otra parte, e menester tomar en cuenta lo que nos dice el maestro Andrés Serra Rojas, respecto al papel del estado en la economía, "El Estado participa también en la vida económica la ordena y regula, a través de instrumentos típicos: la empresa pública, la administración monetaria, la beligerancia fiscal y presupuestaria, los planes indicativos, El Estado fija las reglas del juego y toma cartas."<sup>64</sup>

Esta cita nos ilustra lo trascendente que es la intervención del Estado, no sólo como regulador de la materia económica y en su capacidad para establecer un Estado de derecho.

Los problemas de México no sólo son económicos, sino en general reclaman al poder público actos reales en los que se demuestre, que el liberalismo planteado por otros sistemas políticos no es eficaz y sí la participación del Estado en todas las áreas del desarrollo, ya que la subsistencia y progreso de

---

<sup>63</sup> De la Madrid, Miguel, Primer Informe de Gobierno, (Aspectos Económicos).

los sectores del aparato productivo y de distribución de bienes y servicios (público, privado y social), dependerá de la actuación acertada ó errada de un gobierno eficaz y no demagógico. En este sentido, el neoliberalismo ha demostrado su fracaso, por lo que es necesaria la recuperación de la intervención estatal en políticas públicas compensatorias, que combatan la desigualdad social que el modelo económico produce.

El juicio que la sociedad impugna al gobierno lo hace basándose en los acontecimientos sucesivos, que han creado un atraso y desconcierto, así como la falta de credibilidad hacia el gobierno.

La economía implica tópicos que van encauzados hacia la reserva, el ahorro, el proyecto, con la inteligencia de que sólo así se podrán cumplir compromisos y se palpará un desarrollo objetivo, en todos aspectos.

Existen actualmente diversos pensamientos unos a favor del control estatal y otros en contra, los tiempos modernos exigen un Estado sólido, capaz de asimilar todas las doctrinas y que actúe siempre apegado a la ley. El gobernante deberá dar los cauces correctos a los conflictos, sin olvidar que en nuestro país, el principio supremo de la democracia debe manifestarse a través del acercamiento hacia las personas realmente interesadas en los problemas nacionales y que aporten soluciones idóneas.

La conducta del gobierno requiere ser analizada a la luz de los actos que ejerza, es necesario prevenir los abusos del poder y la corrupción, que tanto daño han causado a nuestra economía, reordenando las estructuras administrativas y desarrollando sistemas de control gubernamental.

La intervención del Estado en la economía surge como una necesidad, ya que en lo político y lo económico, son circunstancias que se complementan asumiendo el Estado dos papeles en materia económica: Como legislador, realizando las funciones de órgano soberano, y como empresario o contratista.

Al Estado en su función de empresario o contratista, principalmente le interesa intervenir por causas de carácter fiscal, social y político, sin embargo

---

<sup>64</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II., Editorial Porrúa, México, 1989.

también; "Cuando el rendimiento bajo de la actividad indispensable al progreso no ofrece un campo atractivo a la inversión de los particulares, cuando la empresa requiere un capital elevado difícil de conseguir por medio de aportaciones privadas, y asimismo cuando hay interés general en actividades no desarrolladas o cuyo progreso no haya producido los beneficios económicos y sociales que se esperaban."<sup>65</sup>

De tiempo atrás el sector privado ha manifestado acercarse al gobierno, apareciendo por momentos inclusive dependiente de éste, pero a la vez guardándole una suspicacia a la acción del Estado interventor que considera hasta donde puede estar interviniendo; ya que este sector privado ha sufrido graves pérdidas, como por ejemplo al nacionalizarse la Banca, con la que se modificó la relación entre la economía privada y la estatal, siendo que a través del nuevo régimen de economía mixta tomado como modelo de equilibrio social, el gobierno reduce el espacio en la participación económica de los particulares.

Son realmente las reformas en materia económica las que niegan los conceptos trascendentes del sector empresarial o privado, ya que éstos persiguen entre otras circunstancias: que la empresa privada sea la célula básica de la economía, que la propia actividad económica debe corresponder fundamentalmente a los particulares y no debe de existir una planeación económica que oriente la inversión.

Al situar en un mismo nivel a los sectores social y privado, el país adquiere la posibilidad de una alternativa en la producción; por otra parte, el modelo de desarrollo industrial que se inicia en la industria privada, como órgano económico nacional, no dio resultado, trayendo consigo la intervención del Estado en términos de grandes inversiones, debiéndose limitar este modelo, como ya se ha comentado, ya que experiencias históricas en países socialistas han mostrado los defectos de la centralización total en la economía. Sus efectos se muestran sobre todo en términos de la inflexibilidad de la planta frente a la demanda de consumo inmediato, las variaciones por el propio reto que implica el tiempo, requieren de

---

<sup>65</sup> Margain, Hubo B, Intervencionismo Estatal en la Economía, Revista de Comercio Exterior. Instituto de

imaginación, no siendo posible en economías extremadamente centralizadas en donde los planes una vez aprobados, se convierten en barreras, frente a las circunstancias inoportunas que implicarían un cambio de estrategia.

Es conveniente señalar que el estado en general, en su facultad de soberanía, tiene prioridades que las propias leyes le otorgan frente a los particulares y gobernados; lo cual en muchas ocasiones demuestra con actos contrarios al derecho que lesionan tanto a la economía individual como colectiva del país.

El gobernante se convierte en conductor responsable del desarrollo y patrimonio del país y de su situación económica. En el caso concreto de México se le otorgan diversas concesiones de hecho y de derecho, lo que le confiere un poder casi ilimitado en su ejercicio.

Debido a la problemática por todos conocida que gira en torno a la mala actuación del gobernante en nuestro país y a su tendencia a la corrupción, es necesario más control, no solamente como se ha intentado a través del control establecido por medio del propio gobierno y del individuo, excluyendo al conjunto de elementos responsables, ya sea de un área centralizada ó paraestatal.

Por otro lado, la rectoría estatal en materia económica no nació con la creación del artículo 25 constitucional, sino que a lo largo de nuestra historia, como ya lo hemos analizado anteriormente, ésta ha existido implícita en los lineamientos marcados por cada uno de los regímenes gubernamentales que hemos tenido y lo único que se hizo fue darle cauce constitucional, para evitar desviación alguna sobre la política a seguir en esta área de gobierno, máxime con la experiencia recibida del período 1976-1982, sexenio por demás desastroso y en el que se terminó la obra devastadora que abarcó doce años y en el que vimos crecer la deuda pública, la inflación y la confrontación con los Estados Unidos, factores que por si solos hablan.

En cuanto a los problemas económicos que habían surgido y que era necesario arreglar, se pensó primero en facultar directamente al Estado para

intervenir en ciertas áreas, en conjunto con el resto de los sectores del país y que mejor forma de hacerlo que darle carácter constitucional, tomando en cuenta que los primeros asuntos a tratar se debieron al excesivo proteccionismo a nuestra economía, creando incluso un inmovilismo del gobierno, así llegó por ejemplo al intermediarismo, la especulación, el gran desempleo, a la improductividad, a la falta de exportaciones a gran escala, la caída en el ahorro a consecuencia de la estatización bancaria que llevó al desprestigio de esta institución, llegando en su conjunto a incrementar nuestro subdesarrollo y la desorganización.

### **3.3 El Estado mexicano en el contexto de la globalización**

Desde los años setenta el papel del gobierno en nuestro fomento económico se ha reorientado un sin número de veces. La mano invisible de la economía de mercado y la mano visible de la economía estatal han tenido un peso variable en la economía nacional. Autoritarismo y populismo, nativismo y aislacionismo han contribuido a frenar nuestro desarrollo. Las expectativas y las imágenes, elementos cada día más importantes en el crecimiento económico, han sido muy variables. Las economías modernas imponen planes e inversiones con periodos de gestación muy largos. En el mercado futuro en el que vivimos, la expectativa estable es reina y hay que rendirle pleitesía.

El papel económico del estado no se reducirá en los próximos años. Para acelerar nuestro desarrollo y hacer frente a las urgencias de modernización derivadas de la participación de la economía global, México tendrá que adoptar una política activa de fomento industrial. El nuevo papel del estado será decisivo. No se trata de escoger entre mas estatismo y menos estatismo, sino entre un desarrollo orientado sólo por la mano ciega del mercado y el nuevo sistema cooperativo y coparticipante, necesario para lograr nuestro crecimiento en el breve tiempo que nos ceden las explosivas tendencias macro sociales. En el transcurso de los años venideros habría que llegar a la economía integral: Equitativa, eficiente y congruente con sí misma. Cosa que no se logró ni se

vislumbra que se pueda llegar a corto plazo. Esta nueva orientación, que encuentra sustento teórico en los postulados de Anthony Giddens, sobre la "tercera vía"<sup>66</sup> y que se ha aplicado fundamentalmente en Gran Bretaña, se impulsa tras una decena de años de crisis económicas, políticas e ideológicas. Crisis caracterizada por excesos en las finanzas públicas, sobre una economía de por sí débil a causa del proteccionismo y la sobre regulación, la imposibilidad de lograr una recuperación económica terminó por imponerse a partir de 1982. Esta condición no fue exclusiva para México. En la década de los 80 las presiones impuestas por la economía mundial, llevaron a un gran número de países a alejarse del modelo del Estado benefactor y de sus recetas keynesianas de gasto deficitario para combatir el desempleo. En su lugar, se ha optado por tomar algunas medidas en la línea de la llamada nueva ortodoxia. Comenzando por Gran Bretaña y Estados Unidos, seguidos de Francia, España y Australia y ahora los países del extinto bloque socialista, entre otros están cambiando sus estrategias de política económica.

Esto ha implicado la necesidad de reestructurar, en mayor o menor medida, los pactos sociales que se habían establecido desde la Segunda Guerra Mundial. Para estos países se ha roto el consenso basado en el pleno empleo y Estado benefactor y los gobiernos han requerido sentar las bases estructurales de desarrollo a largo plazo para ganar la legitimidad. Los nuevos pactos han tenido que encontrar un equilibrio de intereses políticos, sociales y económicos en torno a la productividad y la eficiencia de la economía, ambos imperativos impuestos por la economía internacional.

En México, la decisión de modificar el rumbo económico del país, sobre todo a partir de 1985, respondió a la necesidad de recuperar el crecimiento económico y consolidar nuevamente la estabilidad política, a pesar de que se afectarían intereses creados. Desde entonces resultó claro que las políticas económicas no podían responder solo a satisfacer intereses a cambio de apoyo, ya que los costos económicos y eventualmente los políticos terminarían siendo

---

<sup>66</sup> Giddens, Anthony, op. Cit.

altísimos. Esta es la racionalidad que está detrás de la liberalización de la economía y la apertura comercial, mediante las cuales se busca utilizar un mercado como mecanismo para regular el crecimiento económico y las relaciones económicas internacionales.

Para ello, ha sido necesario redefinir las dimensiones fundamentales de lo público y lo privado, poniendo en orden a un gobierno demasiado grande e ineficiente, para cumplir las funciones propias de soberanía nacional y justicia social que el régimen mexicano revolucionario se propuso en sus comienzos. Sin embargo, la modificación de las reglas en la gestión pública está cambiando las formas tradicionales de la relación entre las organizaciones sociales y las agencias del gobierno. De este modo se están transformando las estructuras políticas sindicales y empresariales del país.

En la medida que la economía nacional se liberaliza y se abre más al exterior, se le resta autonomía al gobierno para definir su política económica de acuerdo a las necesidades del momento, y se mina la fuerza política de los grupos organizados, que anteriormente demandaban privilegios económicos a cambio de apoyo político. Por el contrario, están surgiendo movimiento y organizaciones sociales que impulsan sus demandas al margen de los canales corporativos oficiales por considerarlos demasiado verticales.

Entre otras cosas, por lo anterior, a lo largo de las últimas décadas, ha venido avanzando un proceso de integración económica que involucra, con mayor o menor velocidad, a todas las naciones del mundo.

Hoy en día, para la totalidad de los gobiernos, incluyendo a aquellos que habían permanecido profundamente aislados de los grandes flujos de comercio (como la Unión Soviética, China los países de Europa del este), la prioridad es su inserción en el mercado mundial, puesto que esta es la única manera de asegurar el crecimiento sano de su economía. Por esta razón, en la actualidad, existe la tendencia a defender, cada vez más, los intereses nacionales en términos de menor intervención estatal en la economía (aún en las áreas consideradas como

estratégicas), con mayor cooperación económica y movilidad de flujos de capital y de trabajo.

Con el transcurso del tiempo, la lógica del mercado y la globalización de los procesos productivos probablemente vendrán a derrumbar las barreras ideológicas (al menos en lo que a la actividad económica se refiere) entre los diversos gobiernos y tipos de sistema político, tal como está ocurriendo actualmente con los países del bloque socialista. El entorno mundial se caracterizará, por la internacionalización, económica y política, esto mismo amenaza con destruir la civilización contemporánea.

El planteamiento de la desigualdad, sin embargo, ha estado presente, en este nuevo modelo económico y político, de profundas transformaciones sociales y culturales: baste como ejemplo una declaración del representante de los Estados Unidos ante la ONU en la cual responsabilizaba a la industria y al sector financiero de no resolver los grandes problemas de la sociedad y por ende, de propiciar los conflictos "no obstante sus grandes contribuciones, no pudo encontrar el camino, en el período de su mayor extensión, para distribuir entre toda la población en general la bendición amplia de su abundancia, o para dar a todos los hombres y mujeres comunes, seguridad de empleo, de ahorro, de salud y previsión para la vejez."<sup>67</sup>

Evidentemente, las reformas del IMSS tienen que verse a la luz de este nuevo escenario mundial, en donde las políticas públicas están claramente condicionadas por las políticas globales. Antes de hacer esta última revisión, analizaremos la historia de la ley del seguro social desde su formulación en 1943. Será una historia estrictamente en torno a las distintas reformas que se sucedieron a lo largo de los años.

### **3.4 Ley del seguro social de 1943 y sus reformas**

---

<sup>67</sup> Naciones Unidas, Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, (14 al 25 de Junio de 1993).

El anteproyecto mexicano, nacido del pensamiento revolucionario, coincidía en sus aspectos axiológicos, con los postulados que sustentaban los organismos internacionales, que manifestaron oficialmente su aprobación, a la obra de la comisión redactora, y señalaron acertadamente que la aprobación de la ley del seguro social, significaría una nueva etapa en la vida del pueblo mexicano; un jalón decisivo en su lucha por alcanzar su pleno desarrollo.

Una vez promulgada la ley del seguro social el 19 de enero de 1943 se comienzan los trabajos de organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, y el presidente Manuel Ávila Camacho expide con fecha 1º de Abril del mismo año: "El decreto que implanta en el Distrito Federal los seguros obligatorios de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, no profesionales y otros que en él se indican", que ordenó la inscripción de empresas y trabajadores a partir del 1º. De julio de ese año, y la iniciación de las prestaciones médicas y en especie a partir del 1º de enero de 1944.

La primera adición a la ley del seguro social fue la expedición del reglamento de la ley del seguro social, publicado en el diario oficial el 14 de mayo de 1943, considerando: "Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentre en posibilidad de iniciar sus labores, es indispensable la reglamentación inmediata de algunos preceptos de la ley respectiva."

La primera reforma, a la ley del seguro social, fue a través del decreto expedido el 4 de noviembre de 1944, y publicado en el diario oficial el 24 del mismo mes y año, que reformó el artículo 135, decreto que fue expedido por el presidente Manuel Ávila Camacho, mediante el cual se le dio el carácter de fiscal a la obligación de pagar las aportaciones y que corresponde al instituto, la determinación de los créditos y de las bases para la liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro de acuerdo a la ley del seguro social, y el procedimiento de las liquidaciones que no se hubieran cubierto, se realizará por conducto de las oficinas federales de hacienda que corresponda.

La segunda reforma, fue de fecha 13 de marzo de 1945, y publicada en el diario oficial el 11 de abril del mismo año, la cual reformó el artículo 112 de la ley

del seguro social, este decreto también fue expedido por Manuel Ávila Camacho en donde se establece que él: "consejo técnico será el representante legal y administrador del instituto y estará integrado por siete miembros más el director general que será su representante"<sup>68</sup>, se establece el número de miembros que es de siete y la forma de designación, tres miembros propietarios y tres suplentes, propuestos por representantes del ejecutivo federal, y por los sectores de los trabajadores y patronos propondrán cada uno dos miembros propietarios y dos suplentes. Así mismo, se establece su duración que será de seis años en el desempeño del cargo y no podrán ser reelectos.

"La asamblea general podrá revocar la designación siempre que mediaren causas graves y así lo pida el grupo respectivo."

La tercera reforma, fue mediante el decreto expedido el 21 de junio de 1945, y publicado en el diario oficial del 4 de agosto de mismo año, que reformó el artículo 112, también durante el mandato de Ávila Camacho, en su parte considerativa dicho decreto establecía: "que el régimen de seguridad social en nuestro país se finca sobre la cooperación económica del estado, patrones y trabajadores y, consecuentemente con ello, el gobierno y funcionamiento del instituto se ha realizado satisfactoriamente sobre esa base tripartita".

"Que este sistema ha sido preconizado por las Conferencias de seguridad social y aceptado por la mayoría de los regímenes establecidos en el mundo; que además constituyen un acierto, por cuanto se asocian y armonizan los intereses de quienes constituyen al sostenimiento financiero de la institución en ambiente democrático, libre, responsable y cordial de las clases productoras y el estado, mediante su paridad de representación ante la asamblea general, el consejo técnico y la comisión de vigilancia.

Las anteriores consideraciones que atienden a las instancias de los sectores obrero - patronales, ante el ejecutivo federal motivan que, en uso de las facultades extraordinarias de que se encontraba investido por decreto de H.

---

<sup>68</sup> Diario Oficial, Modificación al artículo 112, con fecha 13 de Marzo de 1945.

congreso de la unión, de primero de junio de 1942, tengo a bien expedir lo siguiente":

A continuación viene el decreto que modifica el número de miembros de siete a nueve del consejo técnico, más el director general que será su presidente, los nueve miembros serán designados por la asamblea general, formado por tres grupos de tres miembros propietarios y tres suplentes durando en el cargo el mismo número de años o sea 6.

Posteriormente se expidió un reglamento para la imposición de multas por infracciones a las disposiciones de la ley del seguro social, y sus reglamentos, el cual fue publicado en el diario oficial, el 15 de noviembre de 1947.

La cuarta reforma, fue decretada por el congreso de la unión el 30 de diciembre de 1947, y publicada en el diario oficial el 31 del mismo año, por iniciativa del presidente Miguel Alemán Valdés, que reformó los artículos 19,37,53,63,74,96,128,129,130,131 y 132. En su exposición de motivos de dicho decreto se exponen los argumentos centrales, a partir de los cuales se pueden extraer, tanto la concepción que sobre la seguridad se tenía, como los problemas que enfrentaba. Evidentemente la reforma proponía una alternativa de solución: "La experiencia recogida por el seguro social en sus primeros cuatro años de existencia autorizan ya una revisión de las bases económicas en que descansa este régimen, a la luz de los datos revelados por la práctica, que permite observar necesidades no advertidas en un principio y con el objeto de ajustar su funcionamiento con miras a la solución de problemas no previstos que la realidad ha venido a poner de manifiesto.

El seguro social ha ido venciendo, en forma gradual pero con poca proyección, los obstáculos que una obra de tal magnitud hubo de encontrar inicialmente, le han permitido funcionar con muchos más tropiezos, que aciertos derivados de las naturales transformaciones que su creación significó en las condiciones sociales existentes, pudiendo hoy afirmarse de modo categórico que la institución está destinada a influir poderosamente en el bienestar y el progreso

del pueblo de México, sino se le quita poder mediante la subrogación de servicios y la privatización, es decir sino se le cierran los canales de crecimiento.

El sistema de seguridad social ha de condicionarse en cada país, a las posibilidades y objetivos de su política económica y de su salubridad. En México, se debería tener apoyo en el propósito de elevar el nivel de la producción y las condiciones de vida de nuestro pueblo. La estructura de los seguros obligatorios establecidos en el país le permitiría ventajosamente proyectar este régimen hacia los tres postulados que constituyen su esencia universal: Organizar la prevención de riesgos, cuya realización priva al trabajador de su capacidad para obtener los medios de subsistencia; acudir eficazmente al restablecimiento de dicha capacidad de ganancia, cuando esta se haya perdido o reducido como consecuencia de enfermedad o accidente, y afrontar los medios de vida necesarios, en los casos de interrupción o cesación de la actividad a causa de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o muerte del jefe de la familia obrera.

Al Estado moderno se le asigna como representante de los intereses de la colectividad, no solo el deber de promover los sistemas de seguridad social, sino el de velar por que su organización se supere constantemente y porque se mantenga su equilibrio financiero, con el fin de garantizar de modo efectivo a las clases trabajadoras el derecho a su bienestar material y a su desarrollo espiritual.

Al proyectarse el régimen de los seguros obligatorios, se advirtió la conveniencia de retardar, durante un lapso de varios años, la aplicación de las prestaciones del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad a los familiares de los asegurados, a fin de aprovechar para su impartición, las reservas que en el mismo período se hubieren acumulado. Un cálculo teórico aproximado invocaba, como índice para cubrir la mencionada atención a familiares, el 1.9% del volumen anual de los salarios tomando la ley, como referencia para establecer las cotizaciones.

Consideraciones de orden social determinaron, sin embargo, la extensión inmediata de este seguro a dichos familiares, con el resultado de que aquei ha

arrastrado durante los últimos 4 años una descompensación considerable, agravada por el crecimiento desproporcionado de las prestaciones en servicio y en especie, que ha experimentado este ramo y por el aumento general observado en el costo de los servicios, equipos, productos farmacéuticos, en el mismo periodo.

El seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, sin embargo dentro del régimen, constituía la característica esencial del sistema mexicano, pero con estas reformas se ha demostrado es que ya no interesa. Cuyas condiciones de salud, alimentación, vestuario y habitación, han constituido tradicionalmente uno de los grandes problemas de la república.

Ante la disyuntiva de reducir esta protección, disminuyendo las prestaciones, limitando las categorías de los beneficiarios u optar por una elevación mesurada en la tasa de las contribuciones que equilibraría tan importante rama, sin afectar ostensiblemente a la economía de los sectores contribuyentes. Al contrario de esto se han elevado las ramas conllevando esto a un deterioro en la relación patrón - estado, porque al final con los malos servicios que se prestan a los derecho habientes, no se nota el beneficio de haber incrementado las cuotas, incluso hay trabajadores que normalmente no acuden a esta institución buscando en los medios privados y pidiéndole a los patrones que les paguen mejor esto y no el seguro social.

Los estudios técnicos llevados a cabo por el Instituto Mexicano del Seguro Social, llevan a la conclusión de que deben aumentarse las cotizaciones del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, para prevenir un desequilibrio financiero en esta rama del seguro. La cual suponemos, ha sido saqueada para pagar otras cosas y no para su destino real.

El aumento de los grupos de cotización que propone esta iniciativa, obedece a la conveniencia de armonizar las contribuciones con los salarios dominantes, que después de expedida la ley del seguro social, han experimentado alzas de consideración y a la necesidad de elevar

concurrentemente el monto de los subsidios y pensiones, teniendo en cuenta que el encarecimiento de la vida en los últimos años ha acarreado la disminución del valor adquisitivo de dichas prestaciones. Esta elevación, por lo demás, se hace demandar en las mismas proporciones que la ley toma actualmente, como base en las tablas que se consignan en los índices de la inflación.

"Con el fin de aumentar las garantías que deben tener las clases laborales respecto al pago de prestaciones en caso de invalidez, vejez, cesantía y muerte, se ha considerado conveniente limitar los conceptos de inversión de las reservas correspondientes, confiando su manejo a Nacional Financiera, por ser dicha institución el agente financiero del gobierno federal, sin que con ello, restrinja las facultades del instituto en que tienen representación los sectores cotizantes, para desarrollar su propio programa en cumplimiento de los altos fines sociales que por ley le están encomendados"<sup>69</sup>.

Como podemos observar, a partir de esta exposición de motivos, desde sus orígenes, el IMSS ha tenido problemas financieros y de cobertura que se han enfrentado de diferentes formas.

La quinta reforma, a la ley del seguro social, entró en vigor el 28 de febrero de 1949, por iniciativa del presidente Miguel Alemán Valdés,<sup>70</sup> y en los fundamentos de dicha reforma se argumenta: "... Y no es ciertamente la tutela justa a una clase económicamente débil y tradicionalmente desamparada la única razón que inspira la legislación de seguridad social, sino la compleja que concierne a la defensa del valor social del trabajador, así como a la conservación y mejoramiento de la raza, lo que obligó al estado a elevar el rango de servicio público, las medidas de previsión de seguridad laboral. La experiencia recogida por el seguro social en los primeros cinco años de existencia, autoriza la revisión de las bases administrativas y técnicas, en que descansa el régimen, a la luz de los datos revelados por la práctica, que ha permitido observar necesidades no advertidas. Suscitan la modificación a la ley también y muy singularmente las

<sup>69</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto transitorio, 13 de Marzo de 1997.

<sup>70</sup> Se modificaron los artículos. 7,8,11,14,19,23,25,27,28,29,30,33,34,37,38,39,44,48,49,51,52,54,55,56,61,61.62,63,64,65,66,67,70,71,74,75,77,78,80,81,89,90,92,95,96,97,105,110,111,112,115,116,117,120, y 142.

variaciones en las condiciones económicas del país, el aumento de salarios y el alza de los precios... convienen prever las repercusiones de largo alcance que derivan de la devaluación de la moneda y del alza de los costos... el daño de tipo social derivado de que las prestaciones originales de la ley resultan insuficientes. Todo ello conduce a la consideración de que es necesario el aumento de cuotas...<sup>71</sup>

Algunas de las más importantes modificaciones contenidas en esta quinta reforma del 28 de febrero de 1949, son las siguientes:

Si el monto de una pensión mensual por riesgos profesional es inferior a \$50.00, se pagará al asegurado, en sustitución de la misma, una indemnización global que equivale a cinco anualidades de la pensión. Se fija como mínimo para gastos funerarios la cantidad \$250.00. Se amplía la pensión por orfandad hasta los 25 años, siempre que se encuentre estudiando el huérfano, en establecimientos autorizados por el estado o se encuentre incapacitado permanente por enfermedad, defecto físico o mental. Se hizo hincapié en ese año de 1949, que esta prestación ya figuraba en regímenes de seguridad social de otros países.

Se modifica la prestación del subsidio por enfermedad general a partir del cuarto día en lugar de hacerse efectivo a partir del séptimo día, como lo indicaba la ley original.

Se eleva el tiempo máximo de disfrute de este subsidio por enfermedad general, hasta 39 semanas en lugar de las 26 semanas de la ley original.

Aparece por primera vez el otorgamiento de una canastilla a la madre trabajadora.

Se aplica a ocho semanas en lugar de seis el disfrute del seguro de enfermedades generales para el asegurado que quede privado de trabajo remunerado, extendiéndose, el beneficio, también a los beneficiarios.

En la pensión por invalidez, se reducen a 150 cotizaciones semanales las 200, que fijaba la ley original; en la vejez a 500 cotizaciones las 700 que se

---

<sup>71</sup> Alcán Valdez, Discurso ante la cámara de diputados, 28 de Febrero de 1949.

exigían anteriormente; y en la muerte a 150 semanas las 200, vigentes con anterioridad. Asimismo se creó una nueva prestación, una ayuda para gastos, para el asegurado que hubiere cubierto 150 semanas, al contraer matrimonio.

La sexta reforma, fue a través del decreto expedido el 29 de diciembre de 1956, y publicada en el diario oficial el 31 del mismo mes y año, que reformó los artículos<sup>72</sup> esto a iniciativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines, conteniendo importantes modificaciones en prestaciones en dinero e integrándose las prestaciones sociales, que se habían iniciado con la expedición del reglamento de los servicios de habitación, previsión social y prevención de invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social, el día 27 de julio de 1956, que dio el marco legal preciso al programa de habitaciones populares, casa y clubes de aseguradas y beneficiarias, clases de primeros auxilios y materias educativas, brigadas médico culturales, y en resumen a todas las labores que en ese sentido había desarrollado el instituto.

En la exposición de motivos de la sexta reforma se indicaba "que los salarios han tenido incrementos legales y contractuales de elevada cuantía..." lo que ha llevado apartar de la realidad las normas de la Ley en perjuicio de quienes tienen ingresos superiores a \$26.00, diarios que era el salario límite..."

Se aumenta la ayuda para defunción a un mes de salario promedio y mínimo de \$500.00, en lugar de \$250.00, y se hace extensivo a los pensionados.

Se concede pensión a los ascendientes del asegurado fallecido, cuando no existe viuda, huérfanos ni concubina.

Se amplía hasta 52 semanas en lugar de las 39 como límite para una misma enfermedad incapacitante y subsidio en dinero por el mismo período, pudiendo prorrogarse tratamiento y subsidio por 26 semanas más, en el seguro de enfermedades no profesionales.

Se concede una nueva prestación, el derecho a recibir servicios médicos los padres del asegurado o de los pensionados, cuando vivan en el mismo hogar y dependan económicamente de éste.

Se concede asistencia obstétrica a la esposa del pensionado y por primera vez se le otorga ayuda para la lactancia a la esposa del asegurado o pensionado.

Se pagará subsidio completo al asegurado cuando se encuentre hospitalizado, si tiene familiares derecho - habientes.

Se aumentan las pensiones de invalidez, y vejez hasta el equivalente del 34% del salario promedio, aumentándose la pensión mínima de \$50.00 a \$120.00 mensuales.

Se aumenta la pensión de la viuda del 40 al 50% del equivalente a la pensión de invalidez o vejez, que el asegurado disfrutaba o que le hubiere correspondido.

Así también, esta reforma considera como accidentes de trabajo, los que le ocurran al trabajador en el trayecto de su domicilio al lugar de labores o viceversa, concepto que ya contenían las legislaciones de Alemania, Suecia y Francia.

La séptima reforma, a la ley del seguro social, fue expedida el 30 de diciembre de 1959, y se publicó en el diario oficial el día 31 del mismo mes y año, reformándose los artículos,<sup>72</sup>

Se crean las condiciones para extender el régimen del seguro social a los ejidatarios, pequeños agricultores, aparceros y medieros en el ámbito rural.

Se aumenta el subsidio, en dinero, que se concede en el ramo de enfermedades generales y maternidad, que ahora representará el 60% del salario promedio del grupo de cotización.

La octava reforma, a la ley del seguro social, salió publicada en el diario oficial de la federación, el día 31 de diciembre de 1965, la cual fue aprobada por el H. Congreso de la Unión, por iniciativa del presidente Gustavo Díaz Ordaz, reformando los artículos 8, 63, 64, 94, 95.

<sup>72</sup> Del 2 al 11, del 14 al 17, del 31 al 37, 39, 41, del 52 al 68, 71, del 73 al 79, del 83 al 97, del 99 al 105, 108, 111, 114, 118, 122, 124, 126, y del 132 al 141.

<sup>73</sup> 6, 7, 8, 13, 19, 23, 25, 26, 31, 34, 37, 48, 52, 54, 64, 74, 75, 90, 94, 97, 117, 120, 130, y del 140 al 142.

Esta reforma se originó por la preocupación del gobierno federal en extender el régimen de seguridad social en beneficio de los trabajadores del campo. En la exposición de motivos manifiesta el presidente: "La población rural de la república en número de aproximadamente seis millones de trabajadores y sus familiares, que en grado tan importante ha contribuido con su esfuerzo para la transformación social, política y económica del país, se encuentra aún, en condiciones desfavorables relativamente al nivel alcanzado por otros sectores... Con un criterio de solidaridad social y para proteger los intereses de los importantes núcleos de población agrícola carentes de patrón, es indispensable que el estado haga posible la inclusión de los mismos en las ventajas del seguro social, sin imponerles cargas económicas que están en la imposibilidad de satisfacer... No resulta factible imponer a los ejidatarios y pequeños propietarios, la carga de las cuotas que corresponderían al patrón y no hay otra alternativa que la de implantar una cuota bipartita en la que participen el estado y los asegurados. Examinadas estas alternativas, se ha estimado, como más viable la de llevar a cabo una baja en los egresos federales, mediante la reducción de las aportaciones que al gobierno corresponden tratándose de trabajadores con patrón"<sup>74</sup>.

"El sacrificio que para las empresas y patrones en general significará el pago de mayores cuotas al seguro social por la menor aportación del estado, tratándose de los trabajadores con patrón, en el futuro se habrá de compensar con el incremento de las actividades económicas, independientemente de que la fundamentación del importante programa que se propone consista en el principio de solidaridad nacional.

Una de las últimas reformas, a la ley del seguro social, se hizo en el mes de diciembre de 1970, y siendo promovida por el entonces presidente de la

---

<sup>74</sup> Díaz, Ordaz Gustavo, Diario oficial de la federación, 13 de Diciembre de 1965.

república, Luis Echeverría Álvarez, modificando los artículos 1, 4, 8, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 31, 37, 52, 56, 57, 61, 63, 65, 74, 90, 94, 104.<sup>75</sup>

En dicha reforma se señaló con precisión el contenido del régimen del seguro oficial obligatorio, indicando que su principal objetivo, es el de asegurar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, incluyéndose cuatro nuevos grupos de cotización, para evitar la indebida concentración de un número importante de asegurados en el grupo máximo anterior, pudiéndose lograr de esta forma un porcentaje elevado de asegurados, cuya cuota viene a ser superior al promedio de gastos erogados por asegurado, a fin de que, se tuvieran las facilidades necesarias y se contara con la estructura financiera para satisfacer las prestaciones en especie de todos aquellos asegurados que necesariamente cotizan debajo de este promedio.

De esta manera, se manifiesta el principio de solidaridad y el mecanismo redistributivo del propio régimen. Así también se aumentó la cuantía mínima de las pensiones de invalidez y vejez en un 300%, y la ayuda para gastos de funeral o para gastos de matrimonio.

### **3.5 Ley del seguro social de 1973 y sus reformas**

Era evidente, que la ley del Seguro Social se había venido modificando sexenio tras sexenio, lo que obligó al gobierno de Luis Echeverría Álvarez a plantear la necesidad de no reformar más la ley, sino la de promulgar una nueva, que tuviese la coherencia necesaria entre los principios que la impulsaban y las reglamentaciones concretas.

---

<sup>75</sup> Cota Moreno, Carlos, Dr., La Seguridad Social, Ponencia sobre prestaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, Ciclos de Conferencias de Orientación para Organizaciones obrero - patronales, México, 1971.

De esta manera, en el año de 1973, fue promulgada la nueva ley del seguro social, fijándose como fecha de iniciación de su vigencia, el día primero de abril del mismo año, a iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez.

La mencionada ley fue aprobada por las cámaras de diputados y de senadores el 14 y 22 de febrero respectivamente. "En la cámara de diputados se hicieron dos reformas al proyecto de ley presentado: La primera, con relación al establecimiento dentro del reglamento respectivo, de la facultad de los consejos consultivos delegacionales para conocer y resolver en su caso, inconformidades presentadas al instituto. La segunda se refirió al agregado de un artículo transitorio concerniente a la incorporación de trabajadores de empresas descentralizadas con contratos colectivos de trabajo, con prestaciones superiores a las que otorga la ley, cuya filiación observaron los diputados se efectuará una vez aprobado el estudio correspondiente."<sup>76</sup>

Desde esta visión gubernamental, la nueva ley pretendía promover con la mayor amplitud posible, el desarrollo integral del trabajador y su familia. Así el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene encomendada un parte muy importante de la política del bienestar general, treinta años después de la creación del instituto, la nueva ley extiende el régimen de seguridad social creando prestaciones adicionales y mejorando las existentes.

En cuanto a la ampliación del marco de aseguramiento se establece la incorporación inmediata al régimen obligatorio de los trabajadores a domicilio, sentándose bases para la incorporación al régimen voluntario de los trabajadores de industrias familiares, trabajadores independientes, patrones, trabajadores domésticos, personas que prestan su servicio a otra, física o moral, ejidatarios, comuneros, taxistas, estudiantes y pequeños propietarios, cuya inclusión al régimen se supeditaba a la expedición del decreto correspondiente.

Entre las nuevas prestaciones figura la creación del seguro de guarderías para hijos de aseguradas el establecimiento del servicio de velatorios, el otorgamiento de servicios médicos para los trabajadores que se encuentren en

estado de huelga, y la supresión de la cuota que cubrían los pensionados en el ramo de enfermedades y maternidad.

Con miras a la prevención de los riesgos de trabajo, y a la rehabilitación del trabajador accidentado, el IMSS, coordina su acción con la secretaria del trabajo y previsión social.

Como la ampliación de las prestaciones en especie, se proporcionan servicios médicos a los hijos de asegurados que estudian, hasta los veintiún años de edad, y hasta los veinticinco si son de pensionados por invalidez o por cesantía en edad avanzada.

Por lo que toca a la ampliación de las prestaciones económicas comprenden subsidios mayores en los riesgos de trabajo, enfermedades generales y maternidad, elevándose su monto del cincuenta al cien por ciento, al asegurado hospitalizado que no tiene beneficiarios; y el tiempo para tener derecho a su disfrute, a un mínimo de cuatro semanas de cotización.

Con relación al renglón de pensiones, se establecen subsidios para los sobrevivientes a la muerte del pensionado por riesgo de trabajo y se mejoran aquellos otorgados en forma permanente a los asegurados de bajos salarios. Queda establecida la elevación del tope mínimo de las pensiones de invalidez y cesantía en edad avanzada, y su incremento periódico a través del siguiente mecanismo: un aumento cada cinco años de un cinco o diez por ciento, según su monto en la fecha de la revisión, sea superior o inferior respectivamente al salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, comprenderá todos los pagos hechos por concepto de incapacidad permanente total o parcial con un mínimo de cincuenta por ciento, así como invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.

Otros beneficios comprenden, el derecho al disfrute integro del subsidio de maternidad en el período posterior al parto, cuando el parto se haya prolongado más de cuarenta y dos días, la autorización de disfrute simultáneo de pensiones del ramo de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada y muerte, hasta un límite de cien por ciento del salario mayor base del

---

<sup>76</sup> Arias Lazo, Agustín, La Nueva Ley del Seguro Social, ~~sección~~ presentado en la XIII Asamblea Nacional

cálculo; Una elevación de 80 al 100%, del salario mayor base de cálculo, para el disfrute simultáneo de dos o más pensiones del ramo de invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte. Destaca, asimismo, el aumento a la cuarta parte del tiempo cotizado, en lugar de la quinta anterior para la conservación de derechos en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

A fin de mejorar las condiciones para la continuación voluntaria en el régimen, fue disminuido a cincuenta y dos semanas de cotización, el requisito para tener derechos, estableciéndose la opción de continuar en uno o dos ramos del seguro y pudiendo inscribirse en el grupo inmediato inferior o en el superior más próximo.

Adicionalmente queda establecido que cuando los trabajadores de una empresa, por resolución de la autoridad competente, reciban los bienes de ésta en pago de prestaciones de carácter contractual y se encarguen directamente de su explotación, no se les considerará como patrones, por lo cual no asumirán las obligaciones correspondientes.

Continúan los beneficios que esta nueva ley proporciona al derechohabiente, y por esta razón, con el propósito de señalar en forma somera pero completa estos aspectos positivos del instrumento legal mencionado, incluiremos en nuestro trabajo una relación de los puntos más sobresalientes por su gran trascendencia, contenidos en la ley de referencia, basados en un estudio que al respecto elaboró la jefatura de los servicios técnicos del MSS.

Concretamente veremos:

I.- La ampliación del marco de aseguramiento.

a). - Incorporación inmediata al régimen obligatorio del seguro social, a partir de la vigencia de la nueva ley, de los trabajadores a domicilio (En los términos de la ley anterior se convenía decreto del ejecutivo federal).

b). - Posibilidades para la inmediata incorporación voluntaria al régimen obligatorio de:

1. - Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, cuyo aseguramiento en el régimen obligatorio está supeditado a expedición de decretos.

2. - Trabajadores de industrias familiares.

3. - Trabajadores independientes:

. Profesionales

. Comerciantes en pequeño

. Artesanos

. Otros trabajadores no asalariados

4. - Trabajadores domésticos.

5. - Personas que empleen las entidades u organismos públicos, no protegidos por otros esquemas de seguridad social.

6. - Patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

## II.- Nuevas prestaciones en especie.

a). - Se crea el ramo de guarderías para hijos de aseguradas:

1. - Servicio de guarderías durante las horas de la jornada de trabajo.

2. - Aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación a los hijos de aseguradas, durante la primera infancia.

b). - Enfermedades y maternidad:

1. - Servicios médicos a los trabajadores en los casos de huelga.

c). - Riesgos de trabajo:

1. - Rehabilitación

2. - Prevención de riesgos de trabajo en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Otros beneficios que es importante mencionar son:

Se reduce el tiempo de espera para tener derecho a recibir el subsidio de enfermedad, de seis cotizaciones semanales en los últimos nueve meses, a cuatro cotizaciones semanales inmediatas anteriores a la enfermedad.

Se autoriza el disfrute simultáneo de pensiones del ramo de riesgos de trabajo y del I.V.C.M., sin las reducciones señaladas en la ley vigente, hasta un límite del 100% del salario mayor base de cálculo.

Se eleva del 80% actual al 100% del salario base de cálculo el disfrute simultáneo de dos o más pensiones del ramo de I.V.C.M.

Se suprime la cuota que cubren los pensionados en el ramo de enfermedades y maternidad.

Se aumenta a la cuarta parte del tiempo cotizado, en lugar de la quinta parte actual, la conservación de derechos en el ramo de I.V.C.M. y concordantemente se mejoran las condiciones para la readquisición de derechos.

Mejoran las condiciones para la continuación voluntaria en el régimen obligatorio; disminuye de 100 a 52 semanas cotizadas, el requisito para tener derecho, se establece la opción de continuar en uno o dos ramos del seguro social obligatorio, pudiendo inscribirse, además en el mismo grupo o el inmediato inferior, también en el inmediato superior.

Se amplía el beneficio de la reducción de la cuota al 50%, en los seguros facultativos, para hijos de asegurados hasta los 21 años, cuando no estudien.

Se declara inextinguible el derecho al otorgamiento de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial.

Evidentemente y como sucede con toda nueva ley, esta inmediatamente es revisada y busca actualizarse, detectándose las deficiencias y tratando de corregirlas con nuevas reformas. Esta ley no fue la excepción. así tenemos las siguientes reformas a la nueva ley.

La primera reforma, a la ley del seguro social de 1973, fue a través del decreto expedido el día siete de octubre de 1974, y publicado en el diario

oficial de ocho del mismo mes y años, que reformó diversas leyes entre ellas la del seguro social en sus artículos 263 y 282.

"Artículo 5. - Se reforman la fracción II del artículo 263, y el artículo 282 de la ley del seguro social para quedar como sigue:

II.- Hasta un diez por ciento en bonos o títulos emitidos el gobierno federal, estados, Distrito Federal, municipios, instituciones nacionales de crédito o entidades encargadas del manejo de servicios públicos, siempre que se sujete a lo dispuesto en el artículo siguiente":

Artículo 282. - Las personas que desempeñan algún cargo en el instituto, aún en comisión por tiempo limitado quedarán sujetas a lo dispuesto por los artículos 210 a 244 del código penal para el Distrito Federal en sus respectivos casos, salvo las que se encuentre comprendidas en el artículo tercero de la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación".

Estas reformas entraron en vigor noventa días después de su publicación en el diario oficial de la federación.

La segunda reforma, modificó los artículos 13, 33, 34,37,39,40,41,65,71,92,101, 106, 114, 156, 164, 167, 168 y 177 de la ley del seguro social, mediante el decreto expedido el día 27 de diciembre de 1974, y publicado en el diario oficial de 31 del mismo mes y año.

Entre lo más importante destaca lo siguiente:

Art. 13 "el ejecutivo federal, a propuesta del instituto determinará por decreto las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al régimen del seguro social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los trabajadores domésticos".

Art. 33. Se dispone al grupo "W" hasta un tope de \$280.00 pesos diarios y hasta diez veces el salario mínimo general como limite superior,

Art. 37. Si las ausencias del trabajador son por periodos de quince días consecutivos o mayores, el patrón quedará liberado del pago de las cuotas obrero - patronales, tratándose de ausencias amparadas por el instituto, no se

cubrirán en ningún caso las cuotas obrero patronales y dichos períodos se considerarán como cotizados para todos los efectos legales a favor del trabajador.

Art. 39. Cuando la suma de los salarios que percibe el trabajador llegue o sobrepase el límite superior establecido en el artículo 34 de esta ley a petición de los patronos estos cubrirán los aportes del salario máximo de cotización, pagando entre ellos la parte proporcional que resulte entre el salario que recibe individualmente y la suma total de los salarios que percibe el trabajador.

Art. 40 el patrón cuenta con un plazo de cinco días para dar aviso al instituto, en el caso de un cambio de salario del trabajador.

Se aumentan las pensiones de defunción hasta el 60% del salario de cotización, hasta el límite superior establecido. El instituto prorroga la pensión de orfandad, después de alcanzar el huérfano la edad de 16 años y hasta la edad de 25 si se encuentra estudiando en planteles del sistema nacional educativo, tomando en consideración las condiciones económicas familiares y personales del beneficiario, siempre que no sea sujeto del régimen obligatorio del seguro social.

La tercera reforma, a la ley del seguro social, fue a través del decreto expedido el 29 de diciembre de 1976 y publicado en el diario oficial de 31 del mismo mes y año que reformó el artículo 168, para quedar como sigue:

"La pensión de invalidez, de vejez, o de cesantía en edad avanzada, no podrá ser inferior a mil pesos mensuales".

Esta reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación, en sus artículos transitorios manifestaba que las pensiones con cuantía hasta de cinco mil pesos mensuales, se incrementarían en un 15% sin que ninguna pudiera ser inferior a mil pesos. Las pensiones con cuantía mensual superior a cinco mil pesos, recibirán un incremento de setecientos cincuenta pesos mensuales y se establecía el término de 60 días para que el instituto cubriera estas mejoras económicas.

La cuarta reforma, modificó el artículo 168 de la ley, mediante el decreto expedido el 26 de octubre de 1979 y publicado en el diario oficial el 26 de noviembre de los mismos años, en la exposición de motivos de esa reforma se lee lo siguiente: "El seguro social como instrumento básico de la seguridad social, no puede permanecer ajeno a la realidad económica imperante ya que desvirtuaría sus objetivos esenciales y servicios que le corresponde proporcionar con cargo a sus recursos.

El ejecutivo federal atento a los resultados de los estudios realizados por el Instituto Mexicano del Seguro Social en relación a las personas que se encuentran sujetas a un ingreso rígido, como es el caso de los pensionados y sus beneficiarios, que resienten grave deterioro en su economía familiar con motivo de los aumentos en el costo de la vida, considera oportuno se proporcione el medio de aliviar la angustiada situación de dichas personas.

La presente iniciativa de reforma que someto a esta Honorable representación se fundamenta implícitamente también en que los egresos adicionales que la misma representa no modificarán los aportes de los patronos y demás sujetos obligados, ni el equilibrio financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Considero que la solidaridad colectiva se acredita una vez mas mediante la proposición que contiene esta iniciativa, en amparo de los mas necesitados y la defensa de sus ingresos, por lo que en ejercicio de la facultad que al ejecutivo federal concede la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, propongo por el digno conducto de Ustedes a la consideración del H. Congreso de la Unión la siguiente iniciativa..."

"Artículo 168. - La pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada no podrá ser inferior a mil seiscientos pesos mensuales."

La quinta reforma se llevó a cabo mediante la ley, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones fiscales, entre ellas la ley del seguro social en su artículo 46 del 31 de diciembre de 1979.

Dicho artículo 46 quedó de la siguiente manera: "Cuando no se entreguen las cuotas o los capitales constitutivos dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieron exigibles los recargos correspondientes en los términos del artículo 22 del código fiscal de la federación, sin perjuicio de las sanciones que procedan.

El instituto podrá conceder prórroga para el pago de los créditos derivados de cuotas o de capitales constitutivos. Durante los plazos concedidos se causarán recargos conforme a lo establecido en el artículo 20 del código fiscal de la federación":

La sexta reforma, a la ley del seguro social, fue mediante el decreto expedido el 24 de noviembre de 1980, y publicado en el diario oficial de la federación el 29 de diciembre del mismo año, el cual modificó el artículo 168, en la exposición de motivos de dicho decreto se asentaba lo siguiente:

"El seguro social establecido como un servicio público de carácter nacional y caracterizado como el instrumento básico de la seguridad social tiene a su cargo la protección del trabajador y su familia contra los riesgos de la existencia y en su desempeño ha demostrado ser un sistema eficaz, basado en la solidaridad comunitaria..."

La modificación al artículo 168, consistía en que las pensiones de invalidez, de vejez o cesantía en edad avanzada, no podrán ser inferiores a dos mil doscientos pesos mensuales.

La séptima reforma se llevó a cabo mediante la ley que reformó, adicionó y derogó, diversas disposiciones en materia fiscal, publicada en el diario oficial el día 31 de diciembre de 1981.

Dicha ley, reformó el artículo 271, de la ley del seguro social, entrando en vigor el día primero de enero de 1982, el referido artículo quedó de la siguiente manera: "El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público o por el propio Instituto, a través de oficinas para cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

La oficina para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicará el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del código fiscal de la federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el código fiscal de la federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo".

En uno de los artículos transitorios se establecía que: "los trabajadores que se encuentren prestando sus servicios en las oficinas federales de Hacienda para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, al iniciar la vigencia de esta ley dispondrán de un plazo de 60 días para optar por su reubicación en alguna otra dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o bien por incorporarse como empleado del propio instituto".

La octava reforma a la ley del seguro social, fue a través del decreto que modificó los artículos 75, 76, 172, y 173 publicado en el diario oficial de la federación el día 11 de enero de 1982.

Dichas reformas entraron en vigor el día primero de junio de 1982.

Los artículos quedaron de la siguiente manera:

Artículo 75. "Las pensiones por incapacidad permanente o parcial, con un mínimo del 50% de incapacidad, serán revisadas e incrementadas anualmente. El Consejo Técnico determinará en el mes de enero de cada año, las modificaciones que deban hacerse a la cuantía de dichas pensiones. Para tal efecto tomará en cuenta los incrementos al salario mínimo y la capacidad económica del instituto y se apoyará en sus estudios técnicos y actuariales.

Para aplicar el porcentaje en los casos de incapacidad permanente parcial, se tomará en cuenta la cuantía que le hubiere correspondido al asegurado por incapacidad permanente total.

Artículo 76. Las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes, otorgados con motivo de la muerte del asegurado por riesgos de trabajo, serán

revisadas e incrementadas anualmente en la proporción que les corresponda, con base en lo dispuesto en el artículo anterior.

Es evidente que la mayoría de las reformas que se realizaron hasta este año, tenían como objetivo, por lo menos en el plano declarativo, mejorar la seguridad social de la clase trabajadora, extender los servicios a la mayoría de la población económicamente activa y contar con una institución solidaria que compensara la pobreza material de la mayoría de la población. Sin duda, la realidad era mucho más compleja: la corrupción, la falta de profesionalismo, la demanda excesiva del servicio, los problemas financieros, hicieron que el IMSS no funcionara como estaba prescrito en la ley.

Sin embargo y sin dejar de hacer la crítica sociológica pertinente, es necesario reconocer que se trató de una institución que resolvió los problemas más urgentes de salud de millones de mexicanos y que fue una gran obra del siglo XX. A pesar de sus deficiencias, se puede observar que su espíritu respondía a uno de los anhelos más sentidos de la revolución mexicana: la seguridad social de los explotados y marginados de siempre.

En eso se distingue la última reforma de la ley del seguro social. Sus preocupaciones son otras como lo veremos en el siguiente capítulo.

## Capítulo IV

### Las reformas a la ley del seguro social de 1995

#### 4.1 Motivación ordinaria de las reformas

En sesión ordinaria de la cámara de diputados del 12 de diciembre de 1995 fue aprobado el proyecto de reformas y modificaciones a la ley del seguro social, propuestas por el ejecutivo federal en cumplimiento a la programación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1995-2000 y que por su trascendencia han sido denominadas como **La Nueva Ley del Seguro Social**.

Fue publicada el 21 de diciembre de ese mismo año, estableciéndose en el artículo transitorio primero que la misma iniciaría su vigencia el primero de enero de 1997 y que, consecuentemente se derogaba de la ley del seguro social vigente, misma que fue publicada en el diario oficial de la federación del 12 de marzo de 1973, así como la ley que incorpora al régimen del seguro social obligatorio a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores, publicada el 7 de diciembre de 1963 y todas aquellas disposiciones legales que se opongan a la nueva ley del seguro social.

Desde nuestra perspectiva esto último y de acuerdo a lo que expondremos en este capítulo, este ha sido un duro golpe a la clase trabajadora, ya que debido a estos cambios se pierden los logros que se tenían, haciendo más difícil el lograr una pensión digna, además de que menos trabajadores tendrán acceso a la seguridad social. Uno de los problemas fundamentales es que se abandonan los principios sociales que le dieron origen, permitiendo que la iniciativa privada pueda participar en la seguridad social, con las consecuencias de encarecimiento que esto trae consigo. Lo anterior debido a la presión de las instituciones económicas que rigen en el mundo llámese el fondo monetario internacional y el banco mundial ya que al lograr una apertura ellos apoyan a las transnacionales para que se impongan en nuestro país.

La pregunta que surge es ¿cuál es el papel de el estado con la sociedad?, es decir, ¿el estado es algo contrario a la sociedad o debe buscar los equilibrios que el sistema político y fundamentalmente económico imponen? No se trata de preguntas retóricas, sino de evidenciar que atrás de una medida como esta, esta una idea de estado determinada, la idea del liberalismo del siglo XIX, en que el estado sólo es gendarme que vigila y evita el conflicto social, pero cuya consecuencia práctica es que en realidad cuida los intereses de los grupos sociales poderosos, en este caso, los de los empresarios.

Lo que el estado quiere es dejar al libre mercado la elección para la salud en un sistema muy desigual. Desde nuestra perspectiva, esto traerá consecuencias nocivas para la totalidad de la sociedad. Hemos sostenido a lo largo de este trabajo que independientemente de las posiciones ideológicas y/o éticas en torno a la inseguridad social, los grupos de poder realizan un muy mal cálculo político, en virtud de que cotidianamente vemos como la ausencia de oportunidades, de acceso a la salud, la alimentación, la vivienda y la educación generan conflictos y problemas sociales difíciles de resolver. Por lo tanto consideramos que "las políticas de bienestar tienen que responder a las necesidades de la gente y no hacerse partícipe de grupos poderosos que pretenden mantener a una buena parte de la población permanentemente marginada".<sup>77</sup>

Pero antes de continuar, revisemos la forma en que la nueva ley del seguro social entró en operación.

El 21 de noviembre de 1996, fue publicada en el diario oficial de la federación, la reforma al artículo primero transitorio, estableciéndose que la ley en comento entrará en vigor el día primero de julio de mil novecientos noventa y siete. Asimismo, en el artículo segundo transitorio queda establecido que las fechas, plazos, períodos y bimestres previstos en los artículos transitorios, tanto de la ley del seguro social publicada el día 21 de diciembre de 1995, como el

---

<sup>77</sup> Gelpi Ettore, trad. Murguía Adriana. Acta Sociológica, FCPYS, México, Sep. - Dic., 1995.

decreto de ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), publicado el día 23 de mayo de 1996, relacionados con la entrada en vigor de la mencionada ley del seguro social se extienden por un plazo de seis meses acorde con la nueva entrada en vigor de dicha Ley.

La exposición de motivos de la nueva ley establece la necesidad de modificar la seguridad social en México para cubrir las necesidades actuales del beneficiario de la seguridad social, estableciendo como principales justificaciones de la reforma las siguientes:

- *La realidad económica del IMSS, la cual presenta un grave problema real de inviabilidad financiera, el cual se pretende resolver de manera supuestamente definitiva.* Pero esto demuestra la incongruencia de las autoridades, ya que no se puede decir algo y no mencionar la desviación de los dineros públicos, es decir no es creíble una reforma, si existe una gran cantidad de dinero que no se usa en lo programado sin que se explique el porque. Además el problema del presupuesto, es un problema de estado y la solución a este problema puede venir con la asignación de más recursos al sector salud.
- *La estructura organizacional del IMSS ofrece un esquema de operación y servicios que en la actualidad no satisface plenamente las necesidades presentes y las expectativas futuras de los asegurados y derechohabientes.* El argumento es cierto, pero los problemas de eficiencia no se resuelven **necesariamente** por la vía que el gobierno propuso. Evidentemente es necesario mejorar el servicio que ofrece el IMSS, pero esto requiere de inyección de recursos, de preparación de los trabajadores, de buen manejo de los recursos y no de medidas político administrativas que no garantizan y como hemos visto, no han resuelto el problema planteado.
- *La necesidad de mejorar y modernizar los servicios y prestaciones del IMSS, con el objeto de actualizarlo a la realidad del país.* Esto también es una necesidad evidente, pero tampoco necesariamente se garantiza su solución con las medidas adoptadas.

Desde otra perspectiva, existen motivadores adicionales que sustentan la necesidad de reformar la seguridad social en México, en los siguientes términos:

1. El aumento en la esperanza de vida, disminución en las tasas de natalidad y mortalidad, con sus consecuencias en el crecimiento de la población y el promedio de ésta.
2. El aumento en la esperanza de vida ha generado que se incremente el número de personas con derecho a gozar de su retiro.
3. El número de años por los cuales se paga una pensión se ha incrementado, con su consecuente efecto en la atención médica respectiva.

Por su parte, el IMSS ha clasificado los beneficios de esta nueva ley enmarcados en tres renglones o aspectos generales, según sea desde el punto de vista social, económico o laboral, dentro de los siguientes términos:

A) Desde el punto de vista social **según las autoridades**, los beneficios que la nueva ley establece son los siguientes:

1. Reafirmar los valores humanistas y de desarrollo comunitario.
2. Impulsar el incremento de fuentes de empleos.
3. Ampliar la cobertura de la población derechohabiente.
4. Mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los servicios de salud.
5. Mejorar las prestaciones sociales.
6. Otorgar pensiones más justas.

Que gran contradicción se da en la realidad, al hacerle la vida más difícil a los que no pueden pagarse un mejor servicio por culpa del estado, lo que se debiera hacer es lograr una reconciliación entre el estado y la sociedad. "Para caracterizar un régimen de política social deben considerarse tres dimensiones, que son el grado de mercantilización de los beneficios – servicios sociales, el grado de compromiso estatal con el pleno empleo y el tipo de estratificación social

generada<sup>78</sup>, de donde se puede concluir que estas modificaciones no son pensadas en la sociedad que se imponen.

B) Desde el punto de vista económico, la nueva ley, tiene los siguientes beneficios:

1. Creación y fomento del ahorro interno con el consecuente incentivo y la generación de empleos. Pero no se dice como.
2. Alcanzar la suficiencia financiera de cada uno de las ramas del seguro a mediano y largo plazo. Aquí no se da una real auto-regulación, por lo que existe mucho dinero que no se explica como se gasta.
3. Fortalecer el papel del estado en la seguridad social al incrementar las aportaciones de éste. Aquí nos daremos cuenta que con el tiempo y el tipo de ley que se aplica el estado cada vez invertirá menos.
4. Otorgar la claridad a los procedimientos de fiscalización con el objeto de garantizar los derechos de los trabajadores. Al no tener el IMSS estos recursos y dárselos a la iniciativa privada (vía los bancos), no se tendrá dicha fiscalización.
5. Reducir las primas de riesgo de trabajo para las empresas que lleven a cabo inversiones en prevención de accidentes y modernización de su planta productiva.

C) Desde el punto de vista laboral, el IMSS considera como beneficios de la nueva ley, los siguientes:

1. Otorgar una pensión de antigüedad más justa y digna. Para mí es en este punto donde más se está mintiendo, ya que estas pensiones se darán programadas, es decir que cada período se podrá sacar una parte de su dinero pero no todo, ya no será mensual y depende de los bancos que cantidad se haya ahorrado e

<sup>78</sup> Laurell Asa Cristina, La nueva Ley del Seguro Social, Acta Sociológica, FCPYS, México, May. - Ago.,

invertido con ganancias si no le fue bien al dinero del trabajador se le dará como mínimo un salario mínimo del Distrito Federal, con lo cual en el mercado de inversiones donde el trabajador no tiene injerencia se podrá decir que siempre les fue mal y no dar más que lo mínimo, además como lo bancos no tienen ningún tipo de reglamentación en este sentido se le volverá a robar a la gente.

2. Reducir los impuestos medios y marginales a la nómina para incentivar la productividad y fomentar el empleo. Esto no se ha llevado a cabo e incluso ha aumentado lo que se le paga por concepto de cuotas obrero patronales al IMSS.
3. Incrementar las pensiones de invalidez al relacionarlas de manera directa al salario base de cotización. No se incluye prestaciones ni salario integrado sino al salario real.
4. Reducción de las aportaciones obrero – patronales en un promedio del 33%. Se vuelve a contradecir las autoridades ya que se cobra más en promedio ahora que lo que se pagaba en la vieja ley.
5. Fomentar mediante incentivos la participación en la economía formal al ligar las contribuciones al ahorro del trabajador. Hasta ahora no se ha dicho de que manera.
6. Promover la seguridad y la previsión de los accidentes.

#### **4.2 Contenido y relevancia**

Puede establecerse que la nueva ley del seguro social mantiene de manera esencial la misma estructura a la vieja ley, resaltando como principales reformas y adiciones las siguientes:

- A) Se modifican los porcentajes de las primas, la mecánica y estructura para determinar las cuotas de los distintos seguros, con excepción del de guarderías.

- B) El seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte se reestructura esencialmente, lo cual ocasiona la creación de un nuevo esquema de pensiones. Se aumentan las semanas de cotización para acceder a esta prestación.
- C) Se crean las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) incorporando un nuevo esquema de pensiones con la creación de cuentas y subcuentas individuales para cada trabajador, las cuales se constituyen con la aportación del trabajador, el patrón y el estado. Aquí también se aumentan las semanas de cotización del trabajador.
- D) Dentro del régimen voluntario se crea el seguro de salud familiar.

A continuación desarrollaremos en estricto orden los aspectos más connotados de la nueva ley del seguro social, conforme el siguiente análisis:

Se adiciona como finalidad de la seguridad social, el otorgar una pensión a los asegurados que el estado garantizará, previo cumplimiento de los requisitos legales. Al respecto, es necesario reflexionar si los trabajadores aún cuando cumplan los requisitos de edad y semanas cotizadas exigidas por la ley para acceder a una pensión, al no reunir los requisitos necesarios para adquirir un seguro para el pago de su pensión, deberán conformarse con una "pensión garantizada" equivalente a un salario mínimo del D.F., que será cubierta por el gobierno federal por conducto del IMSS, pensión que no será de por vida, sino por unos cuantos años, es decir, adoptando la forma de "retiros programados" esto es una modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomara en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos; Artículo 159, de la nueva ley del seguro social. Si notamos la inestabilidad del trabajo continuo se elimina un porcentaje muy alto de trabajadores que cumplan con los requisitos mínimos para acceder a los derechos, con ello se demuestra que "La política de ajuste y cambio estructural no es entonces reductible a un

conjunto de medidas encaminadas a resolver la crisis económica, sino que se inscribe en el proyecto ideológico neoliberal".<sup>79</sup>

El artículo 5 de la nueva Ley, establece el carácter del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo; dicha adición tiene como objeto quitarle al instituto muchas de sus funciones de seguridad social, ampliándose su tarea de fiscalizador y cobrador, además de que le permitirá ejercer mayor presión en el cobro de las cuotas obrero - patronales para su equilibrio financiero. Acentuando con esto su pérdida social, lo anterior debido a que se le otorga la facultad de dar de baja a los trabajadores de los patrones que no cubran sus cuotas obrero-patronales, esto conlleva a que el afectado será el trabajador y no las empresas que no cumplan con sus obligaciones para con el instituto. Sin embargo, tal adición no es novedosa, toda vez que la Ley vieja en su artículo 268 así lo precisa e incluso la corte hace años lo concluyó; por lo tanto la razón del cambio propuesto es principalmente elevar a esencia lo que antes era solo accesorio.

La nueva ley suprime la declaración general en el sentido de que el IMSS además de las prestaciones inherentes a sus finalidades "podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo"<sup>80</sup>. A la fecha, el instituto otorga prestaciones sociales consistentes en velatorios, promoción de salud, cursos de adiestramiento y capacitación para el trabajo, actividades culturales y deportivas, entre otras; como una actividad de servicio a la comunidad, otorgándose según los recursos que puede obtener, básicamente de los fondos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Con objeto de eliminar a las prestaciones sociales de ese círculo de contingencia, se constituye en la nueva ley el seguro de guarderías y prestaciones sociales, teniendo éste último a su disposición recursos específicos cubiertos por concepto de la prima patronal. Ahora bien, considero que el problema es que no se incrementa la prima patronal en este ramo, ni se prevé

---

<sup>79</sup> Laurell Asa Cristina, Op. Cit.

aportación del gobierno federal y por lo tanto el 1% que se destinaba por concepto del seguro de guarderías tendrá que compartirse.

Afortunadamente dentro de lo malo, se establece una limitante señalándose que solo hasta el 20%, de lo que se recaude en el seguro de guarderías y prestaciones sociales, podrá destinarse para este último ramo.

Por otra parte, se suprime el derecho del beneficiario del asegurado o pensionado a embargar hasta 50% de los fondos del seguro de retiro para alimentos, incluidos los fondos para las pensiones de cesantía y vejez. En mi opinión el derecho a la supervivencia de la esposa e hijos es superior al derecho alimenticio del asegurado, por lo tanto debería de subsistir si se quiere por lo menos en uno de los rubros conservar lo humano y social de la institución.

Respecto al régimen obligatorio, la nueva ley establece la reestructuración de los seguros en cinco ramas, las cuales son:

- a) Riesgos de trabajo.
- b) Enfermedades y maternidad.
- c) Invalidez y vida.
- d) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- e) Guardería y prestaciones sociales.

Bajo este régimen se mantiene la idea genérica de que las personas vinculadas por una relación de trabajo, son lo sujetos prioritarios, más no su familia ni los dependientes económicos de este, los que antes se encontraban mejor protegidos por las leyes. Por ejemplo cuando un trabajador fallecía por riesgo de trabajo automáticamente a la viuda se le daba el 100% de su pensión, ahora se le da del 70 al 80%, o si no tiene un año de casada no se le otorga al menos que se tenga un hijo, en la antigua ley esto no era requisito, e incluso si el trabajador tenía poco de haber ingresado al seguro social se daba la prestación, pero ahora necesita haber cotizado mínimo 150 semanas para otorgar dicha pensión.

---

<sup>100</sup> IMSS. Artículo 8. Ley del Seguro Social, 1985.

El artículo 12, de la fracción primera de la nueva ley, dispone que los trabajadores tanto eventuales como permanentes son sujetos de aseguramiento obligatorio. Esta adición responde a la necesidad de llevar un control más estricto sobre la afiliación y cotización de los trabajadores eventuales, control no solo benéfico para las finanzas del IMSS, sino para el cómputo de las semanas cotizadas para las prestaciones de los asegurados, homologando las disposiciones para estos dos tipos de trabajadores.

En cuanto a los socios y trabajadores de las sociedades cooperativas de producción se ratifica el derecho de ser afiliados al instituto. Sin embargo, las cooperativas que se registren ante el IMSS a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, ya no serían beneficiadas con el derecho a cotizar por sus socios en el régimen bipartito - pago de solo 50% de cuotas en los seguros de enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte -, sino lo harán como todo patrón en el régimen tripartita (trabajador-patrón-gobierno).

Se suprime como sujetos del régimen obligatorio a los administradores obreros o mixtas, ejidatarios, comuneros y demás, organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito. Si bien es cierto, el monto y contingencia de sus aportaciones han sido insuficientes, no hay que perder de vista que los grupos excluidos son deficitarios por sobre explotados y los subsidios que el gobierno daba a estos sectores significaban justicia social.

En ese orden de ideas, el artículo séptimo transitorio de la nueva ley señala que los sujetos excluidos conservan sus derechos adquiridos, esquemas de aseguramiento y bases de cotización, contando con la opción de que en un plazo no mayor de un año computado a partir de la fecha en que entre en vigor la ley, deberán ratificar su voluntad de permanecer en el régimen obligatorio o continuar incorporados voluntariamente a dicho régimen a través del convenio que para tal fin se formalice con el instituto, por lo cual muchos de estos sujetos

se verán expulsados de la seguridad social, dándose un problema mayor ya que la seguridad en la salud de más de la mitad de la población depende del seguro social, al no tener medios de subsistencia suficientes para acceder a otro. "Lo que distingue a las diversas formaciones económicas de la sociedad – por ejemplo, la distinción entre una sociedad basada en el trabajo de los esclavos y una sociedad basada en el trabajo asalariado – es la forma en que en cada caso se extrae este plus – trabajo del productor inmediato, el trabajador"<sup>81</sup>, en las actuales condiciones de trabajo se nos vuelve a acercar con este tipo de producción porque cada vez se pierden los derechos alcanzados a través de generaciones.

La fracción III del artículo 12 de la nueva ley, establece que serán sujetos de aseguramiento las personas que determine el ejecutivo federal a través del decreto respectivo, con esto se le da un libre arbitrio a quien nos gobierne utilizando esto como una válvula de escape cuando tenga problemas o quiera negociar concesiones con grupos opuestos o incluso para crear más apoyo a sus políticas.

El artículo 13 de la nueva ley que indica los sujetos incorporables voluntariamente al régimen obligatorio, se mantiene prácticamente igual que en la anterior, con las excepciones que se transcriben a continuación:

- a) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios quedan incluidos en este régimen, absorbiendo a los que en la anterior ley pertenecían al régimen obligatorio, por lo que ya no se incorporarán por decreto del ejecutivo, sino por convenio, como lo mencionamos anteriormente.
- b) Los trabajadores domésticos podrán incorporarse voluntariamente al régimen, porque dentro de sus grandes contradicciones el instituto no considera a estos como empleados por lo que casi no tienen derechos aunque presenten quejas, a la incorporación voluntaria no se le dan más derechos que la atención médica si se paga y sino no.

---

<sup>81</sup> Marx Karl, El Capital, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

- c) De igual forma podrán incorporarse los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Dicha incorporación se efectuará mediante convenio con el instituto, en donde se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio de los sujetos comprendidos en el artículo en comento. Estos convenios deberán de sujetarse al reglamento que al efecto expida el ejecutivo federal.

El artículo 15 de la nueva ley, indica las obligaciones de los patrones, conservándose en sus términos salvo en lo siguiente:

- a) Los medios de presentación de movimientos afiliatorios y listas de raya podrán presentarse no solo en dispositivos magnéticos, sino también de telecomunicación. En mi opinión, el nuevo Reglamento de Afiliación deberá precisar los comprobantes fehacientes que deberán entregarse a los patrones como constancia del cumplimiento de sus obligaciones.
- b) Se establece como obligación expresa para los patrones que tengan a su servicio trabajadores eventuales de la ciudad o del campo, el expedir la constancia de los días cotizados, facilitando a los mismos el otorgamiento de prestaciones, a la vez que un control más estricto del instituto sobre tal otorgamiento, especialmente de los servicios médicos, pero al ser tan malos sus departamentos de supervisión se puede evadir fácilmente las obligaciones patronales.

La nueva ley del IMSS establece a los patrones —en su artículo 16— la obligación de dictaminarse de acuerdo al número de sus trabajadores que según el código fiscal de la federación sean acreedores a la citada obligación, debiendo presentar al instituto copia con firma autógrafa del informe sobre su situación fiscal con los anexos relativos a las contribuciones por concepto de cuotas patronales. Según mi criterio, ocasionará un grave problema al patrón la

interpretación del citado artículo, pues no se especifica el número de trabajadores que se requiere para contraer la obligación de dictaminarse, dejando al patrón en completo estado de indefensión ante el Instituto.

Por lo que se refiere a las bases de cotización y cuotas, mencionare los por menores de la nueva ley en este aspecto:

1. Se cotizará en los cinco seguros ya indicados.
2. Desaparece el pago provisional, para evitar complicaciones e iniquidades en el pago de las cuotas.
3. El pago de las cuotas obrero - patronales, se pagaran por mensualidades vencidas, a mas tardar los días 17 del mes inmediato siguiente.
4. En el caso del seguro de retiro, cesantía y vejez, también se pagaran las cuotas por mensualidades vencidas. Sin embargo, en tanto se reforman las leyes del Infonavit y de Retiro Cesantía y vejez (RCV), se pagaran bimestralmente.
5. Los cambios respecto al salario base de cotización son los siguientes:
  - Toda vez que los ramos de retiro, cesantía y vejez se funden en un solo seguro, el artículo 27, fracción III, aclara que no integran el salario las aportaciones adicionales que el patrón convenga otorgar a favor de sus trabajadores por concepto de cuotas del referido seguro.
  - Se especifica que no integran el salario las aportaciones para un fondo de un plan de pensiones del patrón o derivado de una contratación colectiva. El cambio consiste en que los planes de pensiones relativos deberán cubrir los requisitos que fije ya no la secretaria de hacienda y crédito público, sino la comisión nacional del sistema de ahorro para el retiro, tal como sucedía en la practica recientemente, puesto que lo establecía la ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el retiro.

- Sin duda, el cambio más significativo es el que se establece en la fracción IX del artículo 27 de la nueva ley el cual señala que no es integrable el tiempo extraordinario dentro de los márgenes indicados en la ley federal del trabajo. Esto es, se amplió el tiempo extra no integrable, pues bastaran que no se rebasen los topes de la ley laboral de tres horas diarias y tres veces a la semana para que no se integre, sin importar si se presta en forma fija o accidental o si se pacta por escrito o se presta de hecho. Cuantas horas extras reales no se presentarán para evitar este tipo de pagos que lo único que hacen es dañar al trabajador con todas las consecuencias de un menor retiro cuando se deje de trabajar, todo por beneficiar a los dueños de la mano de obra.

El artículo 28 de la nueva ley indica los límites del salario base de cotización, por lo que el salario máximo de cotización se iguala a 25 veces el salario mínimo general (SMG) del D. F., si un trabajador gana más que eso no se le reconocerá.

En cuanto al seguro de invalidez y vida así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, el límite máximo se incrementa de 10 a 25 SMG del D.F.; sin embargo, el incremento será progresivo, es decir, de 10 a 15 SMG del D. F. a partir de la entrada en vigor de la nueva ley y con posterioridad aumentara un SMG del D. F., por cada año subsecuente hasta llegar a 25 SMG del D. F. en el año 2007.

Por lo que respecta a la jornada y semanas reducidas - artículo 29, fracción III en relación con el sexto transitorio de la nueva ley -, los trabajadores que ya estén laborando antes de la entrada en vigor de la citada ley podrán seguir cotizando sobre un salario menor al mínimo o mientras dure esa relación o contrato de trabajo, salvo en el ramo de enfermedad y maternidad en el que es obligatorio cotizar sobre el mínimo regional vigente desde el 29 de noviembre de 1994 por virtud del nuevo reglamento para el pago de cuotas; sin embargo, de terminarse esa relación o iniciarse otra similar aunque el salario percibido fuera

inferior al mínimo, se cotizara con este último respecto a las cinco ramas que el seguro social comprende, por lo que muchos patrones no presentarían esa información debiendo el trabajador escoger entre trabajar sin seguridad social o el no trabajar sin ningún beneficio, por lo que la respuesta es muy previsible muchos trabajadores no cotizarán para el seguro social.

Estimo que es ilegal exigir el pago de cuotas sobre un salario que no percibe el trabajador, afectando notablemente a las pequeñas empresas que emplean solo en jornadas o semanas reducidas, obligándolas a cotizar sobre un salario mayor, claro está, dicho precepto sí beneficia al asegurado, pero son muy pocos los que se beneficiarán, porque como hemos podido ver casi todo es en contra de la clase trabajadora.

Se suprime lo referente al periodo amparados por incapacidades que se consideraban como cotizados para todos los efectos legales a favor del trabajador. Esto significa que solo en dos casos se conserva ese derecho: para el cómputo de las semanas cotizadas requeridas para el otorgamiento de las pensiones de invalidez y vida —artículo 133 de la nueva ley— y tratándose del otorgamiento de la "pensión garantizada", es decir, el equivalente a un SMGDF en el seguro de retiro, vejez y cesantía, en la anterior ley si se sumaban las incapacidades, esto demuestra una vez más que se le da a la clase trabajadora migajas pero el pan se lo comen tanto el gobierno como los empresarios que lo apoyan.

#### **4.3 Las cinco diferentes ramas del seguro social**

Abordaré a continuación los puntos más relevantes de las cinco ramas del seguro social, contenidas en la nueva ley.

#### 4.3.1 Riesgos de trabajo

La nueva ley propone un nuevo sistema de clasificación y cotización más equitativo, el cual evalúa a cada empresa en lo particular sin tomar en cuenta la rama industrial a la que pertenezca y basada en el historial de seguridad de la empresa y del caso o accidentes suscitados en la misma, desapareciendo las clases y grados de riesgo, razón por la cual cada empresa cotizara de acuerdo a su siniestralidad.

Se establece también la obligación de las empresas de revisar anualmente su siniestralidad, conforme al periodo y dentro del plazo que señale el reglamento, para determinar si permanecen en la misma prima, si disminuye o aumenta.

Al respecto es necesario señalar que los aumentos y disminuciones de las empresas en sus grados de riesgo, serán cuando mucho en un punto porcentual. El incremento de la prima al máximo de 15% es alto para las empresas que cuentan con trabajadores identificados en cuanto a problemas de incapacidades, sin importar que estas cuenten con elementos necesarios para prevenir los riesgos de trabajo. Esto motivará a las empresas a invertir más en la seguridad de los empleados ya que no solamente será en darles lo necesario sino en la cultura de la prevención, sin embargo también es urgente que se investiguen las clínicas y médicos que expiden las incapacidades, para evitar datos falsos de cualquier persona, porque esto diluye la información real afectando tanto a la institución como a las empresas.

Se establece un procedimiento para reconocer y premiar a aquellos patrones que inviertan en la disminución de los riesgos de trabajo sin embargo cabe señalar que en el primer año de vigencia de esta nueva ley, no aplicara la modificación de la clasificación del riesgo de las empresas. las

cuales serán tomadas en cuenta para el establecimiento de cuotas en 1998, con base en la inversión en seguridad y reducción de siniestros que se promuevan durante 1996 y 1997, este es un pequeño paliativo dentro de todos los males para los trabajadores, ya que las empresas invertirán más en una real protección a sus empleados.

Como beneficio de los patrones, la nueva ley excluye del aumento del riesgo de la siniestralidad a las empresas con accidentes en su planta laboral – conocidos como accidentes en el trayecto- que ocurran a los trabajadores al trasladarse de su domicilio al centro de labores o viceversa.

El artículo 58 de la nueva ley el cual establece las prestaciones en dinero derivadas de un riesgo, adiciona que el asegurado que sufra un riesgo de trabajo originado por una enfermedad de trabajo, deberá contratar un seguro de sobre vivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tenga derecho. La pensión, el seguro de sobre vivencia y las prestaciones económicas, se otorgaran por la institución de seguros que elija el trabajador, calculando el instituto el monto constitutivo necesario para su contratación. A dicho monto se le restara el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador y la diferencia será la suma asegurada, que deberá pagar el instituto a la institución elegida por el trabajador.

El seguro de supervivencia también cubrirá el fallecimiento del trabajador por causa distinta a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

Cuando el trabajador tenga una cantidad acumulada en su cuenta individual que sea mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar una renta vitalicia –entendiéndose como tal el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta

individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida de: pensionado -, que sea superior a la pensión a que tenga derecho, así como para contratar el seguro de sobre vivencia podrá optar por retirar la suma excedente en una sola exhibición de su cuenta individual; contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor; o aplicar el excedente a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobre vivencia.

Asimismo, si la incapacidad declarada es permanente o parcial, la nueva ley establece que al ser superior al 50% el asegurado recibirá una pensión que será otorgada por la institución de seguros que elija.

Como podrán darse cuenta el daño hacia el trabajador y su familia es muy grande con estas modificaciones, es legal porque se aprobó en las leyes pero no quiere decir que sea lo mejor para la mayoría en este tipo de modificaciones a ley nos damos cuenta el sentido que se le da y a quien quiere proteger o beneficiar es decir a las clases que más tienen porque lo único que se hace es darles todo a su favor, "en tales condiciones, la legalidad se pliega totalmente a tal predominio, ya sea porque los discursos legales son el refrendo de los discursos de legalidad, ya sea porque son "manipulados" con el objeto de crear una apariencia de perfecta armonía entre ambos órdenes. Un ejemplo más o menos reciente de esta situación es la de los golpes militares que invocan, complementariamente a su derecho a llevarlos a cabo"<sup>82</sup>.

En razón de lo expuesto, estimo que las pensiones al trabajador y beneficiarios ocasionadas por un riesgo de trabajo, no las pagará el instituto, sino que las cubrirá una empresa aseguradora, ya que ahí es donde se esta concentrando el dinero que tiene el trabajador, con cargo a los fondos que tenga en su cuenta individual de retiro, cesantía y vejez, con dichos fondos el trabajador comprará un seguro para su pensión y uno de sobrevivencia para el

<sup>82</sup> Noe Jitrik, Legalidad y legitimidad", Inédito. Recopilación FCPYS, 1997.

pago de las pensiones de sus beneficiarios, incluso contradice el precepto en cuestión al artículo 70 del mismo ordenamiento legal, toda vez que el mismo indica que las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo serán cubiertas íntegramente por las cuotas que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados, por lo que el estado se libera de sus obligaciones y el propio trabajador resuelve su problema en condiciones sumamente opuestas. Ya que el estado no dicta leyes que anticipen a una quiebra, el que sucederá, ya que si un banco se declarará en quiebra dejaría en la indefensión a todos los trabajadores que hayan optado por guardar su dinero en dicha institución.

En cuanto al incremento de las pensiones, la nueva ley prescribe que la cuantía de las pensiones por incapacidad permanentes, será actualizada anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), correspondiente al año calendario anterior. Por mi parte, estimo que el incremento debiera ser por periodos más cortos, siendo más favorable que sea revisada la cuantía cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, como lo señala la ley vigente.

Se adiciona en el artículo 81 de la nueva ley la coordinación del instituto con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con la representación de las organizaciones de los sectores sociales y privado - incluyendo a la secretaría del trabajo y previsión social, dispuesto por la ley vigente- el realizar programas para la prevención de los accidentes y enfermedades de trabajo.

Es necesario se le dé mayor importancia a la prevención de riesgos de trabajo, distribuyendo mejor la obligación de su cumplimiento, no sólo concientizando al patrón sino también al trabajador, enseñándoles estadísticas de siniestros, estudios de evaluación para presentar opciones de las mejores

formas en que se puede prestar el trabajo y por ende reduciendo la peligrosidad de cada actividad productiva.

#### 4.3.2 Enfermedades y maternidad

Este seguro establece de igual forma que la legislación anterior, el pago de cuotas clasificado por los ramos de prestaciones en especie y en dinero, modificándose de manera inicial las primas de prestaciones en especie, quedando estas en los siguientes términos generales:

Se constituye una cuota fija patronal correspondiente a una cuota diaria por cada asegurado misma que es equivalente al 13.9 por ciento de un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

- 4 Se establece una cuota patronal adicional, en el caso de asegurados cuyo salario base de cotización sea mayor a tres veces el salario mínimo general diario para el D. F. – se cubrirá además de la cuota establecida en el párrafo anterior –, la cual es resultado de aplicar el 6 por ciento de la diferencia entre el salario cuota diaria y tres veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- 5 Por parte de los trabajadores se aplica una cuota obrera a aquellos trabajadores que obtengan ingresos mayores a tres veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, constituyéndose esta cuota con el equivalente al 2 por ciento de la diferencia entre el salario base de cotización y la suma de los tres salarios mínimos generales para el Distrito Federal, es que el gobierno considera a estos trabajadores con buenos ingresos siendo una burla porque a un con estos tres salarios el trabajador tiene poco poder adquisitivo, los que aprobaron la ley habría que cuestionarles cuantos salario mínimos perciben.
- 6 Por su parte el estado aportara como cuota diaria por cada trabajador el equivalente al 13.9 por ciento de un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Al respecto, considero que si se incrementan las cuotas, deberían de incrementarse los servicios por este concepto - no justificándose dicho incremento -, ya que siendo el seguro más costoso para los aportadores, es el que se extingue diariamente, toda vez que se encuentra sujeto de sufrir eventualidades de las enfermedades ajenas a los riesgos de trabajo o de parte a que están expuestos trabajadoras o sus beneficiarios.

- 7 Se constituye una cuota tripartita cuyo objeto será cubrir las prestaciones del seguro de enfermedades y maternidad de los pensionados y sus derecho - habientes, cuota que será del 1.5 por ciento del salario base de cotización - segundo párrafo, artículo 25 de la nueva ley -, y que será integrada en los siguientes términos:

Patrón:	1.05 por ciento
Trabajador:	0.375 por ciento
Estado:	0.075 por ciento

Con relación a las prestaciones en dinero las primas respectivas se constituyen con base en porcentajes correspondientes al salario base de cotización, en los siguientes términos:

Cuota patronal:	0.70 por ciento
Cuota obrera:	0.25 por ciento
Estado:	0.05 por ciento

De igual manera este ramo establece el nuevo sistema de cotización en el ámbito familiar, el cual propone la incorporación de los trabajadores independientes y de sus familiares, mediante una cuota correspondiente al 22.4 por ciento de un salario mínimo vigente en el Distrito Federal de manera mensual, otorgándoles el derecho de disfrutar de todos los servicios de atención medica del seguro social. Si analizamos los porcentajes nos daremos cuenta que el estado

esta quitando muchas de sus obligaciones adquiridas anteriormente y que no eran muchas, con lo que la calidad de cada seguro queda en manos de los trabajadores y un poco en los patrones, la idea es que se baje la calidad de atención y tener la justificación para desaparecer la seguridad social y dejar en manos de la iniciativa privada el jugoso negocio de la seguridad en la salud, el que tenga mayor ingreso podrá pagar mejor salud y los que no tendrán muy pocos accesos a la salud de calidad.

Por otro lado, el anterior seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte se reestructura para dividirse en dos seguros, por un lado el seguro de invalidez y vida y por otro lado el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

#### **4.3.3 Invalidez y vida**

Este seguro tiene como objetivos principales los siguientes:

- Accidentes o enfermedades no profesionales que impidan desempeñar el trabajo.
- Protección a familiares y beneficiario en caso de muerte del asegurado.

Se adiciona en el artículo 114 de la nueva ley, en lo referente al pago de la pensión de invalidez y la suspensión durante el tiempo en que el pensionado desempeñe un trabajo en un puesto igual a aquel que desarrollaba al declararse esta.

En dicho precepto, la ley previene la suspensión de los pagos de las pensiones por invalidez, mientras los trabajadores permanezcan desarrollando un trabajo que sea sujeto al régimen obligatorio del seguro social, es decir, que exista una relación laboral. A los pensionados que trabajen como independientes no se les suspenderá el pago de sus pensiones, pero no olvidemos que éstas

pensiones tienen un límite preestablecido y cuando se acaben los recursos no se contará con esta prestación.

El artículo 115 de la nueva ley, dispone lo relativo a concurrencia de pensiones, es decir, cuando un mismo asegurado tiene derecho a que se le otorgue más de una pensión por el hecho de haber trabajado en dos lugares cotizando en ambos para su pensión, recibirá la pensión de acuerdo a los recursos acumulados en la cuenta individual que corresponda, que no será todo lo que ahorro sino la suma promedio de ambos ahorros haciéndole un robo porque el ahorro más y ni siquiera se puede solucionar porque son enmiendas a la ley y sólo a través de un juicio se ganaría pero es muy costoso para el trabajador.

En cuanto a los pensionados con domicilio en el extranjero – artículo 117 nueva ley – el pago de su pensión se suspende hasta en tanto no regrese al país, excepto en los casos en los que haya un convenio o tratado internacional, celebrado para tal fin, o bien, que los gastos de envío, sea con cargo a su cuenta individual. Esta disposición será aplicable a los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

#### **4.3.3.1 Ramo de invalidez**

Como en la ley vigente el artículo 119 de la nueva ley del seguro social, dispone que existe invalidez, cuando el trabajador asegurado se encuentre físicamente impedido para allegarse de recursos mediante un trabajo, con un sueldo superior al 50% de su salario normalmente percibido durante el último año de trabajo a la fecha en que se presente la invalidez; dicha imposibilidad debe provenir de una enfermedad o accidente de trabajo – es decir, no debe ser derivada de un riesgo de trabajo. Sin embargo, se adiciona que la declaración de invalidez deberá ser realizada por el instituto.

El trabajador asegurado, que sea sujeto de una invalidez – de acuerdo a la nueva ley – tendrá derecho a disfrutar de los beneficios consistentes en el otorgamiento de una pensión temporal o definitiva (mientras dure la invalidez); disfrutar de los beneficios médicos que brinda el IMSS; asignaciones familiares cuando tengan dependientes económicos; ayudas asistenciales para la persona que lo asista en caso de no proveerse por sí mismo.

Para gozar de las prestaciones del ramo de invalidez, la nueva ley exige tener 250 semanas cotizadas – contra las 150 exigidas por la ley vigente – y solo se requerirán 150 semanas en caso de que el instituto dictamine invalidez de 75% o más. Aunado a lo anterior, el asegurado no deberá procurarse una remuneración superior al 50% de la habitual percibida durante el último año, como lo indique con anterioridad. A la institución ya no le importa para lo que fue creada sino el costo beneficio, es decir si el trabajador se queda con problemas son sus problemas no de la institución demostrando su poco espíritu solidario. Es decir la función inicial del Instituto Mexicano del Seguro Social, fue crear un modo de vida más igualitario para los trabajadores, con las reformas es como cerrarle las puertas al equilibrio que se le pretendía dar con la creación de dicha institución.

Por otra parte, se adiciona lo referente a la comprobación de invalidez, en cuanto a la sanción de carácter penal que se aplicara por la autoridad correspondiente en caso de encontrarse cualquier irregularidad consistente en la simulación de los asegurados que soliciten el otorgamiento de una pensión de invalidez y los inválidos que se encuentren disfrutándola.

Respecto a la suspensión de la pensión de invalides, el artículo 126 de la nueva ley indica que una causa de suspensión de pago de una pensión por invalidez, lo constituye el hecho de que el pensionado no se someta a los exámenes previos o posteriores y a los tratamientos médicos prescritos o

abandone estos. En este caso el IMSS inmediatamente le dejara de pagar la pensión, hasta en tanto el pensionado no cumpla con ello. Los fondos no utilizados se devolverán al instituto y a la administradora de fondos para el retiro, para que se le vuelva a abrir la cuenta individual.

#### **4.3.3.2 Ramo de vida**

En caso de fallecimiento de un asegurado, las pensiones consistentes en viudez, orfandad y la de ascendientes se otorgaran por la institución de seguros que elijan los beneficiarios para la contratación de su renta vitalicia. Para esto, se integrara un monto constitutivo en la aseguradora elegido, el cual deberá ser suficiente para cubrir la pensión y las prestaciones de ayuda existencial a la pensionada por viudez y asistencia médica.

En este orden de ideas, el instituto otorgara una suma asegurada – cantidad que resulta de restar el monto constitutivo (cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobre vivencia con una institución de seguros) el saldo de la cuenta individual del trabajador- que adicionada a los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador fallecido deberá ser suficiente para integrar el monto constitutivo con cargo al cual se pagara la pensión y las demás prestaciones, las pensiones son sujetas a cumplir con los requisitos ahora más rigurosos para obtenerlas y sino se cumplen se quedará en la indefensión no habiendo una revisión por cada caso para poderse otorgar como antes.

Cuando el trabajador fallecido rebase el monto constitutivo, los beneficiarios podrán retirar la suma excedente en una sola exhibición de la cuenta individual del trabajador fallecido o contratar una renta por una suma mayor.

Para tener los beneficios que otorga el ramo de vida, la nueva ley señala como requisitos el de tener el asegurado cuando menor reconocidas por parte del IMSS 150 semanas de cotizaciones – que representan aproximadamente la cantidad de 3 años de vida del asegurado – en los que debió haber prestado sus servicios con anterioridad a la fecha en la cual falleció o bien que se encontrara disfrutando de una pensión de invalidez y que su muerte no se deba a un riesgo de trabajo. Pero no dice aquí no pasará si el trabajador muere antes ya que no es culpa de él el fallecer sin haber cumplido los requisitos, demostrándose una vez más que el instituto pierde su esencia que es lo humanista y no lo material.<sup>83</sup>

Ahora bien, también tendrán derecho a pensión los beneficiarios de un asegurado fallecido por causa distinta a un riesgo de trabajo, que se encontrara disfrutando de una pensión por incapacidad permanente derivada de un riesgo de trabajo, siempre y cuando tuviera reconocidas por parte del instituto 150 semanas de cotizaciones y hubiese causado baja en el régimen obligatorio, independientemente del tiempo transcurrido desde la fecha de esta. Si el asegurado disfrutaba de una pensión de incapacidad permanente total y fallece por causa distinta a un riesgo de trabajo, sin cumplir con el requisito indicado con anterioridad, sus beneficiarios tendrán derecho a pensión si la que gozó el fallecido no tuvo una duración mayor de 5 años.

Tendrá derecho a la pensión por viudez:

- La que fue esposa del asegurado o pensionado por invalidez.

<sup>83</sup> Debido a que la nueva política social se introduce en un contexto de empobrecimiento generalizado y de generación de empleo muy lento, produce necesariamente un proceso de exclusión creciente junto con una estratificación mucho más pronunciada en el acceso a los servicios – beneficios sociales. La nueva relación de fuerzas políticas se deriva de la política de crear nuevos agentes económicos en el ámbito de los servicios – beneficios sociales. De esta manera, las reformas de salud y seguridad social introducen como actores directos en este ámbito a los grupos financieros, bajo la forma de afores y aseguradoras, y la gran empresa médica. En adelante estas nuevas fuerzas desempeñarán un papel activo en la formulación de la política social, ya que involucra directamente sus intereses privados. Laurell Asa Cristina, Op. Cit....

- A falta de esposa, la mujer con quien el asegurado o pensionado por invalidez vivió como si fuera su marido, durante los 5 años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquel o con la que hubiere tenido hijos.
- En caso de existir varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión. En este supuesto, la nueva ley no especifica si el instituto sé que da con los fondos o en su defecto el destino de los mismos.
- Desde luego, de la misma manera esta pensión le corresponderá al viudo o concubino que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez.

El monto al que asciende una pensión por viudez, es igual al 90% de la pensión por invalidez, que hubiese tenido el trabajador pensionado al momento de fallecer. A falta de esta última, será equivalente al 90% de la que le hubiera correspondido al trabajador por causa de invalidez.

No se tendrá derecho a la pensión de viudez en los siguientes casos:

- Cuando la muerte del trabajador acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio.
- Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido este los 55 años de edad, amenos que a la fecha de la muerte hayan transcurrido un año desde la celebración del enlace.
- Cuando al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

Sin embargo, en ningún caso surtirán efectos estas limitaciones, cuando la viuda del trabajador pensionado o del asegurado, compruebe mediante acta de nacimiento o de reconocimiento de hijos, haber tenido hijos con el difunto.

El derecho al goce de la pensión de viudez, nace desde el momento en que sucede el fallecimiento del asegurado o pensionado por invalidez y cesara con la

muerte del beneficiario o cuando el mismo contrajera matrimonio ó entrara en concubinato. Cuando la viuda(o) o concubina(o), contraiga matrimonio, se le finiquitara su pensión con el pago de 3 anualidades de la cuantía de la pensión que le correspondía.

Tendrán derecho a recibir pensión de orfandad cada uno de los hijos menores de 16 años cuando muera el padre o la madre trabajadora, siempre y cuando el progenitor fallecido, hubiera tenido el carácter de asegurado y acrediten tener ante el instituto un mínimo de 150 cotizaciones semanales o haber tenido la calidad de pensionados por invalidez.

Será prorrogable la pensión de orfandad, después de alcanzar el huérfano la edad de 16 años de edad y hasta los 25, siempre y cuando comprueben ante el instituto que se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo nacional y además que no sea sujeto del régimen obligatorio, esto es, que no sean trabajadores de alguna empresa y su única fuente de ingresos sea la pensión en cuestión. Excepcionalmente, tendrá derecho a recibir la pensión, el huérfano que no pueda mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta que desaparezca la incapacidad.

El monto que ha de percibirse por concepto de pensión de orfandad, es el equivalente al 20% de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez. Cuando el hijo, sea huérfano de ambos progenitores, el importe de la pensión será del 30% de la misma base.

Cuando se inicie el otorgamiento de una pensión de orfandad por la muerte de uno de los progenitores y posteriormente fallece el otro, esta pensión se incrementara del 20 al 30% a partir de la fecha del fallecimiento del último.

La pensión por orfandad nace desde el momento en que sucede la muerte del trabajador o pensionado por invalidez y cesara con la muerte del beneficiario o cuando haya alcanzado los 16 años de edad o los 25 en el caso citado en

párrafos anteriores. Se finiquitara a los huérfanos pensionados su pensión con el pago de tres mensualidades de la que les correspondía.

El artículo 137 de la nueva ley establece que la pensión a ascendientes se otorgara en caso de no existir viuda, huérfanos ni concubina con derecho a la misma, si dependían económicamente del asegurado o pensionado por invalidez fallecido y es equivalente al 20% de la pensión que el asegurado recibiera al momento de fallecer o de la que le hubiera correspondido a la trabajadora, de haberse declarado el estado de invalidez.

### **Asignaciones familiares y ayuda asistencial**

De acuerdo a la nueva ley, el artículo 138 establece que las asignaciones familiares son los incrementos que recibe el pensionado, por concepto de los dependientes económicos que tenga a su cargo y se concederá a los beneficiarios del pensionado por invalidez — incluyendo a los dependientes económicos que tenga a su cargo el pensionado por el ramo de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez —, según las reglas que se transcriben a continuación:

- Para la esposa o concubina consiste en el 15% de la cuantía de la pensión.
- Para cada uno de los hijos menores de 16 años del pensionado, el 10% de la cuantía de la pensión.
- A falta de los anteriores, consistirá en el 10% por cada uno de los padres del pensionado si dependieran económicamente de él.
- A falta de aquellos, al pensionado se le concederá una ayuda asistencial equivalente al 15% de su pensión.
- Si el pensionado tuviera un solo ascendiente con derecho al disfrute de asignación familiar, se le otorgara una ayuda asistencial equivalente al 10% de su pensión, independientemente de la que tiene derecho a percibir por el

ascendiente, no se menciona que se hará con el monto restante ni quien lo regule por lo que se presta nuevamente a corrupción.

Estas asignaciones se entregaran al propio pensionado, excepto en el caso de que los hijos no vivan con el pensionado podrá entregarse a la persona o institución que los tenga a su cargo.

Las asignaciones familiares cesaran con la muerte del pensionado; en el caso de los hijos cuando estos mueran o bien cumplan los 16 años de edad o bien cuando sean mayores de dicha edad terminara a los 25 años, siempre y cuando se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional. Las asignaciones familiares podrán seguirse pagando en el supuesto de que los hijos no puedan mantenerse por sí mismos por incapacidad física o mental.

La diferencia básica entre las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales, consiste en que las primeras equivalen a las otorgadas al pensionado para que solvente sus obligaciones con los familiares que dependan económicamente de él y las segundas constituyen los gastos en los que se pueda incurrir por causa de contratar a una persona que asista al pensionado. Por lo que el no podrá mantener a su familia con lo cual no se soluciona su problemática real al no poder trabajar.

Por otro lado, no serán tomadas en cuenta las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales que se otorguen para calcular el aguinaldo anual o las pensiones de viudez, orfandad o ascendientes. Se incluirán en el aguinaldo que reciban los pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, financiándose con la cuota social - equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal por cada día de salario cotizado, se aportara mensualmente y se actualizara trimestralmente - que aporte el estado.

Cuando el pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada o a las viudas(os) pensionados(as) que sobre la base de un dictamen médico que

se formule por el propio instituto, determine que por su estado físico se requiera de una persona que necesariamente le asista, el importe de la ayuda asistencial se incrementara hasta el 20% de la pensión de que se trate.

#### **Cuantía de las pensiones de invalidez y vida**

La cuantía de la pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del 35% del promedio – jamás debe rebasar el 100% del salario promedio que haya servido de base para fijar la cuantía de la pensión– de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma mas las asignaciones familiares y ayuda asistenciales.

Sin embargo para el caso de que dicha pensión sea inferior a la garantizada por el estado, este último hará las aportaciones necesarias para que el pensionado alcance este mínimo.

En las pensiones que se deriven de la muerte tanto del pensionado como del asegurado, estas serán calculadas de igual forma. Salvo que servirá de base para calcular las pensiones por viudez, orfandad o de ascendientes.

El total de las pensiones atribuidas a la viuda, o a la concubina y a los huérfanos de un asegurado fallecido, no debe rebasar el monto de la pensión que se lo otorgaba al trabajador o la que le hubiera correspondido en su caso, en caso contrario se reducirán proporcionalmente dichas pensiones para llegar al tope. Ahora bien, cuando un pensionado deje de tener esa característica, los demás podrán ser sujetos de un reajuste, sin que esto implique que se pueda rebasar el tope máximo de ello.

Las pensiones por invalidez y vida otorgadas serán incrementadas anualmente en el mes de febrero conforme al índice nacional de precios al consumidor.

#### **4.3.3.3 Régimen financiero**

La nueva distribución de las primas de este seguro se conforma de la siguiente manera:

Patrón:	1.75% del salario base de cotización
Trabajador:	0.625% del salario base de cotización
Estado:	7.143% del total de las cuotas patronales

Es de suma importancia mencionar que el patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causaren al trabajador o a sus familiares derechohabientes, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo o de avisar su salario real o los cambios que sufriera este, no pudieren otorgarse o se vieran disminuidas las prestaciones consignadas en esta rama del seguro.

#### **Conservación y reconocimientos de derechos**

Cuando los trabajadores sean dados de baja en el régimen obligatorio de seguro social, tienen como periodo de vigencia para conservar sus derechos, una cuarta parte de las semanas de cotización – el cual no debe ser menor de 12 meses –, para que se les otorgue los beneficios del seguro de invalidez y vida.

Al asegurado que haya dejado de estar sujeto al régimen obligatorio, reingrese a este, queda condicionado al reconocimiento de sus semanas de cotización de conformidad con los siguientes puestos:

- Si posteriormente a la fecha de baja, no han pasado más de 3 años, tiene derecho a que se le reconozcan todas sus cotizaciones.
- Si la interrupción excede de 3 años pero no de seis, tiene derecho a que se le reconozcan todas sus cotizaciones, siempre y cuando a partir de su reingreso cotice cuando menos 26 semanas de cotizaciones. En caso de que el reingreso ocurriera antes de expirar el periodo de conservación de derechos ya indicado, se le reconocerán de inmediato todas sus cotizaciones anteriores.

- Si el reintegro sucede después de 6 años, tiene derecho a que se le reconozcan todas las cotizaciones anteriores, siempre y cuando haya cubierto a partir del reintegro 52 semanas de cotización. En caso de que el reintegro ocurriera antes de expirar el periodo de conservación de derechos ya indicados, se le reconocerán de inmediato todas sus cotizaciones anteriores.

Excepcionalmente, en los casos de pensionados por invalidez que reintegren al régimen obligatorio, cotizaran en todos los seguros salvo el de invalidez y vida.

#### **4.3.4 Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez**

El objetivo de este nuevo seguro es garantizar la vida digna y decorosa de aquellos trabajadores que lleguen al término de su vida productiva, sin embargo esto es puro discurso pero en los hechos en lo que se refiere a este rubro en la antigua ley se tenían más derechos y en mejores condiciones para los trabajadores que con esta reforma. En la antigua ley quien cumplía 750 semanas tenía derecho a la pensión promediada con sus últimos cinco años de salarios, en la nueva ley son 1250 semanas, su retiro es de acuerdo con lo que haya ahorrado y los intereses que se hayan generado, por la inflación el dinero que se tenía ahorrado se va depreciando, no obstante no se le otorga todo ese ahorro sino una parte del 40% aproximadamente, lo demás se le dará en mensualidades que no se irán incrementando porque es la operación aritmética de los años de vida que en promedio vivirá el trabajador pudiendo acabarse este ahorro y el pensionado seguir viviendo, no se dice que se hará en dichos casos, dejando en la indefensión a los trabajadores.

El mecanismo de esta nueva disposición es mediante el depósito que cada trabajador haga en las subcuentas respectivas de la cuenta individual que tenga a su nombre.

Para determinar el contenido de cada subcuenta, se divide el presente seguro en dos vertiente por un lado se constituye la rama del retiro y por otro lado se constituye la rama de cesantía en edad avanzada y vejez.

Las cuotas de aportación de cada rama se constituyen de la siguiente forma:

La rama del retiro se constituye por una cuota patronal correspondiente al 2 por ciento del salario base de cotización.

Por otro lado, el ramo de cesantía en edad avanzada y vejez se constituye de la siguiente forma:

Cuota patronal:	3.150% del salario base de cotización
Cuota obrera:	1.125% del salario base de cotización
Estado:	7.143% del total de las cuotas patronales

Por su parte el estado aportara de manera adicional pro concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente al 5.5 por ciento del salario mínimo general vigente del Distrito Federal, por cada salario cotizado, depositándose dicha cantidad en la cuenta individual de cada trabajador, efectuándose esta aportación de manera mensual.

Se modifica también la cantidad de semanas de cotización requeridas para disfrutar de los derechos derivados de estos seguros, modificaciones que se presentan en los siguientes términos:

#### **4.3.4.1 Ramo de vejez**

Se aumenta de 500 a 1,250 semanas de cotización, aumentado la edad de 60 a 65 años. Este es peor golpe a la clase trabajadora porque la mayoría en las condiciones actuales del país no se tiene estabilidad, es decir que muy pocos trabajadores llegarán a este promedio porque las empresas y el mismo gobierno ya no dan base al trabajar sino que se les tiene como eventuales a los trabajadores con lo que no se tiene derecho a hacer antigüedad.

#### 4.3.4.2 Ramo de cesantía en edad avanzada

Se aumenta de 500 a 1,250 semanas de cotizaciones aumentándose también la edad de 60 años a 65.

En el supuesto de que en estos ramos un trabajador cumpla con la edad requerida, pero no con el número de semanas cotizadas, el trabajador tendrá derecho a retirar en una sola exhibición el salario de su cuenta individual, o bien seguir cotizando las semanas que le falten hasta cubrir las faltantes. En el supuesto de que haya llegado a las 750 semanas de cotización tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de maternidad y enfermedades.

El trabajador asegurado, que sea sujeto de una pensión por cesantía en edad avanzada tiene derecho a las prestaciones siguientes:

- Pensión vitalicia.
- Asistencia médica.
- Asignaciones familiares.
- Ayuda asistencial.

De conformidad con el artículo 156 de la nueva ley, se deberán reunir todos los requisitos de cotizaciones – 1,250 semanas y edad de 60 años (si no se tiene los 65 años se le dará desde un 60% al inició incrementándose hasta el 100% al cumplir los 65 años) –; solicitarlo al Instituto y acreditar haber quedado privado de trabajo remunerado.

Una modificación relevante consiste en la función del ahorro, la cual se vuelve obligatoria para los trabajadores, previniendo por si mismos su situación a futuro consignando el artículo 157 la opción del asegurado que desee disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de cesantía en edad avanzada de contratar con la institución de seguro s de su elección una renta vitalicia o bien mantener el saldo de su cuenta individual en una administradora

de fondos para el retiro efectuando con cargo a estos retiros programados. De la misma forma, esta alternativa se encuentra señalada en el artículo 164 de la nueva ley y que se refiere al ramo de vejez.

El asegurado – también aplicable al ramo de vejez- se podrá pensionar antes de cumplir las edades establecidas en los términos siguientes:

- La pensión vía renta vitalicia que vaya a recibir, sea superior en mas de! 30% a la pensión garantizada, pagando previamente la prima del seguro de sobre vivencia para sus familiares.
- El excedente lo podrá recibir en una o varias exhibiciones.

El pensionado que se encuentre disfrutando una pensión de cesantía en edad avanzada no tendrá derecho a una posterior de vejez o de invalidez.

El trabajador que sea sujeto de una pensión por vejez tiene derecho a las siguientes prestaciones:

- Pensión vitalicia.
- Asistencia medica.
- Asignaciones familiares.
- Ayuda asistencial.

Para obtener los beneficios que otorga el seguro de vejez, es necesario haber cumplido los 65 años de edad: el tener cuando menos reconocidas por parte del Instituto 1,250 semanas de cotización; Solicitarlo al Instituto y haber dejado de trabajar. En caso de no reunir las semanas señaladas, podrá seguir cotizando en lo personal para alcanzar las semanas requeridas. Si al separarse de su trabajo, solamente tiene reconocidas hasta 750 semanas, tendrá derecho a las prestaciones en especie – servicios médicos – del seguro de enfermedades y maternidad.

En la ayuda para gastos de matrimonio, el asegurado tiene derecho a retirar, como ayuda para gastos de matrimonio, una cantidad - proveniente de la

cuota social aportada por el Gobierno Federal en su fondo individual – equivalente a 30 días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y se otorgara en una sola ocasión cumpliendo con lo siguiente:

- Tener acreditado un mínimo de 150 semanas en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en la fecha de celebración del matrimonio.
- Si es viudo o divorciado acreditar dicho carácter.
- Que el cónyuge no haya sido registrada con anterioridad en el instituto como esposa.

Al respecto considero que es total y absolutamente discriminatorio hacia el sector femenino del país, no tomar en cuenta a la mujer trabajadora, no otorgándosele el mismo derecho consistente en la ayuda para gastos de matrimonio. Pero lo que casi no se menciona que esta ayuda es contraria al trabajador porque esto se le descuenta en días (30 menos para la pensión), y en dinero de sus afores, con lo que nos daremos cuenta que no es una ayuda sino en contra porque afecta en antigüedad y en dinero siendo del propio trabajador este dinero.

Por otra parte, la conservación de derechos por parte de los asegurados que dejen de pertenecer al régimen obligatorio, tienen derecho a esta ayuda si contrae nupcias dentro de noventa días hábiles contados a partir de la fecha de la baja.

Se tiene una pensión garantizada, que se define como la que el estado asegura a favor de los asegurados que cumpliendo con los requisitos de edad y semanas cotizadas exigidas por una pensión de cesantía o vejez, no alcanzan a pagar con los fondos de su cuenta individual la contratación de un seguro de renta vitalicia. Equivale a un salario mínimo general en el Distrito Federal y adoptara la forma de "retiros programados", actualizándose anualmente, en el

mes de febrero conforme al INPC. En la actualidad la mayoría que se retira bajo la vieja ley tiene mucho más asegurado en dinero y prestaciones que la mayoría dentro de algunos años, es decir que se cambia a la inversa ya que en lugar de mayores beneficios se dan menos.

El gobierno federal por conducto del instituto cubrirá la pensión garantizada. El trabajador deberá solicitarla al IMSS y acreditar tener derecho a ella. La administradora de fondos para el retiro proporcionara la información que le solicite el instituto.

El instituto suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el asegurado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio. El pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que este percibiendo pensión garantizada no podrá recibir otra.

El aspecto más relevante de la configuración de la nueva ley del seguro social, es el relacionado con la constitución y operación de las denominadas administradoras de fondos para el retiro -AFORES-, básicamente se tocan los siguientes puntos:

- Las **AFORES** son entidades financieras, privadas, publicas o sociales, encargadas de individualizar y administrar las cuentas del seguro de retiro, cesantía y vejez y aportaciones al INFONAVIT -Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores - e invertir estos fondos por conducto de Sociedades de Inversión especializados -SIEFORES-, a cambio del cobro de las comisiones que fije la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro -CONSAR-.
- Las **AFORES** para su constitución y funcionamiento, deberán contar con autorización de la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro, la cual será la encargada de la inspección y vigilancia de dichas Administradoras y de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.
- Las **AFORES** se sujetaran en cuanto a su contabilidad, información, sistemas de comercialización, publicidad, requisitos de constitución a los términos de la

ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el retiro; incluso la citada ley determinara los mecanismos, procedimientos y términos aplicables a los recursos de que los trabajadores que no elijan la AFORE que operara su cuenta individual. La documentación y demás características de las cuentas individuales, que no se encuentran previstas en la ley del seguro social y a la ley del INFONAVIT, se sujetaran a la ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el retiro.

Los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de aportaciones a las cuentas individuales de los trabajadores serán cubiertos al instituto por las AFORES.

Las responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores serán las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, mismas que se sujetaran para su constitución, organización, funcionamientos, régimen de inversión, tipos de valores, publicidad, sistemas de comercialización a lo establecido por la ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el retiro.

- De lo anterior se desprende que el trabajador tendrá el derecho de elegir a la AFORE que operar su cuenta individual; de la misma forma, podrá solicitar el cambio de administradora al año a partir de la última ocasión en que se ejercite su derecho de elección.
- El artículo 177 de la nueva ley establece como obligación de los patrones de obtener de sus trabajadores el número de seguridad social, sin embargo, no impone dicha obligación al trabajador, puesto que en la práctica, en numerosas ocasiones el trabajador pierde sus datos u ocultan haber sido dados de alta, o bien cuentan con más de un número de seguridad social. De nueva cuenta, se establece la obligación patronal, en el artículo 180, de

entregar bimestralmente a la representación sindical o individualmente. la relación de las aportaciones efectuadas por cada trabajador.

- Los trabajadores tendrán en todo tiempo, el derecho de pedir y solicita cualquier tipo de información sobre su cuenta individual a las AFORES.
- El instituto, la secretaria de hacienda y crédito público y la comisión nacional del sistema de ahorro para el retiro, podrán indistintamente practicar inspecciones domiciliarias a los patrones, inclusive para determinar las cantidades omitidas, sus accesorios y demás efectos que el incumplimiento patronal produce, generando múltiples divergencias de criterios, toda vez que el personal facultado para ello, no tiene conocimiento absoluto – en particular respecto a la integración salarial- de la materia de seguro social.
- Los trabajadores y en su caso los beneficiario, podrán presentar sus reclamaciones en contra de las instituciones de crédito o de las entidades de financiamiento, ante la comisión nacional del sistema de ahorro para el retiro, quien efectuara el procedimiento previsto en la ley de su creación.
- Al momento en que el instituto otorgue una pensión a un trabajador, contratara a favor de los beneficiarios de este, un seguro de sobrevivencia en términos de la comisión nacional de seguros y fianzas.
- La nueva ley en el artículo 190, establece como otra novedad en el ramo de pensiones, que cuando el trabajador tenga por contrato colectivo o individual, una pensión privada, registrada y autorizada por la CONSAR, podrá si el monto de la pensión que reciba es superior al 30% de la pensión garantizada, retirar sus fondos o bien indicar la institución que administre los mismos.
- El trabajador y el patrón podrán hacer aportaciones adicionales a la cuenta individual, dichos depósitos se acumularan en la subcuenta a de aportaciones voluntarias y el trabajador, podrá retirar la cantidad que requiera una sola vez cada seis meses.
- El trabajador podrá designar a beneficiarios sustitutos, revocarlos o modificar los porcentajes de la pensión.

En suma las AFORES se dedicarían de manera exclusiva, habitual y profesional por cuenta del IMSS a:

1. Recibir cuotas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuotas sociales del gobierno y aportaciones voluntarias.
2. Abrir cuentas individuales capitalizables.
3. Administrar y operar las cuotas individuales y registra los rendimientos que les correspondan.
4. Supervisar los recursos en las sociedades de inversión especializadas para el retiro.
5. Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión del SAR – Sistema de Ahorro para el Retiro -.

Entre los problemas a los que se podrán enfrentar dichas administradoras, serían entre otros:

- Legislación original con muchas deficiencias en su reversión, que ha generado múltiples y constantes reformas legales.
- Problemas de individualización y ausencia de la base de datos nacional por ausencia de un código aglutinador – número de seguridad social -.
- Cambios de instituciones recaudadoras no compensadas.
- Errores en declaraciones de los patrones.

Cuando gobernaba Carlos Salinas de Gortari se dio cuenta que hacían falta recursos a los bancos pero como ya se les había ayudado mucho crearon esto para que sin decir ayuda les allegará recursos a sus socios para recapitalizar los bancos, después en el sexenio de Zedillo nos dimos cuenta nuevamente que esto no sirvió de nada por la corrupción tan alta de los banqueros sin ser delitos mayores el desfalcar y vender la banca a manos exteriores.

#### 4.3.5 Guardería y prestaciones sociales

Formalmente la nueva ley reconoce el derecho de los trabajadores hombres viudos o divorciados que conserven la custodia de los menores de beneficiarse del uso de las guarderías del seguro social.

El artículo 204, indica que el instituto establecerá instalaciones especiales, por zonas convenientemente localizadas con relación a los centros de trabajo y de habitación y en las localidades donde opere el régimen obligatorio. Sobre el particular, es conveniente señalar que en la práctica, en las zonas densamente pobladas como el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, el número de guarderías es insuficiente, no se encuentran cercanas a las zonas industriales, los lugares de guardería no alcanza para el número de niños que lo requieren y suceden descuidos y omisiones que generan enfermedades entre la población infantil.

El servicio de guardería se proporcionará a los menores, desde la edad de 43 días hasta que cumplan 4 años.

En cuanto a la conservación de derechos que sean dados de baja en el régimen obligatorio, tendrán derecho a las prestaciones de este seguro durante las 4 semanas posteriores a dicha baja.

La prima de este seguro es el uno por ciento del salario base de cotización a cargo del patrón para las prestaciones sociales solamente se podrá destinar hasta el 20% del monto mencionado.

Es necesario mencionar lo relativo a las prestaciones sociales, las cuales comprenden:

- Prestaciones sociales institucionales.
- Prestaciones de solidaridad social.

Las prestaciones sociales institucionales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población. Esta modificación, considero que es óptima, toda vez que fomenta la prevención de todo tipo de enfermedades y accidentes y consagra los fines esenciales de la previsión social.

Las prestaciones de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria. En la actualidad, el instituto atiende urgencias médicas, siendo o no derecho — habientes, lo cual es positivo, sin embargo, con los nuevos requisitos para ser acreedor a estos servicios cuando se llega a estas clínicas de urgencias no se logra la atención con lo cual no sirve que en el discurso se diga que si se atenderán a todos y en los hechos no.

Los servicios que se prestan por los conceptos referidos, deberían ser autofinanciables, puesto que el seguro de guarderías constituye la fuente de financiamiento del IMSS para dicho fin.

#### **Continuación voluntaria en el régimen obligatorio:**

Se mantiene, pero con los cambios siguientes:

El trabajador podrá continuar cotizando en los seguros de invalidez y vida; y retiro, cesantía y vejez, ya sea en uno de ellos o en ambos.

En cuanto al salario base para el pago de cuotas, el trabajador podrá optar entre su último salario o uno superior; por lo tanto, se suprime el derecho a cotizar sobre un salario inferior y en consecuencia limitándose el acceso de los trabajadores a la continuación voluntaria.

Por lo que se refiere al ramo de retiro, el trabajador pagara la prima patronal de 2%.

La continuación voluntaria ya no comprenderá el seguro de enfermedad y maternidad, puesto que el trabajador y su familia tenían derecho a las prestaciones en especie de este ramo e incluso accede a los subsidios o prestaciones en dinero de dicho seguro.

### **Incorporación voluntaria al régimen obligatorio**

Se implementa la incorporación por convenio, toda vez que según la exposición de motivos permite la mejor valoración financiera de cada caso que permita el equilibrio del IMSS en esa esfera.

La incorporación mencionada, puede ser de manera individual o colectiva, sin embargo, cada asegurado será responsable de sus obligaciones ante el instituto.

Los trabajadores independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los de industria familiar y ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios se les otorgaran las siguientes prestaciones:

- Prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.
- Seguro de invalidez y vida.
- Ramos de retiro y vejez.

Con la nueva ley, no se tendrá derecho a acceder al ramo de cesantía en edad avanzada.

Los trabajadores domésticos tendrán derecho a lo siguiente:

- Prestaciones en especie de los seguros de riesgos y enfermedades y maternidad.
- Seguro de invalidez y vida.
- Seguro de retiro, cesantía y vejez.

Con la nueva ley, no se tendrá derecho a las prestaciones en dinero de los seguros de riesgos y enfermedad y maternidad.

Los patrones personas físicas con trabajadores a su servicio, tendrán derecho a las prestaciones consistentes en seguro de riesgos de trabajo, las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro y vejez. En suma, se suprimen los derechos a los subsidios del seguro de enfermedades y maternidad y al de acceder a una pensión de cesantía en edad avanzada.

Para los trabajadores al servicio de las administraciones públicas descentralizadas de la federación, entidades federativas y municipio excluidos de la seguridad social, tendrán derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, al seguro de riesgos de trabajo, seguro de invalidez y vida y de retiro, cesantía y vejez.

Todos los sujetos de aseguramiento mencionados en el presente tema, cotizaran por anualidades adelantadas y no por bimestres como lo establecía la ley vigente. Sin embargo, el instituto podrá autorizar una periodicidad diferente para el pago de cuotas en caso de incorporación de grupo.

Las cuotas obrero patronales se cubrirán dependiendo él o los sujetos de que se trate de acuerdo a lo indicado a continuación:

- Los trabajadores no asalariados, industria familiar, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios y patrones personas físicas; con un salario mínimo del Distrito Federal vigente al momento de la incorporación o de la renovación anual, aplicándose las primas correspondientes a los seguros que, en cada caso comprenda el esquema de protección, reduciendo la parte proporcional relativa a las prestaciones que se excluyen. Estos sujetos pagaran íntegramente la cuota obrero - patronal.
- Los trabajadores domésticos y al servicio del gobierno, conforme al salario real integrado. Estos sujetos pagaran cuota obrera y el patrón cuota patronal.

Cuando las empresas, instituciones de crédito o entidades públicas o privadas con las que los trabajadores independientes, industria familiar o ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios tengan relaciones comerciales o jurídicas podrán ser los retenedores de cuotas y enterarla al instituto; siempre y cuando los trabajadores estén conformes y se celebre convenio con el IMSS.

El artículo 230 de la nueva ley, se refiere al tercer aportante solidario el cual es un tercero, persona física o moral, que sin tener obligación se compromete ante el IMSS a aportar la totalidad o parte de las cuotas a su cargo. Ahora bien los sujetos de la incorporación voluntaria podrán generar que dicho tercero quede como responsable ante el instituto.

La nueva ley establece que en cada caso de omisión de cuotas la incorporación voluntaria se termina, aunque en la ley vigente solo se suspende en el caso de dos bimestres omitidos y puede reanudarse al cubrir las aportaciones no cubiertas, siempre y cuando no pasen de seis meses porque automáticamente se le dará de baja.

### **Seguridad social en el campo.**

Los trabajadores en actividades del campo – de acuerdo al artículo 279 de la ley federal del trabajo, son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestal, al servicio de un patrón - accederán al régimen obligatorio como cualquier empleado, con las modalidades que establezca el reglamento de afiliación ya sean eventuales o de planta.

En cuanto a los trabajadores del campo incorporados al instituto por decreto presidencial, se suprimen con la nueva ley, dándoles la opción de elegir en un año a partir de la vigencia de esta, entre incorporarse al régimen obligatorio o al voluntario mediante la celebración de un convenio.

Podrán afiliarse al instituto vía la incorporación voluntaria al régimen obligatorio o al seguro de salud para la familia, los trabajadores del campo no asalariados, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.

En los decretos del ejecutivo se fijaran las modalidades para la incorporación de los cañeros, tabacaleros y demás pertenecientes a ramas de producción especializadas, mismas que se observaran en los convenios que se celebren con el instituto, contando con un año a partir de la fecha de entrada en vigor de la nueva ley.

Los indígenas, campesinos temporales en zonas de alta marginalidad en general, familias campesinas en pobreza extrema, tendrán acceso a prestaciones de solidaridad social.

Se consigna la figura del tercer aportante solidario – analizada con anterioridad – para apoyar a los sujetos del campo.

#### **Seguro de Salud para la Familia.**

Cualquier persona podrá contratar este seguro, de preferentemente con familia, esposa, concubina, hijos hasta 16 años o 25 si estudian, mas de 16 años de edad si son incapaces – de igual forma podrán comprender familiares – denominado "familiar adicional" – que dependan económicamente del asegurado y vivan con él; sujetos del régimen obligatorio que no cumplan con requisitos y otros.

De igual manera podrán contratar este seguro los trabajadores mexicanos que laboren en el extranjero, para protección de sus familiares residentes en territorio nacional o del mismo cuando visite México; los estudiantes de hasta 25 años de edad de asegurados que laboren en el extranjero – fracción XVII, artículo 264-, para tal efecto el Consejo Técnico expedirá las bases para que reciban los servicios médicos del instituto dentro de México en caso de que estudien en el extranjero.

Para tener derecho al seguro de salud para la familia deberá celebrarse convenio con el IMSS ya sea individual o colectivo, consistiendo el mismo en el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad en los términos del reglamento que deberá ser expedido.

Las primas se cubrirán con base en la siguiente tabulación:

Los sujetos incorporados pagaran una cuota anual equivalente al 22.4 %del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Por cada familiar adicional se deberá pagar una cuota equivalente al 65% de la que corresponde a este seguro.

El estado por su parte aportara mensualmente una cuota diaria por cada asegurado, equivalente al 13.9% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley.

### **Instituto Mexicano del Seguro Social**

Resulta favorable para efectos de restar funciones de naturaleza operativa al IMSS, la creación de los siguientes órganos:

1. **Consejos consultivos regionales.** Se integran con representantes de todas las delegaciones que correspondan a la región respectiva y de los trabajadores patrones y gobierno – con proporcionalidad de estos sectores -. Constituyen estructuras para la operación operativa del instituto y sus atribuciones consisten en resolver problemática operativa del IMSS en la región respectiva; concede o rechaza; Autorizar convenios para pago de cuotas, otorgar prestaciones que se cubran totalmente con los requisitos: órgano de consulta del director general.
2. **Directores regionales:** En el ámbito de la circunscripción territorial correspondiente a cada director como atribuciones al convocar y presidir las sesiones del consejo consultivo regional; vetar los acuerdos del consejo consultivo, razón por la cual la resolución definitiva será distada por el

Consejo Técnico; ejecutar y vigilar los acuerdos y resoluciones del Consejo Técnico, dirección general y consejos consultivos regionales.

El artículo 286 indica que el IMSS esta facultado para realizar inversiones en sociedades o empresas cuyo objetivo social sea complementario o a fin al instituto, siempre y cuando exista aprobación unánime del consejo Técnico, sin embargo, se establece como limite que dichas reservas no se emplearan para constituir, invertir, estabilizar o eliminar el riesgo de insolvencia de las sociedades o empresas mencionadas.

Se les faculta a las subdelegaciones para requerir a las compañías afianzadoras el pago de fianzas otorgadas a favor del instituto para garantizar obligaciones fiscales e instaurar el procedimiento administrativo de ejecución.

Podrán utilizarse reserva para apoyar flujo en efectivo del IMSS, previa autorización del Consejo Técnico, por plazos que no excedan de 90 días y otorgándose máximo dos veces en un ejercicio fiscal. Las reservas citadas se reintegraran con rendimientos financieros generados.

### **Procedimientos**

Las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicaran el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

Podrán hacer efectivas las fianzas que se otorguen a favor del instituto para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros. En ese orden de ideas, son de carácter fiscal las cuotas, capitales constitutivos, actualización y recargos; serán preferentes los créditos del IMSS a los fiscales, en caso de concurso u otro procedimiento sobre relación de creídos.

De acuerdo al artículo 294 de la nueva ley, será obligatorio interponer el recurso de inconformidad contra los actos definitivos – aquel que ya no puede ser revisado o modificado por la dependencia que lo dicto y otra instancia superior,

pasando a la etapa de ejecución -, tanto para los patrones como para los asegurados y sus beneficiarios. En el caso concreto de los patrones, una vez agotado este recurso, acudirían al Tribunal Fiscal de la Federación; cuestión distinta en los trabajadores quienes agotado el recurso acudirán a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los recursos de inconformidad pendientes de resolución al entrar en vigor la nueva ley, se resolverán conforme a la ley vigente.

Como una novedad, el asegurado, sus derechohabientes, el pensionado o sus beneficiarios podrán interponer ante los consejos del instituto en sus diferentes niveles, queja administrativa, cuya finalidad es la de conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal administrativo vinculados con la prestación de servicios médicos, siempre que el acto impugnado no tenga el carácter de definitivo. Una vez agotado el procedimiento administrativo de queja se interpondrá el recurso de inconformidad.

El instituto como una forma de presión para el patrón da de baja a sus empleados cuando se atrasa en el pago de las cuotas obrero patronales, con ello el instituto lesiona gravemente a los trabajadores no importándole que necesiten la atención médica, es decir no tiene ya la vocación altruista ni humanista para lo que fue creado.

### **Prescripción**

Respecto al ramo de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el derecho del trabajador, pensionado o beneficiarios a recibir los fondos de la subcuenta prescribe - a favor del IMSS- a los 10 años que sean exigibles.

Por lo que se refiera a las prestaciones sociales, el derecho a exigir las prescribe en un año, siendo esto del trabajador no debería tener prescripción, con lo que si alguien desconoce sus derechos por ignorancia o por lo que fuera queda en el desamparo con este tipo de observaciones a la ley, que no tiene otro fin más que el de lesionar en sus derechos a los trabajadores.

**Responsabilidades y sanciones:**

Dentro de este apartado se establecen nuevos mecanismos para obligar al cumplimiento del pago de las cuotas, mecanismos que incluyen el endurecimiento de multas e incluso tipificando como delito este tipo de conductas, tal reglamentación se presenta conforme los siguientes términos:

- a) El incumplimiento en el pago de cuotas, capitales, su respectiva actualización y los recargos de referencia, serán sancionables con multa que ira desde el 70% al 100% del concepto omitido. Dicha multa la impondrá el instituto.
- b) Cualquier otro acto u omisión del patrón en perjuicio de trabajadores o del instituto – el que impondrá la multa en comento – merecerá una multa que ira de 30 a 350 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- c) El delito de defraudación fiscal se establece en los siguientes casos:
  1. El patrón que no cubra el importe de las cuotas obrero – patronales durante doce meses o más.
  2. Quienes no formulen los avisos de inscripción o proporcionen al instituto datos falsos, evadiendo el pago o reduciendo el importe de las cuotas con perjuicio del IMSS o de los trabajadores en un porcentaje de 25% o más de la obligación fiscal.

Las penas se fijaran conforme a lo establecido por código fiscal de la federación. La denuncia le corresponderá presentarla a la secretaría de hacienda y crédito público en los términos de dicho código. Las sanciones se aplicaran sin perjuicio de exigir al patrón el cumplimiento de sus obligaciones ante el IMSS.

Lo que aquí se insiste, es que el hecho de que se haya modificado la ley no implica que se tenga un beneficio a la población que se le va a aplicar, lo que los gobiernos ven es a corto plazo, y cuando se empezará a notar, todos los daños que se le han hecho a la clase trabajadora ya no se les podrá culpar de nada a nadie ya sea por prescripción o porque ya no estén vivos, lo más que se puede hacer es un juicio moral del daño que están haciendo, con esta forma de actuar se han hecho los mayores daños al país sin que existan culpables, directos o reales.

### **Implicaciones en la seguridad social**

La seguridad social en México siempre ha pretendido cumplir con los ideales de bienestar del pueblo mexicano encontrando su soporte y fundamentación jurídica en el espíritu social de la Constitución Política de 1917, ordenamiento legal del que se deriva la creación necesaria del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual después de 53 años de existencia ha cumplido con limitaciones y deficiencias, con la encomienda de proteger la salud de los mexicanos, brindando asistencia médica y bienestar social e individual, tomando como objetivo la protección de la vida y la seguridad de los mexicanos basada en la solidaridad de los trabajadores y en el esfuerzo tripartita del estado – patrón – trabajador.

Las reformas a la ley del seguro social de 1995, que entraran en vigor el primero de julio de 1997, tiene dentro de sus objetivos generales, el fortalecer el desarrollo del país dentro de tres ámbitos de suma relevancia para el gobierno actual:

- a) La generación del ahorro interno.
- b) La creación de empleos.
- c) El aumento de la cobertura asistencial.

Sin embargo, considero que estas reformas no tienen una estructura adecuada como para pretender concluir que lograrán estos tres objetivos, ya que con ellas, el estado técnicamente reduce su papel en el cumplimiento del bienestar y la seguridad social, lo cual se traduce en la disminución real de la participación estatal, en la vigencia y promoción de la seguridad social de los mexicanos aunado esto a que por acuerdo de la reforma, el propio estado absorbe todos los pasivos derivados del seguro de invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Esta reforma es verdaderamente el inicio de un proceso para dismantelar el seguro de enfermedades y maternidad, ya que el propio IMSS ha reconocido que esta rama se encuentra con un gran déficit presupuestal, lo cuál conlleva a establecer que requiere de una prestación adicional del 1.5 por ciento dentro del nivel de contribución, el cual dentro del nuevo esquema de distribución de cuotas resulta ser la misma cantidad que venían teniendo con anterioridad, traduciéndose en el hecho de que realmente este ramo siga siendo improductivo para el IMSS.

Es adecuado señalar que la reforma no tuvo como objeto mejorar los servicios de salud y de beneficio social que son prestados a los trabajadores, sino que obedecen dentro de la ideología tecnócrata liberal a fomentar el ahorro interno, el cual se considera por el actual gobierno como la punta de lanza que evidentemente generara a su vez una considerable cantidad de empleos. No obstante lo anterior. No existe una real garantía que permita suponer que efectivamente estos recursos se vayan a utilizar para la creación de nuevos empleos, razón por la que la relación lógica que el gobierno ha pretendido establecer entre ahorro interno, generación de empleos y crecimiento económico es tan débil que es imposible apoyarnos en ella sin riesgo de fracasar.

## Conclusiones

1. La seguridad social se constituye como una obligación del estado en su carácter de rector y vigilante del otorgamiento de los beneficios sociales para la clase trabajadora, dentro de la mediación que el estado lleva a cabo entre las clases sociales y que tienen una continua confrontación como son los patrones y los trabajadores.
2. La seguridad social tiene como objeto el que la clase trabajadora, en ejercicio del derecho humano a la salud, pueda disfrutar de los beneficios de carácter social, de asistencia médica, de los medios de subsistencia y servicios sociales que requiera tanto el trabajador mismo como su familia, otorgándoles estos beneficios como consecuencia y resultado del desarrollo de la actividad que desempeñan.
3. En el ámbito mundial la tendencia de la seguridad social presenta un carácter evolutivo, mismo que transita desde la edad media hasta lo que se conoce actualmente, donde el primer mundo ha optado por una mejor oferta que es la prevención y diagnóstico, sobre el conocer únicamente una enfermedad hasta que esta desarrollada.
4. Este trabajo parte de la óptica de la **Sociología de la salud**, donde se analizó el impacto que se está dando en una de las instituciones sólidas como lo es el IMSS, entendiéndose a este como un ente de servicios de salud a la población trabajadora específicamente y con diversos convenios se ha aumentado a la población que protege, pero con los cambios que se han venido dando a sus normas se está acabando con la política de aumentar protegidos haciendo más difícil cada vez obtener el servicio médico si no se cuenta con dinero.
5. La seguridad social en México debiese tener como ideario el que la salud no se entiende como la carencia de enfermedades, sino que supone la necesidad de procurar el bienestar del trabajador a todos los niveles, tanto en el aspecto físico como en el aspecto mental y/o social, con el objeto de procurar el completo desarrollo integral del trabajador y su familia.

6. En la historia de nuestro país la seguridad social no ha sido siempre garante importante del desarrollo de México, teniendo un auge novedoso a partir de la revolución mexicana, movimiento que asume a la seguridad social y del integridad y dignidad de los trabajadores, bandera que es asumida parcialmente hasta la creación del IMSS.
7. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cristaliza los ideales revolucionarios de la seguridad social al establecer dentro del artículo 123 fracción XXIX, la necesidad de promover y fundar un sistema de seguros sociales que pueda resolver la problemática de los trabajadores en relación con el beneficio social a que tienen ellos derecho como resultado de la labor que desempeñan, aún cuando en la práctica tuviera serias deficiencias.
8. La seguridad social en la época post-revolucionaria no fue piedra angular del desarrollo del país, al establecer la obligación del estado de promover y vigilar el cumplimiento de las leyes reglamentarias que protegen a los trabajadores y que garantizan el desarrollo de la seguridad social en sí misma.
9. A lo largo de la historia de México post-revolucionario, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido el organismo público encargado de administrar y vigilar el cumplimiento de las ideas de seguridad social, siendo hasta 1995 cuando se reforma drásticamente la legislación central de este instituto, porque las anteriores fueron únicamente enmiendas.
10. Las reformas a la ley del seguro social de 1995 y que entraron en vigor el primero de julio de 1997, tienen dentro de sus objetivos generales presentados por el gobierno, el fortalecer el desarrollo del país dentro de algunos ámbitos de suma relevancia para el gobierno actual; la generación del ahorro interno, la creación de empleos, el aumento de la cobertura asistencial. Sin embargo, considero que estas reformas no tienen una estructura adecuada como para pretender concluir que logran estos tres objetivos, ya que con ellas, el Estado técnicamente reduce su papel en el cumplimiento real de la participación estatal, al dejar en las manos particulares llámense bancos, instituciones financieras el dinero de ahorro de los trabajadores, ya que esto

se debería considerar un bien público por lo que representa en la vida de todos los trabajadores e incluso en la vigencia y promoción de la seguridad social de los mexicanos, aunado esto a que por acuerdo de la reforma, el propio estado absorbe todos los pasivos derivados del seguro de invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte, que no sea cobrado por los trabajadores o sus herederos.

11. Una parte trascendental en la reforma a la legislación del seguro social es que se reconoce como finalidad de la seguridad social, el otorgar una pensión a los asegurados que el estado garantizara, previo cumplimiento de los requisitos legales. Al respecto, se ha reflexionado sobre el problema de que si los trabajadores que cumplan los requisitos de edad y semanas cotizadas exigidas por la ley para acceder a una pensión, pero no reúnan los requisitos necesarios para adquirir un seguro para el pago de su pensión, deberán conformarse con una "pensión garantizada" equivalente a un salario mínimo del D. F., que no será de por vida, sino por unos cuantos años, es decir, adoptando la forma de "retiros programados" – esto es, una modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomara en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos de acuerdo con el artículo 159 de la nueva ley del seguro social, no diciendo el uso que se le dará a estos recursos.
12. El análisis de las reformas aprobadas a la ley del seguro social muestra que se hicieron algunos cambios necesarios para actualizar el instrumento jurídico, observándose que la razón de algunos de los cambios propuestos es principalmente elevar a esencia lo que antes era solo accesorio. Un ejemplo de ello es el artículo 5 de la nueva ley que establece el carácter del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo; lo cual tiene como objeto quitarle al instituto muchas de sus funciones de seguridad social, al limitar los que tendrían acceso a los servicios, derogando servicios a terceros como es la seguridad del propio instituto, centros vacacionales y

lavanderías, ampliándose su tarea de fiscalizador y cobrador, además de que le permitirá ejercer mayor presión en el cobro de las cuotas obrero-patronales para su reequilibrio financiero. Sin embargo, tal adición no es novedosa, pues ya era considerado en la ley vigente en su artículo 268, de nueva cuenta no nos dicen que se hará con el dinero no usado para el fin que se debía destinar.

13. Una de las limitaciones de la nueva ley es en ramo de guarderías, teniendo éste a su disposición recursos específicos cubiertos por concepto de la prima patronal. Ahora bien, considero que el problema es que no se incrementa la prima patronal en este ramo, ni se prevé aportación del gobierno federal y por lo tanto el 1% que se destinaba por concepto del seguro de guarderías tendrá que compartirse, dejando de invertir a lo que este rubro lo tenía destinado, deteniendo el avance en otorgar más y mejores guarderías a los trabajadores.
14. Por otra parte, se encuentran algunas modificaciones que lesionan o lesionaran, a la población derechohabiente del IMSS. Por ejemplo, se suprime el derecho del beneficiario del asegurado o pensionado a embargar hasta 50% de los fondos del seguro de retiro para alimentos, incluidos los fondos para las pensiones de cesantía y vejez. En mi opinión el derecho a la supervivencia de la esposa e hijos es superior al derecho alimenticio del asegurado, por lo tanto tal disposición debería de subsistir.
15. Dentro de las limitaciones y problemas relacionados con las reformas se considera que es ilegal exigir el pago de cuotas sobre un salario que no percibe el trabajador, afectando notablemente a las pequeñas empresas que emplean solo trabajadores en jornadas o semanas reducidas, obligándolas a cotizar sobre un salario mayor, claro esta, dicho precepto si beneficia al asegurado.
16. Respecto al riesgo de trabajo, es necesario señalar que los aumentos y disminuciones de las empresas en sus grados de riesgo, serán cuándo mucho en un punto porcentual. El incremento de la prima al máximo de 15% es muy alto y resulta francamente grave para las empresas que cuentan con

trabajadores identificados en cuanto a problemas de incapacidades, sin importar que estas cuenten con elementos necesarios para prevenir los riesgos de trabajo.

17. En la nueva ley, queda previsto que las pensiones al trabajador y beneficiarios ocasionadas por un riesgo de trabajo, no las pagara el Instituto, sino que las cubrirá una empresa aseguradora con cargo a los fondos que tenga el trabajador en su cuenta individual de retiro, cesantía y vejez; con dichos fondos el trabajador comprara un seguro para su pensión y uno de supervivencia para el pago de las pensiones de sus beneficiarios. Dicho precepto contradice el artículo 70 del mismo ordenamiento legal, puesto que señala que las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo serán cubiertas íntegramente por las cuotas que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados.
18. La nueva ley establece que la cuantía de las pensiones por concepto de incapacidad permanente deberá ser actualizada en el mes de febrero de cada año con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Sin embargo, estimo que el aumento debiera ser por periodos más cortos, ya que resulta más conveniente que sea revisada la cuantía cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, como lo señala la ley vigente.
19. Respecto a las diferentes ramas en la nueva ley, opino que es discriminatorio hacia el sector femenino del país, no tomar en cuenta a la mujer trabajadora no otorgándosele derechos consistentes en la ayuda para gasto de matrimonio, tiempos de lactancia no protegiéndola cuando tiene que abandonar sus centros de trabajo para llevar a los hijos al médico, etc.
20. Dentro de la configuración de la nueva ley del seguro social se constituyen las denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Considero que en su operación se enfrentaran a notables problemas como son: una legislación original con deficiencias que ha generado innumerables reformas legales, ausencia de base de datos nacional – por ende problemas

de individualización - y errores de los patrones, perjudicando directamente a sus trabajadores.

## Epílogo

Con el paso del tiempo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, se ha ido haciendo obsoleto y ha disminuido su capacidad de dar respuesta a los millones de mexicanos que necesitamos de sus servicios, ya sea por la mala administración, por utilizar sus recursos para otras cosas y no para seguridad social así como la reducción de los subsidios que originalmente se le destinaban a la Institución. Ya que la economía ha sufrido varias crisis lo que implica que se cancelen recursos, para destinarlos a los de asistencia que son los prioritarios.

Toda esta concepción de nuevas leyes, implican modernizar la institución para estar más acorde con las necesidades de la población, es decir, se tiene que desechar tanto las viejas formas de trabajo como todo equipo que ya ha servido lo suficiente, con ello me refiero no sólo a lo material sino abarco lo humano, lo que motiva un impacto social hacia adentro de la misma institución, donde la burocracia tiene que asumir un nuevo proyecto de servir, ya que a pesar de las formas que se tienen de trabajo ahora, han sido siempre deficientes, con los pequeños cambios que se le habían hecho a la ley no se notaba ninguna mejora en la institución.

De aquí se parte a un concepto de modernización y especialización, del rol social que desempeñan estos servidores públicos y su aplicación en el buen trato que se debe de dar a los derechohabientes. Todo esto sirve al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que es considerado por la sociedad como un redistribuidor de la riqueza que beneficia a los menos favorecidos, sin embargo en la teoría así debería de ser, pero lamentablemente lo que se esta llevando a cabo es una disminución en los beneficios hacia la población en general, los que puedan pagar por ser atendidos son los que logran servirse de estos cambios en la atención al público.

Cuando se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, las condiciones del gobierno se basaban más que nada en las políticas populares, los trabajadores

no tenían acceso a los más elementales servicios, el gobierno para compensar un poco, la sufrible vida de los obreros empezó establecer este tipo de instituciones, con el tiempo el gobierno ha ido cambiando y las políticas que se tienen han variado así como las orientaciones con que son aplicadas, por lo que lo que se había logrado en un tiempo, ahora representa una carga muy grande para el estado más que nada debido al crecimiento de la burocracia. Ahora el gobierno debe cambiar de rumbo y crear planes para atacar la pobreza en general y ya no en problemas específicos, lo que logra es que los recursos se pierdan más y por lo tanto se noten menos ó que no se noten.

Por todos los dispendios tanto en el sindicato corrupto de la institución, así como por los directivos han hecho del seguro social, una institución endeble, de mala calidad y sin posibilidades de responder a la población, ya que los recursos que se les destinaba a mejoras se perdían en los vericuetos de la burocracia no llegando a su verdadero destino, de ahí que se haga urgente un cambio para poder recibir dinero y salir de los compromisos contraídos.

El nivel de atención que se otorga en los consultorios es muy bajo y superficial, aunado a esto las largas filas de espera, los equipos son obsoletos o no sirven ya sea por falta de mantenimiento ó de piezas en el país, la falta de personal capacitado que ayuda a los médicos y la mala administración de los recursos disponibles en las unidades médicas, generan un gran descontento en los usuarios. No se incentiva a los médicos generales para lograr una mejor atención al público. En los hospitales en general la atención mejora un poco, pero la falta nuevamente tanto de recursos como de infraestructura, así como de equipo provoca que no se atienda a la población, ya que muchas veces se cita a la gente para operarla, sucediendo que cuando la gente se presenta le piden que regrese después ya que no se le puede brindar atención por todo lo anterior.

Por lo antes expuesto lo único que ha logrado la institución es dar la razón al gobierno y a las autoridades de la institución a llevar acabo transformaciones,

justificando con ello las nuevas conceptualizaciones de seguros que se crean como son:

- 1.- Riesgos de trabajo, (R.T),
- 2.- Enfermedades y Maternidad, (E Y M),
- 3.- Invalidez y Vida, (I Y V),
- 4.- Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, (RCV) y
- 5.- Guardería y Prestaciones Sociales. (GYPS).

En la antigua ley, existía un régimen voluntario que quien quisiera hacer uso de este seguro, pagaba una cantidad mínima al año, con eso se le daba servicio y quedaba en todas las ramas a excepción de la de riesgo de trabajo, no necesitando cubrir ningún requisito para adquirir este seguro, en la actualidad únicamente se compra cada uno de los seguros adquiriéndolos individualmente y se tienen que hacer exámenes para comprobar su estado de salud y si tienen alguna enfermedad ya no se les otorga el servicio, es decir están convirtiendo a la institución en una empresa de servicios médicos al servicio del mejor postor y no aceptando a gente que lo necesite realmente y no cuente con recursos económicos.

El estado a través del discurso trata de aparentar que esta dentro de las normas cuando lo único que esta haciendo es ejercer su hegemonía sobre los demás, es decir todo cambio a las leyes así sea en contra de lo que la población realmente quiera o necesite lo impone porque existe un discurso que le da la legalidad. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, es la forma en que se ha actuado, bajo presión tanto del Fondo Monetario Internacional como del Banco Mundial, con la Política de Globalización para dotar de Recursos a una Institución o Gobierno cualesquiera que sea, debe ceñirse a las normas que se les imponga ó no se obtiene el dinero que necesitan.

"La forma en que el derecho moderno racionaliza la vida pública es anteponiéndose al acto mismo, lo que es legal o ilegal es lo que la ley prescribe, con independencia de quien lo hace, en donde lo hace, cuando lo hace, es decir independientemente de cualquier hecho concreto"<sup>84</sup>.

Con esto nos remitimos a la idea de que la ley se debe dar para todos igualmente sin distinciones, pero lo que en la realidad sucede es que el grupo que este en el poder, como en nuestro país hasta hace muy pocos años, sucedía, todas las leyes y normas las imponía un sólo partido de acuerdo a sus conveniencias, cada partido tiene una visión muy específica de ver el mundo, además de los intereses con que se hallen coludidos.

La tesis de Niklas Luhmann, básicamente dice que la "ley debe interactuar con las sociedades y no solamente esto, sino que esta ínter actuación hace que se vaya construyendo, día a día dándole autonomía y representatividad ante la sociedad."<sup>85</sup> Esto es básico porque de esta manera la ley esta respondiendo a hechos concretos y no a posibilidades que no se ajustan a la realidad. No debemos dejar de lado que el estado actúa según sus compromisos y sus intereses sin apegarse en la mayoría de las veces a la realidad, es una de las tantas formas de imponerse en sus concepciones y objetivos.

La legalidad se da básicamente en el ejercicio del poder, la legitimidad tiene que ver en los problemas que se tienen para aplicar cualquier ley. Es decir aunque el estado apruebe leyes mediante discursos que las justifiquen no quiere decir con ello que la población la va a aceptar sin ningún reclamo, pero de esta manera el estado garantiza su poder demostrando su papel de dirección a la sociedad, sin embargo cualquiera que no este reforzado por un discurso de legalidad o no tenga una representatividad de lo colectivo y quiera hacer cambios legislativos, se le toma como usurpador de poderes y sin esa representatividad

---

<sup>84</sup> Weber, M., *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

ante la sociedad, de esta forma esa es la manera en que quien detenta el poder lo conserve, sin ser cuestionado en su toma de decisiones. Se le declara legal a estos últimos y los opositores como ilegales o fuera de la ley, todo esto lo sustentan con los discursos y principalmente con sus leyes que los avalen.

El que algo sea legal ante la sociedad por el discurso que se maneje, no quiere decir que sea legítimo ni lo mejor para esa sociedad. Sin embargo el no obedecer a estas leyes ó normas implica el estar fuera de la ley por lo que todo ciudadano debe tratar de no infringirlas aunque no este de acuerdo. En Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que se esta haciendo es dejar de prestar servicios a la población más necesitada pero como esta plasmado en una ley es legal y tiene justificación. La factura de los costos de esta modernización la van a pagar tanto los empresarios como los trabajadores, ya que el descuento que se les hará en su salario por concepto de seguridad social se incrementará así como las semanas que necesitaba un trabajador para pensionarse o jubilarse.

El gobierno con sus políticas lo que ha hecho es aumentar el desempleo y los subempleos, esta gente no tiene derecho a recibir una seguridad social, también muchos de los que laboran no están seguros en sus empleos y trabajan temporalmente, al incrementarse las semanas de cotización, a una persona sin empleo fijo no le alcanzará el tiempo promedio de vida - trabajo, para completar esas semanas, además no hay que olvidar que la principal fuente de Ingresos de Instituto Mexicano del Seguro Social, depende de la gente que trabaja y cotiza para la Institución, al bajar la tasa de empleos, los ingresos disminuyeron drásticamente, por lo que el gobierno tuvo que inventar otra forma de hacerse llegar recursos para no quebrar la Institución, pero para hacerlo se tuvo que dar una explicación para justificar las modificaciones que se iban a llevar a cabo, presentando incluso estas ideas como beneficiantes de la sociedad.

---

<sup>84</sup> Luhmann, Niklas, Introducción a la Teoría de Sistemas, Ed. Anthropos, México, 1996.

Por su falta de igualdad entre la población en general y al no actuar para beneficiar a la población en general, estos cambios son legales en el discurso pero en su aplicación no se le da legalidad aunque todos debamos apegar a esta línea que nos marca la ley.

Lo que no se puede olvidar es que esas leyes pueden ser mejores en otros tipos de sociedades, es decir que de acuerdo a forma de cultura y de vida diferentes pueden ser mejores unas leyes que otras, lo que es bueno para alguna sociedad en específico no tiene porque serlo para otra donde se tenga otra visión de vida al igual que diferentes maneras de ver la vida. El problema como los cambios que se están haciendo al Instituto Mexicano del Seguro Social, se realizan por presiones extranjeras las cuales nos quieren imponer sus muy diferentes tipos y modelos de ver a la sociedad en su conjunto, con ello lo único que se hace es más notorio la diferenciación de unas clases sociales con otras y al aplicarse estos modelos en sociedades más desiguales lo único que nos da de resultado es que las leyes que se aplican no son justas y equitativas, causando perjuicios y no beneficios, más que al grupo gobernante.

Para que una ley pueda servir debe ser imparcial, es decir que se debe tratar de beneficiar a la mayoría de la población gobernada, esto es lo más difícil de lograr ya que siempre se tratará de imponer un grupo sobre otro. Se supone que en las sociedades democráticas, la división de poderes así como la libre elección de quien nos gobierne, nos da la suficiente pluralidad para escoger mejores leyes en el sentido de beneficio a la mayoría, pero lo que sucede que siempre queda un grupo dominando sobre otro y en este sentido es donde se hacen desiguales dichos grupos unos dominando a los otros.

Muchas de la leyes tienen mucho que ver, en cuanto a legalidad, a cuantos perjudica y a cuantos beneficiaría, con ello quiere decir por ejemplo, que si un grupo de vecinos se oponen a la construcción de una estación de metro que va a

beneficiar a 30 colonias, no es justo que no se lleve a cabo dicha construcción, aquí según el sentido que hemos visto de la ley, sería justo y legal el que no se impidiera la construcción, aunque se afecten intereses muy particulares de unos cuantos ciudadanos, moralmente no se podría prohibir este beneficio a tanta gente que lo necesita, lo que el estado no debe olvidar que es dotador de servicios, esto lo hace a través de la recaudación de impuestos que se deben traducir en obras, viales, de drenaje, de urbanización, etc.

No hay que olvidar que la ley es discursiva, por lo que se puede utilizar en cualquier sentido, de acuerdo a los intereses de quien sea, a la vez sirve como un instrumento regulador de la sociedad donde se les debe de dar trato por igual a todos los ciudadanos, tanto en lo individual como en lo colectivo, el estado para Noé Jitrik, presenta un discurso a nivel nacional, con lo que se delimita en la frontera, es decir no se le puede aplicar a ninguna otra nación, tomando el concepto de soberanía nacional. Esta es una forma de que los mismos estados crean leyes de auto limitación y de hegemonía para cierto lugar ó nación, esto involucra tanto el espacio como lo litoral.

Como se puede ver la misma ley regula las relaciones de poder, se dividen los poderes con este mismo sentido que es el crear equilibrios para que la sociedad pueda organizarse de un modo más armonioso, ya que se debe de aplicar con carácter de igualdad a todos los que convivan bajo las mismas leyes. En realidad el estado debería únicamente de aparecer como juez y no como en la actualidad se hace aparece como juez y parte.

El estado debe crear Instituciones más especializadas y plurales, para analizar los problemas diarios que vive la nación, procurando con ello dar una mejor justicia a sus gobernados y no que sean decisiones unilaterales, con ello el discurso legal se ve más reforzado porque no solamente lo diría el estado sino la pluralidad de visiones que pueda contener ese gobierno y esos gobernados.

La falta de difusión de las leyes, logra que se inicie la corrupción ya que sino se le informa a la ciudadanía de sus obligaciones, los ciudadanos al desconocer algo pueden caer en un ilícito, para el gobierno el hecho de desconocer una ley no lo libera de sus obligaciones de los ciudadanos, incluso los representantes de la ley si le dan una lectura diferente (en el sentido de la interpretación), pueden hacer creer a un ciudadano que ha incurrido en diversas faltas, lo peor de la situación es que quien interpreta las leyes no tiene la suficiente calidad moral ni los estudios requeridos para decidir, es decir aún a sabiendas de que no están plenamente preparados estos funcionarios se les deja en puestos claves, con ello no se podrá abatir ni equilibrar tanto la delincuencia como lo burocrático.

En resumen para que una ley funcione debe ser plural, aplicable a todos los ciudadanos en general, sin distingo de nada, las ambiciones de pequeños grupos no deben imperar sobre la mayoría de la población todo esta en dar equilibrios y no favorecer a nadie. El gobierno debe regular y aplicar leyes pero no debe imponerlas sobre las demás en su propio beneficio para conservar el poder y no de ayuda real a la población que gobierna.

En base a todo lo anterior podemos deducir e incluso afirmar que esta nueva legislación no sirve para resolver los problemas de fondo de la sociedad a la que debe servir, sino que por el contrario agudiza más el deterioro social y económico de la clase trabajadora, logrando que la seguridad social se vuelva inoperante en manos del gobierno y dar pie a que los capitales privados (mayormente extranjeros), tomen en sus manos la seguridad social hundiendo más a las clases sociales que no cuentan con recursos para otro tipo de asistencia en la salud. Negándose con ello la principal razón de ser del Instituto Mexicano del Seguro Social.

## Bibliografía

Agustín, José, Tragicomedia Mexicana Tomo 1, Editorial Planeta, 1990.

Agustín, José, Tragicomedia Mexicana Tomo 2, Editorial Planeta, 1992.

Agustín, José, Tragicomedia Mexicana Tomo 3, Editorial Planeta, 1992.

Alberoni, Francesco, Cuestiones de sociología, Editorial Heder, Barcelona, España, 1971.

Alberoni, Francesco, Las razones del bien y del mal, Trd. Filippi, Guido, Editorial Gedisa, Barcelona, España, 1971.

Alemán Valdez, Miguel, Discurso Ante la cámara de diputados, 28 de Febrero 1949, México.

Arias Lazo, Agustín, La nueva ley del seguro social, estudio presentado en la XIII Asamblea Nacional del Derecho del Trabajo, Ensenada, Baja California, del 16 al 18 de Abril de 1973.

Bernal, Sahagún, Víctor Manuel, Las contradicciones. Los dogmas Neoliberales I y II, Excelsior, 2 de Agosto de 1989 y 4 de Agosto de 1989, México.

Brzezinski, Zbigniew, La era tecnitrónica y el documento titulado USA-URSS, el Poder Político, Ed. Antrhopos, México, 1994.

Campa, Ricardo, El Pensamiento Político Latinoamericano, Alianza Ed. México, 1972, pp. 125.

Castañeda, Fernando, Corporativismo y crisis del cálculo social, Ed. Luna, Matilde y Pozas Ricardo (coordinadores), Relaciones corporativas en un período de transición, IIS-UNAM, México, 1992.

Comte, Augusto, Discurso sobre el discurso político, Ed. Aguilar, 6ª Ed., Argentina, 1971.

Cota Moreno, Carlos, Dr., La Seguridad Social, ponencia sobre prestaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, ciclo de conferencias de orientación para organizaciones obrero - patronales, México, 1968.

Constitución, Op. Cit., artículo 123, Apartado A, fracción XXIX

De la Cueva, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, Editorial Porrúa, México, 1982

De la Madrid, Miguel "Primer Informe de Gobierno" (aspectos económicos).

Díaz Ordaz, Gustavo, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1965, México.

Diario Oficial, Modificación al artículo 112, con fecha 13 de Marzo de 1945.

Enciclopedia Utea, Edición 1953, t. VI, El hombre, p.37

Galbraith, John, El Crac del 29, Editorial Ariel, Barcelona, 1989.

Gabino, Fraga, Derecho Administrativo, 24 Edición, Porrúa, México, 1985.

García Cruz, Miguel, Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social, Ed. Libros de México, UNAM, México 1962, p.133.

García Cruz, Miguel, Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad social, Ed. Libros de México, UNAM, México, 1962.

Gelpi, Ettore, trad. Murguía Adriana, Acta Sociológica, FCPYS, México, Sep.-Dic., 1995.

González Díaz, L. Cursillo de seguridad social mexicana, Univ. Nvo. León, México, 1959

González Blackcaller, C.E. Síntesis de Historia Universal, ed. Herrero, México, 1973.

Guthrie, K.C., William, Los Filósofos Griegos, FCE (Brevaiarios), México, 1987.

Herrera Gutiérrez Alfonso, Problemas técnicos y jurídicos del seguro social, México, 1985.

Hobbes, Leviatan, Londres 1651, pp.47

Imss, Ley del Seguro Social, 1943.

Imss, Ley del Seguro Social, 1984.

Imss, Ley del Seguro Social, 1985.

Imss, Ley del Seguro Social, 1997.

Indicadores económicos del Banco de México, Octubre 1996.

ISSSTE. El ISSSTE y la Seguridad Social para los trabajadores del Estado, Taller de la Gráfica Popular, México, 1976, p. 40.

Keynes, Maynard, John, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, FCE., México, 1980.

Ver. Lenin, V., Estado y Revolución, Editorial Progreso, México, 1987.

Lasalle Fernidnand, Johan Gottfried, Qué es una Constitución, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1964.

Laurell Asa Cristina, La nueva ley del Seguro Social y el viraje de la política social, Acta Sociológica, FCPYS, México, May.-Ago., 1996.

Luhmann, Niklas, Introducción a la teoría de los sistemas, Ed. Anthropos, México, 1996.

Margain, Hugo B. "Intervencionismo Estatal en la Economía" Revista de Comercio Exterior, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992.

Mariátegui, Jose Carlos, Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana, Ediciones Era, México, 1993.

Marx, Carlos, *Introducción general a la crítica de la economía Política /1857*, Siglo veintiuno editores, México, 1982.

Marx, Carlos, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Ed. Ediciones en lenguas Extranjeras, Pekín, República Popular China, 1978.

Marx, Karl, *El Capital*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

Matarasso, Michel "Encyclopèdye Fraçaise", Tomo 11 "Le Univers économique et social", México, 1998.

Mises Von, Ludwig, *El socialismo, análisis económico y sociológico*, Ed. Hermes, Madrid, 1961.

Molina Enríquez, Andres, *Los grandes problemas nacionales 1909; y otros textos 1911 – 1919*, Editorial Era, México.

Naciones Unidas, *Conferencia mundial sobre derechos humanos*, Viena, (14 – 25 de Junio de 1993).

Narro, Robles, J. Moctezuma Javier, *La seguridad Social y el Estado Moderno*, F.C.E, México, 1992

Navarro Robles, *La seguridad social Mexicana en los Albores del Siglo XXI*, Ed. FCE, México 1993, pp.84

Noe, Jitrik, *Legalidad y Legitimidad*, Inédito, Recop. FCPYS, 1997.

OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE*, OCDE – OECD, México, 1995.

Org. Internacional del Trabajo, *Hacia la Seguridad Social*, publ. De la O.IT., 1969, pp.95

Piñon Antillon, Rosa María, *Del GATT a la OMC: La economía y el comercio mundiales*, Revista Internacional No. 68, octubre – diciembre, 1995.

Plan nacional de desarrollo, 1989 – 1994.

Pratt Fairchild, Henry, Diccionario de Sociología, Ed. FCE, México, reimpresión 1997.

Robledo Santiago, Edgar, Epistolario de la Seguridad Social, Ed. Arana, México, 1976, pp. 19-20.

Salinas de Gortari Carlos, Informe de gobierno 1989, 1990

San Simon, Pensamiento político de San Simon, Ed. FCE, 1983, México, 1983.

Sartori, Giovanni, Teoría de la Democracia 2º Vol., Trd. Sánchez González, Santiago, Editorial Alianza, México, 1991.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1989.

Smith, Adam, Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la riqueza de las Naciones, México, Fondo de La Cultura Económica, 1986.

Taylor, C., Hegel, Reporte de la Universidad de Chicago, Cambridge, U.S.A., 1975.

Turner, Jonathan, Giddens Anthony, La teoría Social Hoy, Ed. Alianza, Madrid, 1990

Urbina Trueba, Alberto, La nueva legislación de Seguridad Social en México, Ed. UNAM, México, 1977, p. 120.

Vargas Llosa, Mario "liberalismo y Política", (entrevista) Revista Vuelta NÚM. 144

Varios, Acta Sociológica, FCPYS, Mayo-Agosto, México, 1996.

Varios, Historia General de México, t. I, Colegio de México, 1988.

Weber, Max, Economía y sociedad, FCE, México, 1984.

Wright, Mills, Charles, La elite del poder, Ed. FCE, México, 1990.