



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD
SOCIAL Y SU EVOLUCIÓN**

SEMINARIO CURRICULAR

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

MARTINA MURILLO CERDA

ASESOR:

LIC. CARLOS TOLEDO SÁNCHEZ

MARZO, 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



ÍNDICE

I. Introducción.....	1
II. Concepto de Seguridad Social.....	4
II.1 Principios.....	5
II.2 Modelos de seguridad social.....	6
III. Bosquejo Histórico.....	9
IV. La Previsión y Asistencia en la Nueva España.....	16
V. La Seguridad Social en México.....	19
V.1 El México Pre-Revolucionario.....	20
V.2 Primeras Legislaciones	22
V.3 Los inicios del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	25
V.4 El Desarrollo del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	28
V.5 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	39
V.6 Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.....	44
VI. Desafíos del IMSS: Elementos Críticos	46
VII. Conclusiones.....	50
VIII. Bibliografía.....	56



I. INTRODUCCIÓN

La seguridad social ha sido uno de los pilares sobre los cuales, se podría llegar a afirmar, se sustenta y fundamenta el derecho social. Hablar de seguridad social nos obliga a ahondar en temas tales como política, sociología, filosofía, economía, por nombrar sólo a unas cuantas ramas del saber humano. Procurar el bienestar de la comunidad es un tópico que desde la época clásica griega ocupaba un punto de gran consideración. El mismo Platón en su obra *La República*, al hablar del Rey Filósofo, está haciendo remarcado énfasis en una figura que salvaguarda y vela por el bien de la comunidad, sustentado en las ideas de belleza, justicia y verdad. No es menester hacer un especial recorrido por posturas filosóficas, ni retomar por mucho en este apartado un panorama histórico del desenvolvimiento de la seguridad social pues, como se verá más adelante (Capítulo III), desde las culturas antiguas se tenía claro que proteger a los individuos no era solamente un derecho, sino una necesidad imperante para el buen funcionamiento y desarrollo del imperio, nación o pueblo.

Sin embargo, a pesar del gran trabajo historiográfico que se podría realizar solamente analizando las culturas de la antigüedad, es necesario delimitar esta gran temática a un punto en particular. Siendo que es a las normas vigentes del Estado Mexicano a las que estamos sometidos ya que es en donde residimos y tenemos nuestra historia, en este nuestro caso, el punto de partida y la intención de este trabajo es precisamente sumergirse en la seguridad social que a México concierne. Por ello, es de vital importancia estudiar cómo ha sido la evolución de este concepto a lo largo de la historia mexicana, comenzando desde la Colonización (Capítulo IV), y atravesando por los momentos más importantes que constituyeron las bases de lo que se entiende ahora por desarrollo social. Por tanto, es de suma importancia penetrar en una de las instituciones más fuertemente arraigadas y, sobre todo, fundamentales sobre las que reposa primordialmente la seguridad social en México: el Instituto Mexicano del Seguro Social. Y no es para menos, pues ha sido uno de los encargados de establecer las



figuras jurídicas que han permitido a los mexicanos ser parte de la población que se beneficia de estos servicios; para ello, será también de gran relevancia examinar el desarrollo que ha tenido esta institución en el ámbito jurídico. De igual forma, se explorará el ISSSTE, como institución que tiene el mismo objetivo social.

Se pretende mostrar que, de acuerdo con los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social (1973), la legislación ha sido incluyente de todos los grupos sociales del país, puesto que es innegable que la evolución de la seguridad social en México desde la Constitución Política de 1917, con la Ley del IMSS de 1943, la Reforma de 1973 y las demás reformas subsecuentes hasta nuestros días, incluyendo la nueva Ley de 1997, cumple en buena medida con el objetivo que plasmaron los legisladores en la exposición de motivos de la Ley del 43, que era la creación de un sistema encaminado a proteger eficientemente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encaminar a un marco de mejor justicia las relaciones obrero-patronales.

Sin embargo, la tesis que se vendrá a sostener será que la idealización de estas propuestas es insuficiente para contrarrestar los problemas a los que se enfrenta la seguridad social, donde la gran parte de ellos provienen de incongruencias y complicaciones internas, que desafortunadamente devienen en contrariedades que los individuos van teniendo que solventar por cuenta propia. No hay duda de que se tiene la voluntad, pero no siempre se cuenta con los recursos necesarios para hacer realidad la seguridad social pues ésta es cada vez más costosa, ya sea por el aumento de la población asegurada, ya por la escasa o lenta captación de los recursos, por la mayor esperanza de vida, o por los motivos que sean.



No se puede dejar de lado el hecho de que los factores externos han dado pie a conflictos internos, y es desde la misma interioridad de las instituciones que se tienen que gestar las posibles soluciones, y que es por este tipo de circunstancias que la universalidad mencionada en los principios fundamentales de la Seguridad Social no se ha podido conseguir de manera plena y satisfactoria.

Pero no todo puede quedarse en la mera crítica. Habrá que llegar, pues, a una propuesta que permita sobresalir de los vados en los que la falta de planificación a largo plazo y la no previsión de variables ha hecho que las instituciones enfocadas a la seguridad social hayan caído; todo ello a partir del desarrollo progresivo que se ha ido gestando en el transcurso de este trabajo.



II.- CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Seguridad Social es “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”¹.

La seguridad social, en su más amplio significado, representa el conjunto de esfuerzos encaminados a proteger la vida y los bienes de subsistencia, substituyendo conscientemente la responsabilidad individual por la responsabilidad colectiva, mediante las acciones de toda la ciudadanía coordinadas 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 de las condiciones de vida, la educación, y principalmente el trabajo adecuado y seguro, dándose así lo que podríamos llamar seguridad social subjetiva.

Es el camino para liberar al hombre de la incertidumbre de un presente y de un futuro que amenaza su bienestar y el de su familia. Es también protección contra los riesgos de la incapacidad que lo colocan en condiciones de vida y de trabajo incompatibles con sus exigencias biológicas, y además es la oportunidad de superarse económica, social y culturalmente.

¹ Administración de la Seguridad Social, OIT, Ginebra, 1991.



En este sentido, se identifica a la seguridad social como el proceso integral social y en particular gubernamental en el cual participan los más diversos sectores del desarrollo nacional al plantear un ordenamiento de la convivencia humana y representar una manifestación siempre activa de la solidaridad que anima el progreso social de un pueblo.²

II.1 PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Antes de entrar al capítulo histórico, estimamos conveniente, para homologar conceptos, y términos, ahondar en los conceptos y principios fundamentales de la Seguridad Social.

Al principio de este trabajo hemos adoptado como definición de la Seguridad Social la que apuntamos (pág. 1), aportada por la OIT. De dicha definición podemos deducir los principios y elementos fundamentales de la Seguridad Social:

- a) **Universalidad:** abarca la totalidad de los habitantes de la nación. Es la garantía de protección a la sociedad en su conjunto, sin discriminación y en todas las etapas de la vida³;
- b) **Solidaridad:** es la protección a los menos favorecidos, con los recursos aportados por los más favorecidos. Los que más tienen, aportan por los que no tienen; los que no sufren riesgos, por los que sí los sufren; y los que más pueden colaborar, por los que menos pueden. No es fácil expresar, en forma práctica, los sentimientos de solidaridad. Los actos de solidaridad económica y efectiva, sin embargo, sólo logran ser valiosos si se materializan en prestaciones y auxilios con claro significado económico.

² “Seguridad Social”, *Colección Seminarios*, núm. 2, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, P. 37.

³ Ruezga Barba, Antonio, *Desafíos de la reforma del seguro social en México*, Biblioteca CIESS, México, 2005, P. 3-5



- c) **Integralidad:** es la cobertura de todas las necesidades de previsión, considerando al ser humano en todas sus necesidades físicas y no físicas, corporales y mentales, y en su entidad individual, y como miembro y responsable de una familia, base de la sociedad y como miembro activo y pasivo de esa sociedad.
- d) **Unidad:** es la coordinación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones, a fin de alcanzar el objetivo mínimo y general.
- e) **Interés social:** no queda al interés de los particulares, sino que es parte de la función del Estado y lo que la sociedad espera de éste.
- f) **Obligatoriedad:** la Seguridad Social no puede quedar a voluntad discrecional del Estado ni de los particulares, debe ser cumplida por el primero y no puede ser renunciada por los segundos.
- g) **Financiado por la sociedad:** directa o indirectamente a través del estado (autoridad o pueblo), y por cada uno de sus integrantes mediante aportaciones obligatorias directa o indirectamente.

II.2 MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Hablando de Seguridad Social, debemos, para ubicarnos en este trabajo, referirnos al aspecto fundamental de esta tesina: Analizar la protección de la seguridad social al ser humano en sus intereses relativos a mantener la percepción de los recursos que requiera para satisfacer sus necesidades económicas, de casa, vestido y sustento, por ello, este capítulo lo centraremos en los dos grandes modelos de bienestar, el universal o **beveridgeano** y el ocupacional o **bismarckiano**.

El primero considera los derechos básicos de bienestar para los ciudadanos, y está caracterizado en un acceso sin restricciones políticas y servicios sociales, con financiación por vía impositiva. El segundo corresponde al principio distributivo de la



seguridad social, en el cual las prestaciones monetarias, principalmente pensiones, se perciben de acuerdo a las contribuciones realizadas.

Los estados de bienestar, que menciona en su obra el Dr. Ruezga, surgieron como mecanismos de protección para los asalariados. Sin embargo, en 1942 el Informe Beveridge proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos con cargo al presupuesto público financiado por los contribuyentes. Entre los servicios se contaba un servicio nacional de salud gratuito y universal.

Para determinar qué personas tienen acceso a los beneficios del sistema de seguridad social, hay que partir de la distinción entre prestaciones contributivas y no contributivas. Las prestaciones contributivas requieren previa cotización a la seguridad social. Las prestaciones no contributivas no exigen cotización y se financian con cargo al presupuesto del Estado.

Actualmente ya no se discute si la protección de la Seguridad Social debe ser extensiva a toda la población o si deben generarse regímenes especiales, de forma que la seguridad social, que surge originalmente bajo la forma de seguro social como beneficios para los trabajadores, se extiende a la población en general. Por ejemplo, en los países nórdicos existen derechos individualizados y universales a los beneficios de la seguridad social garantizados a todos los residentes permanentes del país como una forma de lucha contra la exclusión social.

Aunque originalmente la seguridad social se concibió como un servicio proporcionado por el Estado, actualmente diversos autores destacan la importancia de otras instancias en la provisión del bienestar. De acuerdo con Gosta Esping-Andersen, los tres principales productores de bienestar son: Estado, Mercado y Familia.



En vista de la reevaluación del papel del mercado, las asociaciones voluntarias de la sociedad civil y la familia, se busca incentivar su participación como mecanismos de distribución de recursos en la protección social y el bienestar.⁴

Los sistemas de seguridad social asociados al concepto de estado de bienestar surgieron originalmente en Europa, con su mayor desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto en el que la intervención gubernamental en las políticas de crecimiento no sólo era aceptada sino apoyada.

A partir de los setenta, con la crisis de la economía mundial, estos modelos han enfrentado fuertes problemas, principalmente de carácter financiero, reflejados en los altos déficits fiscales.

La creciente tendencia hacia la liberalización económica, la mayor disciplina macroeconómica y fiscal, y la menor intervención del Estado, cuestionan tanto las bondades y la deseabilidad del estado de bienestar, como el alcance y amplitud de los sistemas de seguridad social.

⁴ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.



III.- BOSQUEJO HISTÓRICO

De acuerdo a Gosta Esping-Andersen, las culturas del mundo antiguo no fueron ajenas a la necesidad de los pobladores de satisfacer sus necesidades primarias. Así, en Egipto se crearon las instituciones de defensa y de ayuda mutua, que prestaban auxilio en caso de enfermedad, como el servicio de salud pública, financiado con un impuesto especial. En Babilonia se obligaba a los dueños de los esclavos al pago de los honorarios a los médicos que los atendían en caso de enfermedad. En Grecia, los ciudadanos que por sus limitaciones físicas no podían subvenir a sus necesidades, eran auxiliados, y los hijos de quienes habían perecido en defensa del Estado eran educados. Las *erans* consistían en asociaciones de trabajadores con fines de ayuda mutua. Las *hetairas* tuvieron también existencia en Grecia, cuando el trabajo estuvo a cargo exclusivo de esclavos.⁵

En Roma surgieron los *collegia corpora officie*, asociaciones de artesanos con propósitos mutuales, religiosos y de asistencia a los colegiados y a sus familiares, que asumían la obligación de atender a sus funerales. Los *collegia* subsistieron hasta la caída de Roma como resultado de las invasiones de los bárbaros.⁶

Las *guildas*, oriundas de Escandinavia y extendidas a Gran Bretaña y los pueblos germanos en el siglo VII, fueron asociaciones de asistencia mutua, apoyadas en el principio de solidaridad. En los países del cercano y medio oriente florecieron los *wakouf*, a manera de fundaciones piadosas, en cuya virtud el fundador y sus miembros dedicaban sus propiedades a Dios y afectaban sus rentas a los hombres menesterosos.

En el siglo VIII, Carlo Magno dictaminó que cada parroquia debía sostener a sus pobres, viejos, enfermos sin trabajo y a los huérfanos, cuando no contaban con ayuda familiar.

⁵ De Buen Lozano, Nestor y Morgado Valenzuela, Emilio, *Instituciones de Derecho del Trabajo y de La Seguridad Social*, Cap. 33. Nugent, Ricardo, *La Seguridad Social: su historia y sus fuentes*, UNAM, p. 604.

⁶ *Ídem*.



En Inglaterra (**1601**), se estableció un impuesto obligatorio a nivel nacional para cubrir esta clase de asistencia parroquial. Dos siglos más tarde, Dinamarca y Suecia adoptaron medidas similares, para asegurar de esta manera la responsabilidad de la comunidad.⁷

Al producirse la Revolución Industrial (**1770**), los trabajadores se encontraban en el más absoluto desamparo, riesgos y contingencias sociales, jornadas de trabajo extenuantes, salarios miserables que tenían que aceptar para no morir de hambre; además, los empleadores no se consideraban obligados a solventar los gastos por enfermedad, accidentes de trabajo, etc., por considerar que tales egresos aumentaban los costos de producción.⁸ Por consiguiente, los obreros ubicados en tan lamentable situación, teóricamente debían atender con sus salarios los riesgos y contingencias sociales, aunque para ello tuvieran que enviar a la fábrica a sus mujeres e hijos menores desde su más tierna infancia. Fue así como progresivamente fueron surgiendo los sistemas iniciales de protección, como el ahorro privado, la mutualidad, el seguro privado, la responsabilidad civil y la asistencia pública.⁹

Fue el **Canciller Otto Von Bismarck** quien presentó al Parlamento un proyecto de seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades, el cual alcanzó consagración legislativa, con el nombre de “Ley del Seguro de Enfermedad” el 15 de julio de 1883, para proteger a los trabajadores de la industria en forma obligatoria, contra el riesgo de enfermedad y la contingencia de la maternidad, con un máximo de trece semanas, mediante el pago de cotizaciones abonadas en la proporción de dos terceras partes por los trabajadores y una tercera parte por los empresarios. Este sistema se hizo extensivo a los trabajadores de la agricultura y de los transportes.

⁷ *Ídem.*

⁸ *Ibidem*, p. 606

⁹ *Ibidem*, p. 610



El proyecto del Canciller de Hierro sobre seguro contra accidentes de trabajo, fue impugnado en su momento por el Reichstag (Parlamento Alemán), por considerar que no era posible el financiamiento parcial de los trabajadores, dado que el riesgo lo producían los empleadores, y por consiguiente, ellos tenían que aportar las cotizaciones. Finalmente, en 1884, se aprueba el seguro contra accidentes de trabajo, disponiéndose que su financiación sería a cargo exclusivo de los empresarios.

A estos antecedentes legislativos siguió la Ley del Seguro de Vejez e Invalidez (1889), en 1901 se esboza el Código de Seguros Sociales y hasta 1911 se promulga en Alemania.¹⁰

Esta experiencia se fue extendiendo progresiva y paulatinamente a los demás países europeos. En **1906**, en Francia reivindican el derecho a la seguridad social por medio de la Carta de Amiens, y en **1911** Inglaterra implanta el seguro de desempleo obligatorio.

En **1917**, la Revolución Mexicana tendrá una gran influencia en el desarrollo de un sistema de Seguridad Social, ya que se consagra ese derecho en el artículo 123 de la Constitución de 1917.

En **1919**, al terminar la Primera Guerra Mundial, el nacimiento de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), a través de la Declaración XIII del Tratado de Versalles, significó la consolidación de políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo.

En **1927**, se constituye en Bélgica con los auspicios de la OIT, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

¹⁰ *Ibidem*, p. 611



Cabe destacar que el término “Seguridad Social” fue empleado oficialmente por primera vez en la legislación de los Estados Unidos en **1935**. Tras la Segunda Guerra Mundial, un creciente número de países introdujo y desarrolló programas de bienestar social y la OIT utilizó subsecuente y extensivamente el término “seguridad social”.¹¹

En **1942**, en la Declaración de Santiago de Chile se estableció que “cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.”

El informe presentado en **1942** por Lord Beveridge en Inglaterra, aunque no era una Ley sino recomendaciones, marca un parteaguas en la seguridad social, al dotarla de un carácter **integral y universal**. El informe buscaba extender los beneficios de la seguridad social a toda la población al proponer que:

“La seguridad social fuera entendida como un derecho social solidario que obligara a la sociedad y al Estado a proporcionar un mínimo de bienestar general, independientemente de las aportaciones que pudiera realizar cada individuo al financiamiento de los servicios. Desde esta perspectiva, se proyectó que los costos de la reforma debían ser cubiertos con los recursos fiscales del Estado y con las contribuciones específicas de los trabajadores y empresarios al nuevo sistema”. En relación a la integralidad, proponía “la construcción de un sistema de beneficios sociales que fuera capaz de proteger a los ciudadanos **desde la cuna hasta la tumba** y que atacara los cinco males gigantes de las sociedades modernas: **la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad**”.¹²

¹¹, “Principios de la Seguridad Social”, Oficina Internacional del Trabajo, Ed. Versión española Solorio, C., Turín, Italia, 2001, p.9.

¹² Ordóñez Barba, Gerardo, “El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”, *Región y sociedad*, Vol. XIV, no. 24, El Colegio de la Frontera Norte, 2002, p.109.



En mayo de **1944**, La Declaración de Filadelfia, que sustenta una Seguridad Social Integral, representa un importante avance, da marco a la fundación de una organización permanente encargada de trabajar:

“Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:

Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”.¹³

¹³ Texto tomado del Preámbulo de la Constitución de la OIT.



En **1948**, La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su artículo 22, consagra como un derecho esencial a la Seguridad Social, estableciendo 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 libre desarrollo de su personalidad”.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), -que es una autoridad internacional en materia de Seguridad Social y que desde su fundación ha destinado más de 20 Convenios y otras tantas recomendaciones a temas sobre la materia- cuenta con estudios, publicaciones y expertos que prestan asistencia técnica. En su Conferencia Anual, el 28 de junio de **1952** acuerda el convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), cuya adopción por la Conferencia el 28 de junio de 1952 constituyó un hito en la historia de la seguridad social en el plano internacional. Reúne en un solo documento las políticas en la materia que los Estados que a la sazón eran miembros de la OIT estaban dispuestos a hacer suyas; define las prestaciones que constituyen el núcleo de la seguridad social, sienta los requisitos mínimos en cuanto a la cobertura de la población y al contenido y nivel de las prestaciones, prevé lo necesario para la protección de los derechos de los cotizantes y los beneficiarios, y se refiere a asuntos accesorios de administración.¹⁴

En el año de **1961**, aparece la Carta Social Europea, donde se consagra la Seguridad Social como política fundamental, y se constituye la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.

¹⁴ Introducción a la Seguridad Social, p.9.



En marzo de **1963**, se crea el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), con sede en México, como Órgano de Docencia y Capacitación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

A partir de entonces, se introdujeron varios tipos de prestaciones para sustituir, por lo menos en parte, las pérdidas de salarios e ingresos, y con el paso del tiempo fueron ampliándose. Para describir este sistema de cotizaciones y prestaciones se utiliza la expresión “Seguridad Social”, que viene a ser **“...la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”**.



IV.- LA PREVISIÓN Y ASISTENCIA EN LA NUEVA ESPAÑA

La Colonia contó con prácticas de previsión y asistencia, desde el momento mismo de la Conquista hasta mediados del siglo XVIII, en que toman forma y se encauzan los modernos métodos de seguridad social.¹⁵

La influencia metropolitana fue decisiva en el desarrollo social de La Colonia. Y éste fue un proceso lógico. Pero también los dominios de ultramar recibirían los déficits económicos, políticos y sociales que España vivía en la época de la Conquista, inmadurez política e institucional que determinaría una política defectuosa hacia las colonias; momentos críticos, de transición, que transmitiría el espíritu del conquistador.

Durante el siglo XVI, primer siglo de la colonización, es cuando se establecen las bases prácticas de la previsión y asistencia, y también cuando las presiones de las instituciones sociales y laborales coloniales crean los conflictos morales y espirituales de toda la Colonia.¹⁶

En cuanto a previsión y asistencia, el concepto en sí no había alcanzado un desarrollo interesante; en la práctica, las nuevas ideas sociales germinaron a través de las actividades de las órdenes religiosas, imbuidas de un tipo de racionalización del problema, aderezado con criterio místico. Pero se tradujo en un sistema de previsión y asistencia que superó considerablemente el estado de cosas imperante.

La colonización española en América fue encomendada al mismo conquistador, al empresario de la conquista, al hombre que además de arriesgar su fortuna personal, arriesgó su vida en tal empresa. El resultado era previsible: todo empresario, cualquiera que hubiera sido su condición o raza, hubiera actuado con idénticas premisas.¹⁷

¹⁵ Lamas, Adolfo, *Seguridad Social en la Nueva España*, CIESS, UNAM, México, 1964, p. 7.

¹⁶ *Ibidem*, p. 8.

¹⁷ *Ibidem*, p. 11.



Las condiciones en que se efectuaron la conquista y colonización de Nueva España ejercieron presión sobre la vida social de la Colonia, en condiciones tales que determinaron la evolución y, en muchos casos, la existencia misma de las instituciones de previsión y asistencia.

Hay un hecho particularmente importante. Todas las instituciones sociales y laborales coloniales que los españoles habían establecido e implantado en Nueva España, no requerían ni necesitaban de instituciones complementarias de asistencia o previsión. Todas disponían que tales servicios corriesen por cuenta del patrono, dueño de esclavos o encomendero.

La esclavitud, el rescate, la encomienda o la mita, llevaban la obligación o la posibilidad para el empresario, patrono o encomendero del cuidado del servidor, fuera esclavo o peón, para proporcionarle desde el alimento, la vestimenta y alojamiento, hasta la ayuda asistencial en caso de enfermedad o desgracias personales y profesionales.

Esto nos ayuda a entender por qué, durante el primer período de la colonización, no se hicieron necesarias las instituciones de asistencia y previsión, y justifica también, en parte, el que los procedimientos asistenciales recomendados por los sociólogos de la época no fueron atendidos, ya que requerían para su implantación un nivel social que ninguna de las instituciones del siglo XVI permitieron en Nueva España.

Los efectos de aplicar estos procedimientos de asistencia dependientes de los patronos, fueron muy variados. En primer lugar, nunca pudo existir un buen servicio asistencial y de previsión. Además, se limitaba la creación de otros procedimientos recomendados por los sociólogos, porque eliminaban un contingente humano que representaba casi el total de la población novohispana.



Se desarrollaron entonces, para suplir las deficiencias y el vacío creado por la falta de modernos procedimientos de seguridad social, las cooperativas y mutualidades de artesanos y agricultores, de las que seguirían estando excluidos los esclavos y encomendados. Con el avance de la colonización, el ímpetu conquistador se fue debilitando y paralelamente se fortaleció el sentido de libertad e independencia en el mexicano. Los procedimientos asistenciales en forma de cooperativas y mutualidades se afianzaron, y llegando al siglo XVIII, fueron perfeccionados y eficientes en su funcionamiento.¹⁸

¹⁸ *Ibidem*, pp. 11-13.



V.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

A principios del siglo XX México contaba con 14 millones 760 mil habitantes. De ellos 5, 400,000 eran improductivos; 4, 673,000 estaban dedicados a labores domésticas; 3, 560,000 eran peones de hacienda y 723,000 trabajaban en industrias manufactureras, artesanías, trabajos a domicilio y oficios varios. También había 275,000 comerciantes y 95,000 personas que se dedicaban a la minería y actividades anexas. Todos ellos desarrollaban su labor sin protección alguna ni seguridad social. Empezaban a trabajar desde la más tierna infancia, incluyendo labores que ponían en riesgo su integridad.¹⁹

La mujer participaba en la producción industrial sin contar con ninguna seguridad y con horarios superiores a las 10 horas de trabajo. Los trabajadores no contaban con ningún servicio médico, ni para ellos ni para sus familias. Hombres, mujeres y niños, en fábricas de hilados y tejidos, desarrollaban sus pesadas labores ajenos a la seguridad social más elemental.

Ante la inexistencia de algún tipo de protección económica para la vejez, la gente de edad avanzada se veía obligada a seguir trabajando para poder sostenerse. Entre los trabajadores de la industria metalúrgica que se desarrollaba en el norte de la República, los accidentes laborales eran frecuentes. Cuando un obrero sufría un accidente que lo dejaba lisiado sin posibilidad de seguir trabajando, él y su familia quedaban en el desamparo, pues ni siquiera era indemnizado.

Cuando un trabajador fallecía, su viuda y la familia quedaban sin protección alguna. La carencia de servicios mínimos en las zonas urbanas favorecía la proliferación de enfermedades. Ante esta situación, las demandas de los trabajadores para mejorar sus condiciones laborales eran constantes.²⁰

¹⁹ *La Seguridad Social en México*, Conferencia Interamericana de la Seguridad Social, CIESS Secretaría General, serie Monografías 4 p. 3.

²⁰ *Ídem*.



V.1 El México Pre-Revolucionario

En nuestro país, la Seguridad Social tiene un carácter dinámico y latente que se ha fortalecido a través del tiempo, desde la época precortesiana se puede identificar con las denominadas cajas de comunidades indígenas, que funcionaban con aportaciones de estas para cubrir los infortunios de la muerte, otros riesgos o festividades a sus dioses.

Los montepíos de viudas y pupilos, empiezan a funcionar en el año de 1770 otorgándose descuentos al sueldo para asegurar una determinada suma que permitía conceder subsidios a los familiares del asegurado.

A partir del 16 de septiembre de 1810 se inicia la lucha armada por la Independencia de la Nueva España, inspirada por los ideales del liberalismo de la época, que se identifica con el pensamiento de José María Morelos y Pavón cuando en el Congreso Constituyente de Chilpancingo (1813), señaló:

“Como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia e indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que modere sus costumbres y alivie la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

Etapa histórica, es la promulgación de las Leyes de Reforma, sobre todo la separación del Estado-Iglesia con una reforma jurídica; en 1859 Benito Juárez expide las Leyes de Reforma y después de la Guerra de Reforma, que dura 3 años, en 1861 regresa a la ciudad de México y adiciona la ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia, que en sus dos primeros artículos señala: “Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas”. Y, “El Gobierno de la Unión se encarga del cuidado, dirección y mantenimiento de dichos establecimientos en el Distrito Federal, arreglando su administración como le parezca conveniente”.



Y la Ley de Extinción de Comunidades Religiosas que entre otros artículos establece: “Que en la gravísima situación en que ha venido la República, el gobierno debe emplear todos los medios posibles para atender a las exigencias de la administración y muy especialmente para repeler al ejército extranjero invasor del territorio nacional”. Y “Que disponiéndose de los conventos ahora destinados a la clausura de las señoras religiosas, habrán de obtenerse en una parte considerable los recursos que necesita el tesoro de la Federación y podrán establecerse varios hospitales de sangre y proporcionarse alojamiento a los individuos que se inutilizaren y a las familias indigentes de los que han muerto y muriesen peleando por la patria en la guerra actual”.²¹

Otros antecedentes de la legislación antes de la Revolución sobre el aseguramiento de los trabajadores y de sus familiares, se encuentran en los últimos años de la época porfiriana en disposiciones de rango estatal:

- Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México o Ley Villada del 30 de Abril de 1904, y
- Ley de Accidentes de Trabajo de Nuevo León, o Ley Bernardo Reyes del 9 de Noviembre de 1906.

Tanto la *Ley Villada*, como la *Ley del General Bernardo Reyes* intentaron dar respuesta a una creciente inconformidad en el sector obrero, el cual, para ese año, crea organizaciones como el Círculo de Obreros Libres y la Liga de Ferrocarrileros.

El día primero de julio de 1906, Enrique y Ricardo Flores Magón, en su manifiesto del Partido Liberal Mexicano, registraron la más grande aportación del decenio a la legislación laboral. En su programa político se proponía modificar la Constitución, a fin de garantizar al obrero un salario mínimo, la reglamentación de la jornada de trabajo, el servicio doméstico y el trabajo a domicilio; la prohibición del trabajo a niños menores de 14 años, la obligación de los patrones de mantener las mejores condiciones de higiene

²¹ Galeana Patricia. Juárez en la Historia de México. Ed. Porrúa y la Cámara de Diputados LIX Legislatura.



en las empresas, de instalar en los lugares de trabajo en un estado que prestase seguridad y el pago de indemnizaciones por los accidentes de trabajo, entre otros.

Con la Huelga de Cananea y de Río Blanco (1906), se establecen las pautas que posteriormente cristalizarían con el Movimiento Constitucionalista, en donde, una vez concluida la lucha armada, se inició la lucha social, efectuándose las reformas indispensables para el establecimiento de un Régimen de Derecho que garantizara la igualdad de todos los mexicanos, fincando constitucionalmente las bases de la Legislación Laboral de México, así como su Seguridad Social.

Para el año de 1908, se inicia la lucha común por mejoras laborales y de protección social.

Con el estallido de la Revolución Mexicana (**1910 – 1917**), surgieron algunos servicios médicos como la Cruz Blanca y la Cruz Roja. En la segunda década del siglo, tanto las instalaciones hospitalarias como los servicios de asistencia médica, eran precarios y deficientes. La Revolución Mexicana fue un clamor popular que exigía la reivindicación de las clases desprotegidas, principalmente campesinos y obreros.²²

V.2 Primeras Legislaciones en Materia de Seguridad Social

En **1912** surge el primer intento del Seguro Social, cuando se publica el decreto del 12 de diciembre del mismo año, en cuyo artículo 2° se decía: “Que el mismo jefe de la Nación encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos.”

²² *Ídem.*



En diferentes estados de la República se fueron creando leyes en apoyo y protección al trabajo, como por ejemplo:

El **11 de diciembre de 1915**, el Estado de Yucatán promulga su Ley del Trabajo a iniciativa del General Alvarado, en la que se estableció el mutualismo.

En **1917**, el Congreso Constituyente, una comisión inspirada en las ideas de los hermanos Flores Magón, reunido en la ciudad de Querétaro, plantea la necesidad de legislar a favor de los trabajadores. En el artículo 123 de la Carta Magna ya se habla de un seguro potestativo que incluía “cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidente y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular”.

En **1918**, nuevamente el Código de Trabajo del Estado de Yucatán trata la seguridad social.

En **1919**, se formula un proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, en el que se proponía el establecimiento de cajas de ahorro para obtener fondos de ayuda para los obreros casados.

El **14 de noviembre de 1921**, el Estado de Puebla promulga su Código de Trabajo estableciendo en su artículo 221 que: “Los patrones podrían sustituir el pago de las indemnizaciones, de los accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratando a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la sección del trabajo y previsión social”.

En el Código que publicó el Estado de Campeche de **30 de noviembre de 1924**, se estipulaba, “El patrón podrá sustituir con un seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero la obligación que tiene de indemnizar a éste en los casos de accidente y enfermedades del trabajo”.



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

En **1925**, fue elaborado el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, el cual determinó que los patrones deberían garantizar la atención médica y el pago de indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales. Siendo presidente de la República el general Álvaro Obregón, se redactó el primer proyecto de Ley del Seguro Social.

En **1928**, Aguascalientes en su Ley del Trabajo señala en el artículo 450 “el gobierno local patrocinaría la fundación y sostenimiento de una sociedad mutualista en beneficio de los trabajadores en la que todos los obreros, depositando una pequeña parte de su salario podrían ponerse a cubierto de la vejez y dejar, en caso de muerte, libres de la miseria a sus deudos”. En este mismo año, en la ciudad de México se formó una comisión dependiente 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 5 de noviembre de 1928 un proyecto de Ley sobre Seguro Social, que salvo pequeñas modificaciones fue la Ley del Seguro Social de 1943.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 123, apartado A, Fracc. XXIX, fue modificada el **31 de agosto de 1929**, con el fin de considerar “de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, accidentes y otros con fines análogos”. Con esta reforma se le da al Seguro Social el carácter de obligatorio.



En **1938** el Presidente Cárdenas envió a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Seguros Sociales que debería cubrir los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Esta ley preveía la creación de organismo descentralizado que se denominaría “Instituto Nacional de Seguros Sociales”, en el cual estarían representados obreros y patrones, quienes con el Poder Ejecutivo Federal, aportarían cuotas para el sostenimiento del Instituto, que tendría carácter fiscal.²³

V.3 Los Inicios del Instituto Mexicano del Seguro Social

En **1941**, el presidente Manuel Ávila Camacho nombró una Comisión Técnica para elaborar un proyecto de Ley de Seguros Sociales integrada por representantes del Estado, de la clase obrera y del sector patronal. Fungió como presidente el ingeniero Miguel García Cruz y como asesor actuarial el doctor Emilio Schoenbaum, quien había participado en la elaboración de las más importantes leyes del seguro social en Europa y Latinoamérica.

El **3 de julio de 1942**, la Comisión presentó la Iniciativa de Ley del Seguro Social al Presidente de la República. Para la elaboración de ésta, la Secretaría del Trabajo tomó en cuenta tanto la experiencia que se derivaba de los diversos proyectos de Ley del Seguro Social, como las más valiosas enseñanzas de otros países.

El proyecto conceptualizó al seguro social como un sistema contra la pérdida del salario y trató de cubrir, en forma total, todos los riesgos que pudieran afectar la estabilidad en su percepción, coordinándolos dentro de una ley completa. En esta forma se constituyó un verdadero código integral del seguro social, que abrigó los riesgos de las enfermedades y los accidentes de trabajo, de las enfermedades generales, la maternidad, la invalidez, la vejez, la muerte y la cesantía en edad avanzada.

²³ *Ibidem.* pp. 3-6.



Para hacer viable la realización del sistema, se previó que su aplicación sería paulatina y gradual, tanto en lo referente a los diferentes seguros, como a las circunscripciones territoriales en que se implantara, concediendo prioridades a las regiones que por su situación, densidad de población asegurable, desarrollo industrial y posibilidad de establecer los servicios correspondientes, ofrecieran las condiciones más favorables para su financiamiento.

El proyecto estableció que para obtener los fondos requeridos por las grandes obras del seguro social, la contribución económica se haría en forma tripartita y ascendería a una cantidad equivalente al 12% de los salarios pagados. Para determinar las cuotas que deberían pagar los trabajadores y los patrones, se estableció una tabla de grupos de salarios en la que se distribuyeron los asegurados según su jornal diario.

La clase y magnitud de las prestaciones se determinaron de conformidad con la política del seguro social preconizada por la Oficina Internacional en la Conferencia Interamericana de Santiago de Chile.

Se consideraron comprendidos dentro de la ley los riesgos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales y maternidad, invalidez, vejez y muerte. En el proyecto se estipulaban numerosos beneficios para los trabajadores, concediéndose mayores prestaciones que las establecidas en los contratos colectivos.

Además de los seguros obligatorios anteriores, el proyecto estipulaba los seguros facultativos y los seguros adicionales. Los primeros eran aquellos que podría contratar el IMSS individual o colectivamente, en parte o en su conjunto, con los trabajadores para los que aún no era obligatoria la ley. Los segundos serían los que contrataría el patrón en beneficio de sus trabajadores, individual o colectivamente, para satisfacer las prestaciones económicas superiores a la ley o para asegurar a los trabajadores en condiciones más favorables de las fijadas en los seguros obligatorios.



Para la organización y administración del sistema del Seguro Social, el proyecto ordenaba la creación de una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y con libre disposición de su patrimonio que se denominaría **“Instituto Mexicano del Seguro Social”**.

En septiembre de 1942 tuvo lugar en Santiago de Chile, la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Allí se presentó el proyecto de Ley del Seguro Social Mexicano, que cumplía con todas las recomendaciones y los requisitos del sistema de protección a los trabajadores. La Asamblea, integrada por connotados expertos, sancionó la ponencia mexicana con el siguiente acuerdo:

“La Iniciativa Mexicana de Ley del Seguro Social Obligatorio merece la aprobación y aliento de esta Conferencia porque constituye un código de seguridad científicamente elaborado con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, a la par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el seguro social en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la nación mexicana”.

El **10 de diciembre de 1942**, el Presidente Manuel Ávila Camacho, envió la iniciativa de la Ley del Seguro Social al Congreso de la Unión, el cual aprobó el proyecto por unanimidad el 29 de diciembre. De esta manera, y surgido a consecuencia de los ideales de justicia social proclamados por la Revolución de 1910, el Instituto Mexicano del Seguro Social nació a la vida pública en 1943, con personalidad jurídica propia, como un organismo descentralizado con las características y atribuciones que le asignó la Ley aparecida en el Diario Oficial el **19 de enero de 1943**.

A partir de entonces, y a lo largo de todo este tiempo, ha significado una importante presencia dentro de la vida nacional. Por su estructura tripartita y su vocación solidaria, funcionó desde el primer momento, y cada vez más a medida que se consolidó, como



un elemento que promovió la redistribución de la riqueza, así como el desarrollo social en un ámbito de acción en continuo avance.²⁴

La Ley del Seguro Social de 1943, que entró en vigor en enero de 1944, sólo contemplaba el régimen obligatorio, comprendiendo en el mismo tres ramos de seguros específicos: 1) el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; 2) el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; y 3) el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte. Dicha legislación no establecía un régimen voluntario de aseguramiento.

V.4 El Desarrollo del IMSS

Para diciembre de 1946, al asumir *Miguel Alemán* la primera magistratura, el Instituto, tras sus primeros tiempos de dificultades políticas y angustias financieras, había alcanzado ya la seguridad económica necesaria para otorgar sus prestaciones, así como el reconocimiento general por la importancia de sus beneficios. Una vez establecido el régimen, en su modalidad urbana, a lo largo de todo el territorio nacional, se decidió iniciar paulatinamente el aseguramiento de los trabajadores del campo.

En el período de 1946 a 1952 se logró consolidar en el Instituto un notable equipo sociomédico, y se instaló el primer hospital de zona, La Raza. Se ampliaron los servicios y el régimen llegó a varios estados del sureste de la República Mexicana.

Se reformó la Ley con el propósito de corregir el desequilibrio financiero en el ramo de enfermedades generales y maternidad, así como de aumentar el monto de las pensiones por invalidez, viudez, vejez y enfermedad. Se inició la construcción de la Unidad Habitacional Santa Fe, la cual cuenta con más de dos mil viviendas.²⁵

²⁴ *Ibidem*, p. 9-15.

²⁵ *Ibidem*, p. 17.



Durante la administración del presidente *Adolfo Ruiz Cortines* (1952-1958), se diseñó un plan de inversiones que permitió poner en marcha grandes unidades hospitalarias, dotar de casa a los trabajadores y asegurar el pago oportuno de subsidios y pensiones, todo ello superando la calidad de los servicios y haciendo posible que para 1958 los principales centros industriales y agrícolas en todos los estados y territorios del país estuvieran cubiertos. Así mismo, se inició el sistema de medicina familiar en el Distrito Federal.²⁶

Especialmente significativa fue la aparición del “Reglamento de los servicios de habitación, previsión social y prevención de invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social”.

El presidente *Adolfo López Mateos* (1958-1964), encomendó la dirección del Instituto al abogado Benito Coquet, quien continuó con la política de crecimiento de la seguridad social, en relación con las prestaciones que otorgaba.

Por las reformas a la Ley del Trabajo de 1962, (antecedente de la nueva Ley Federal del Trabajo en vigor a partir de 1970), quedó a cargo del Instituto proporcionar los servicios de guardería infantil para los hijos de los trabajadores. Durante este sexenio se expidieron dos importantes disposiciones: “Reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos” y el “Reglamento para el seguro social obligatorio de los trabajadores del campo”. El Centro Médico Nacional entró en funcionamiento pleno. Así mismo, se ampliaron los servicios de prestaciones sociales por medio de teatros, deportivos y talleres; también se inauguró la Unidad Habitacional Independencia.²⁷

²⁶ *Ibidem*, p. 18.

²⁷ *Ibidem*, p. 18.



En el período presidencial de *Gustavo Díaz Ordaz* (1964-1970), se determinó por medio de un decreto de 1969 el aseguramiento de los mineros, se puso en servicio el Centro Vacacional Oaxtepec y la rápida marcha de la construcción de instalaciones hospitalarias se tradujo en edificios que alojaban 5,500 camas.²⁸

El presidente *Luis Echeverría Álvarez* (1970-1976), manifestó desde el primer momento su deseo de atender la expansión del Seguro Social y se iniciaron los estudios para realizar múltiples e importantes reformas a la Ley del Seguro Social, que fueron publicadas en marzo de 1973. Con esta nueva Ley, se ampliaron los beneficios del régimen obligatorio y se extendió la seguridad social a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados; de igual forma, se aseguró obligatoriamente a los trabajadores de industrias familiares y demás trabajadores no asalariados.

Se creó el ramo de guarderías para hijos de trabajadoras en todos los municipios de la República y se pusieron en servicio obras destinadas a cubrir las necesidades de los trabajadores henequeneros de Yucatán, los tejedores de fibra de la región mixteca de Oaxaca, Puebla y Guerrero, los ejidatarios del Plan Chontalpa y de la Comarca Lagunera.²⁹

La Ley del Seguro Social de 1973 amplió la cobertura de las ramas de seguro que integran el régimen obligatorio y creó las prestaciones sociales. En un principio, el régimen obligatorio contemplaba cuatro ramos de seguro, a saber: 1) el seguro de riesgos de trabajo; 2) el de enfermedades generales y maternidad; 3) el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y 4) el de guardería para hijos de aseguradas. Lo realmente trascendente de esta legislación en vigor hasta el 30 de junio de 1997, es el haber incorporado al fin un régimen voluntario, conformado por dos grupos específicos: a) el seguro facultativo y b) los seguros adicionales, mismos que

²⁸ *Ibidem*, p. 19.

²⁹ *Ídem*.



sumados a otras figuras jurídicas tales como la incorporación voluntaria y la propia continuación voluntaria en el régimen obligatorio, constituyeron un enorme avance en los esquemas de protección al rebasar a los trabajadores y su núcleo familiar, extendiéndose a otros sectores sociales antaño desprotegidos no necesariamente vinculados a una relación laboral. Mención especial merece la inserción, en dicha legislación ahora derogada, de los llamados servicios o prestaciones sociales, que por 23 años fueron de ejercicio discrecional por parte del IMSS y hoy son obligatorios.³⁰

En el período sexenal de *José López Portillo* (1976-1982), se firmó un convenio que dio sustento al Programa IMSS-Coplamar de Solidaridad por Cooperación Comunitaria, orientado a inducir cambios de carácter general en la estructura y el funcionamiento del orden social, para lograr que los marginados alcanzaran ciertos derechos de los que hasta entonces habían carecido: a la salud, a la ocupación productiva, a la educación, a la valorización y el respeto a su legado cultural, a la comunicación activa con el resto de la sociedad y a la participación en las decisiones públicas.³¹

Se inició también la desconcentración administrativa del Instituto, distribuyendo el control de sus operaciones en delegaciones estatales, regionales y del Valle de México; las dependencias médicas centrales se transformaron en áreas operativas regionales.

Una disposición de radical significado fue el acuerdo presidencial normativo de las relaciones entre el Seguro Social y la Secretaría de Hacienda en lo respectivo al cobro de las liquidaciones declaradas de carácter fiscal por la Ley.

Para el primero de diciembre de 1982, día en que rindió su protesta como jefe de la nación *Miguel de la Madrid* (1982-1988), el país atravesaba por una grave crisis económica. Los objetivos de la seguridad social, afirmó el presidente en su primer informe de gobierno, "...se orientan a promover acciones que permitan que la totalidad

³⁰ Ley del Seguro Social, 1973.

³¹ *La Seguridad Social en México, op. Cit.*, pp. 20-21.



de la población con una relación formal de trabajo se incorpore al sistema de seguridad social, así como a fomentar el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo. Se busca también ampliar la cobertura de los servicios integrando en forma paulatina a los trabajadores no asalariados.”

A partir de este año, el sector público comenzó a reestructurar sus políticas económicas para volverlas más austeras, para optimizar lo existente sin que ello implicara mayores gastos. El Instituto tuvo que ajustarse a las nuevas circunstancias y emprendió una serie de medidas de austeridad sin que afectara la calidad de las prestaciones que brindaba.³²

La vocación solidaria del Instituto quedó plenamente confirmada cuando, a raíz de los sismos que asolaron la ciudad de México y otros puntos del país los días 19 y 20 de septiembre de 1985, y a pesar de los graves daños sufridos en sus propias instalaciones y de la lamentable pérdida de la vida de algunos compañeros que murieron en el cumplimiento de su deber, pudo cooperar al lado de otras instituciones y de un amplio voluntariado nacional e internacional con una importante ayuda prestada a los damnificados en servicios médicos, medicamentos, víveres, ropa y albergues.

Esta lamentable coyuntura aceleró el proceso de desconcentración institucional iniciado tiempo atrás. Así, el Centro México Siglo XXI se construyó tomando en cuenta una nueva organización de los servicios médicos que presta el Instituto a nivel nacional, basados en una estrategia de unidades médicas de diversos niveles de atención.³³

Durante el sexenio del presidente *Carlos Salinas de Gortari* (1988-1994), se puso en marcha el Programa de Modernización 1992-1994. De acuerdo a ello, en el ámbito administrativo, se llevó a cabo una reestructuración de desconcentración de funciones operativas y simplificación de sistemas que permiten incrementar la productividad y el mejoramiento de la calidad de los servicios.

³² *Ídem.*

³³ *Ibidem*, p. 22.



Se terminaron varias unidades de medicina familiar, se ampliaron algunos hospitales de segundo nivel y se inauguró el Centro Médico “Siglo XXI”. Se incorporó al régimen obligatorio el seguro de retiro por iniciativa presidencial y aprobada por el Congreso de la Unión.³⁴

En el período presidencial de *Ernesto Zedillo* (1994-2000), tuvo lugar la reforma más importante en el Instituto Mexicano del Seguro Social con la expedición de la Nueva Ley de 1997.

Por las prestaciones que otorgaba a millones de mexicanos y por la magnitud de recursos que manejaba, el Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1995, tenía una importancia estratégica para el futuro de México. Por ello, con compromiso y voluntad de concertación, el sector productivo, laboral y empresarial, decidieron participar, activa y corresponsablemente en su renovación, para lo cual se establecieron tres objetivos:

1. El IMSS debe renovarse para evitar su colapso financiero y garantizar en el futuro la capacidad para brindar mayor protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura bajo el principio de universalidad y mejorar las prestaciones, así como las condiciones que se otorgan.
2. El IMSS debe reformar a profundidad sus esquemas de financiamiento, partiendo de la vulnerabilidad de su situación y de que era claramente inconveniente incrementar las cuotas obrero-patronales, siendo necesaria una mayor participación de recursos fiscales. El sistema de financiamiento debe transformarse a fin de garantizar a largo plazo la viabilidad de las prestaciones que otorga, resolver las inequidades que el sistema presenta y atender los reclamos de una sociedad cada vez más amplia, compleja y demandante.

³⁴ *Ibidem*, p. 23.



3. El IMSS debe trascender los límites de la protección al trabajador y a las empresas ya instaladas para promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico. Reconociendo la magnitud de recursos que maneje y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, el Instituto debe contribuir a incrementar el ahorro interno y a promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo. Sin empleo para todos, no puede haber seguridad social; son conceptos permanentemente vinculados.

En síntesis, la seguridad social mexicana debe transformarse para fortalecer sus principios, para brindar mayor bienestar, con certidumbre financiera y convertirse en motor específico del incremento del ahorro interno y la generación de empleos.

La voluntad de los sectores productivos para llevar adelante esta reforma era inquebrantable. Conscientes de que su instrumentación requería de la aplicación de medidas administrativas internas, así como de modificaciones a la Ley del Seguro Social, estaban dispuestos a demostrar que por encima de las diferencias, se encontraba el interés supremo de la Nación. Se indicó que el espíritu de corresponsabilidad se renovaba en esa ocasión y se reafirmaban los valores de pluralidad, consenso y esfuerzo conjunto.

De acuerdo con los datos estadísticos en materia de seguridad social, en 1995 existía un largo camino por recorrer, situación que la ley preveía, conforme se argumentaba en su exposición de motivos.

Uno de los objetivos fundamentales de la Ley era extender la cobertura de la seguridad social a un mayor número de mexicanos; se pretendía fortalecer las finanzas institucionales, el mejoramiento de las prestaciones a los trabajadores asegurados y sus beneficiarios, y favorecer a los trabajadores del campo extendiendo la obligación de su aseguramiento obligatorio. Entre los beneficios que otorgaba, destacaba la creación



del Seguro de Salud para la familia, mediante su contratación se otorgarían las prestaciones en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad a la población abierta.

Un aspecto medular de la ley lo constituía el nuevo sistema de pensiones, mediante el cual se propiciaba el ahorro interno del trabajador en su propio beneficio. Cabe hacer un breve análisis de lo que hubo de transformar el sistema de pensiones que antaño se tuviese en el IMSS. El ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte fue creado en 1944 como un instrumento financiero que garantizara un bienestar a la población que se retirara de la vida laboral, al igual que una pensión para los familiares del trabajador. Este esquema de aseguramiento surgió bajo una estructura de fondo colectivo.³⁵

Para 1992, se añadió el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Sin embargo, este modelo fue creado sin la debida previsión de inflación, por lo que entre 1975 y 1995 se vieron afectados los ingresos de los pensionados debido a los procesos inflacionarios que acaecieron en ese periodo. En 1995, se realizó el Diagnóstico del Instituto Mexicano del Seguro Social con la intención de renovar al IMSS por parte de los sectores productivos, trabajadores y empresariales.

Entre las fallas, se encontró que debido al aumento de beneficios que paulatinamente se fueron aunando al Instituto, las finanzas institucionales se fueron afectando, es decir, “todo pensionado estaba recibiendo mucho más de lo que su cuota aportó al ramo como consecuencia del desajuste financiero ocasionado por el desequilibrado aumento de los beneficios”.³⁶

³⁵ Ruezga Barba, Antonio, *Desafíos de la reforma del seguro social en México*, Biblioteca CIESS, México, 2005, p. 28.

³⁶ *Ibidem*, p. 30.



Los aumentos eran efectivamente justos, pero existía un diferencial entre la cantidad necesaria para garantizar la pensión y el fondo con las aportaciones del trabajador. Para esa época, había más pensionados que asegurados, lo que ocasionó un cambio demográfico y comprometió las finanzas de la Institución puesto que “las pensiones se cubrían con las aportaciones de los asegurados activos”³⁷, y con la carencia de un buen sistema de regulación y administración, los pensionados recibían más de lo que les correspondía. La proyección indicaba que para el 2004 las reservas del fondo se agotarían, por lo que sería necesario obtener los recursos necesarios de otras fuentes para subsanar las finanzas.

Otro problema que se observaba era que los trabajadores, para poder gozar de pensión de vejez, debían tener 65 años y tener mínimo 500 cotizaciones semanales reconocidas por el IMSS; para las pensiones por cesantía en edad avanzada era de 60 años. Pero “los trabajadores perdían los derechos derivados de sus cotizaciones si no podían mantener un empleo formal hasta la edad de retiro y si no contaban con los ingresos suficientes para seguir cotizando bajo el esquema de continuación voluntaria”³⁸. Otro problema con el viejo modelo residía en que aquellos trabajadores, que aún manteniendo un trabajo formal, cambiaran de un empleo cubierto por el IMSS a otro cubierto por otra institución de seguro social, perdían sus derechos.³⁹

En resumidas cuentas, el sistema de pensiones estaba causando un desequilibrio financiero. No había una vinculación entre lo que se aportaba y lo que se recibía como pensión, además de esta falta de vinculación también se debía a que los pensionados ejercían presiones políticas, pues al no haber claridad, argüían que recibían menos de lo que les correspondía, cuando la realidad era lo contrario.

³⁷ *Ibidem*, p. 29

³⁸ *Ibidem*, p. 32

³⁹ *Ídem*.



Con ello, en 1996 se aprobó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, eliminando con esto el viejo modelo de sistema de reparto de un fondo colectivo, y cediendo ahora a los trabajadores la plena propiedad y control sobre sus ahorros al permitirles elegir la Administradora de Fondos para el Retiro que administrara sus recursos en una cuenta individual. Así, el propio asegurado se convertiría en el supervisor del pago de las cuotas para el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Las Administradoras de Fondos para el Retiro, que eran los entes autorizados para resguardar e invertir dichos recursos, enviarían al asegurado, con cierta periodicidad, los estados de su cuenta individual.

De acuerdo con el nuevo ordenamiento, existía impedimento para que los recursos de un seguro determinado, se utilizaran en el financiamiento de otro, además de que se pasó de un *esquema de beneficio definido* a un *esquema de contribuciones definidas*, que ya no depende de una fórmula definida, sino del monto acumulado en la cuenta individual de ahorro para el retiro⁴⁰. Así, al momento de cumplir con los requisitos para la jubilación, el trabajador podría escoger la pensión que más le interesara, ya fuese por renta vitalicia o por retiros programados a través de su AFORE.

Una vez que se contó con el proyecto de Ley, producto de la participación de diversos sectores del país, el 9 de noviembre de 1995, el presidente de la república envió al Congreso de la Unión la iniciativa.

En el documento de Exposición de Motivos se destacó la propuesta de un nuevo esquema de pensiones y la reestructuración de los ramos de aseguramiento del régimen obligatorio y se hace mención a: “Consolidar pensiones más dignas y ampliar los elementos redistributivos del ingreso financieramente sustentables para fomentar el ahorro nacional.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 75



Se tendrá un sistema de pensiones más equitativo, cuyas finalidades son mejorar las condiciones del trabajador al momento de retirarse y dar capacidad de decisión a los asegurados respecto a quién administrará sus fondos. El nuevo esquema pensionario se funda en el reconocimiento de la propiedad del trabajador sobre los recursos provisionales, los cuales se acumularán en una cuenta individual operada por la administradora de fondos para el retiro elegida por el asegurado.”⁴¹

El 21 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto relativo a la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor a partir del 1° de julio de 1997.⁴²

En el período presidencial de *Vicente Fox* (2000-2006), se continúa luchando para que el IMSS conserve la infraestructura necesaria para proporcionar los servicios y prestaciones a todos los derechohabientes. Como parte de la estrategia, se implantó el programa PREVENIMSS en todas las unidades de medicina familiar.

Este nuevo enfoque tiene una visión de largo plazo que influirá de manera corresponsable en la cultura del autocuidado de la salud, a través de acciones de educación, prevención y promoción de la salud que se otorgan a niños, adolescentes, mujeres, hombres y adultos mayores.

En septiembre del 2002, el Consejo Técnico aprobó otorgar en las instalaciones del régimen ordinario el componente salud del Programa Oportunidades en áreas urbanas de alta marginación, con cargo al presupuesto del Gobierno Federal.

⁴¹ www.scjn.gob.mx

⁴² www.zedillo.presidencia.gob.mx



V.5 ISSSTE

- a) Las raíces históricas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se remontan formalmente al **12 de agosto de 1925** con la promulgación de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual crea a su vez la Dirección del mismo nombre, y representa el antecedente inmediato del ISSSTE.

El principio de funcionamiento de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro era muy sencillo: convertir a las pensiones de los trabajadores del Estado en universales, obligatorias y equitativas. Para lograr dicho objetivo; se inició la creación y administración de un fondo de pensiones generado a partir de la ayuda del propio Estado y las aportaciones del trabajador durante el tiempo que prestara su servicio.

Las pensiones que en esa época se otorgaban eran por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 y después de 15 años de servicio.

- b) En 1938 surge la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en ese mismo año promulga su estatuto jurídico. El aspecto más relevante de este documento es que por primera vez se da a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia, garantizándoles la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.
- c) Hacia el año de 1947, La Ley de Pensiones sufre reformas significativas tendientes a extender la gama de prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos. En esta reforma, se transforma a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se establece que la edad para recibir las pensiones fuera de 55 años con un mínimo de servicio de 15. También se



amplían los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como el aumento del monto de los préstamos hipotecarios.

Se autorizó a partir de esta ley, que parte de los fondos de pensiones se canalizara a la construcción de viviendas dentro y fuera del D.F. Ejemplo de este tipo de construcciones son los multifamiliares “Presidente Juárez” y “Centro Urbano Presidente Alemán”. En lo que se refiere al servicio médico, se amparó por primera vez a los trabajadores al servicio del Estado, cubriendo únicamente accidentes laborales. Este servicio se subrogó a los hospitales particulares durante los primeros años.

- d) En 1959 se transforma y adiciona el apartado B del Artículo 123 Constitucional, en donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) había planteado para los servidores públicos, con el fin de mejorar las condiciones laborales y prestaciones a que tienen derecho los trabajadores del Estado.
- e) En el mismo año, con motivo del XXI aniversario de la expedición del Estatuto Jurídico de la (FSTSE), se efectuó una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, en donde el presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que daba origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Discutida y aprobada dicha Ley, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en el ISSSTE en 1960.

Se concreta en la Ley del ISSSTE una visión integral de la seguridad social, que cubre tanto prestaciones relativas a la salud como prestaciones sociales, culturales y económicas, haciéndose extensivo el beneficio a los familiares de los trabajadores.

- f) El patrimonio del Instituto se integró principalmente con las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que formaban parte de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, así como con sus fuentes de financiamiento.



En agosto de 1960 el ISSSTE comenzó la construcción de las tres primeras clínicas en el DF, así como la compra del centro hospitalario “20 de Noviembre”. El inicio de su operación significó la introducción de la estrategia a nivel nacional para utilizar unidades hospitalarias propias y así proporcionar atención médica integral, homogénea y oportuna en los lugares más cercanos a la residencia de los derechohabientes.

En 1960, había 3 guarderías y se contaba con una tienda. En 1967, el Instituto puso en servicio el primer velatorio en el Distrito Federal. En 1972, se creó el Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE).

- g) La Ley se reformó en 1984, ampliando la cobertura de sus prestaciones; en 1986, la reforma incluye prestaciones sociales, servicios turísticos y culturales; en 1992 se modificó el artículo 25 con el objeto de exentar a los pensionistas del pago de la cuota de servicio médico; en 1993 se publicó en DOF el Decreto por el que se adiciona a la Ley, la prestación del sistema de Ahorro para el retiro para los trabajadores al servicio del Estado.
- h) El Instituto constantemente se está transformando y lo podemos comprobar con la aprobación en el Congreso de la Unión de las reformas recientes.
- i) Como su Ley lo establece, el ISSSTE es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- j) Las prestaciones que otorga son, entre otras: Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, seguro de accidentes, de trabajo y enfermedades profesionales; servicios de reeducación y readaptación a inválidos, créditos para la adquisición de casas, arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo, jubilaciones, seguros de vejez, invalidez y por causa de muerte, indemnizaciones globales, servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y su familia.



- k) Los grupos protegidos por el ISSSTE son: a) Los trabajadores al servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, b) Los Trabajadores de los organismos públicos, que por ley o por acuerdo del ejecutivo federal, sean incorporados a su régimen, c) Los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores, d) Los familiares y derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados y e) Las entidades y organismos públicos que la propia ley señala.

Los recursos financieros del ISSSTE se derivan de las cuotas y aportaciones de los trabajadores al Servicio del Estado y del Gobierno Federal.⁴³

En 1980 el ISSSTE tenía 19 trabajadores en activo por cada pensionado. Para el 2004 esta cifra ya era de 4. En parte, esta situación era producto del simple aumento en el número de los jubilados, pero, además, el tiempo de retiro de los burócratas se había multiplicado por 10. En 1975, mientras que la esperanza de vida en México era de 64 años, la edad promedio de jubilación de los trabajadores del ISSSTE ascendía a 62. Esto significaba que el burócrata promedio permanecía jubilado dos años. El populismo, reflejado en contratos colectivos con pensiones cada vez más generosas pero sin reservas para financiarlas, bajó la edad promedio de retiro de los burócratas a los 55 (de hecho, muchos se jubilaban a los 45). Sin embargo, la esperanza de vida se había ampliado a 75. Esto quiere decir que el tiempo promedio de jubilación había pasado de dos a 20 años.

El sistema ya carecía de recursos propios para funcionar. En el 2003 se pagaron 29,000 millones de pesos en pensiones nada más del ISSSTE. Sólo 10,261 millones procedían de los ingresos del sistema. Los otros 18,739 millones salieron de los impuestos generales de los contribuyentes.⁴⁴

⁴³ La Seguridad Social en México, *op. Cit.*, pp. 85-93.

⁴⁴ *Vid.* Sarmiento, Sergio, periódico *Mural*, 12 de febrero de 2004, pág.6A.



Por lo que se modificó la Ley y en la Exposición de Motivos de la nueva Ley se señala que:

“Para facilitar la portabilidad de los derechos de seguridad social, la iniciativa agrupa, sin eliminar ninguno, los 21 seguros, servicios y prestaciones que tiene la ley vigente del ISSSTE en cuatro seguros análogos a los que tiene el IMSS y en un rubro de servicios sociales y culturales. Los cuatro seguros son de: (I) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; (II) invalidez y vida; (III) riesgos del trabajo; (IV) salud...”

Asimismo, la exposición de motivos de la nueva Ley, dice que:

“...se incluye un estricto régimen de manejo de reservas que prohíbe el uso de recursos de algún seguro para otro propósito, aun cuando forme parte de los objetivos del Instituto... El sistema de reservas propuesto implica que cada seguro y servicio acumula los recursos que le corresponden para hacer frente a sus obligaciones presentes y futuras, sin permitir que se transfieran recursos de un rubro hacia otro distinto...”⁴⁵

De acuerdo con lo anterior, La Nueva Ley del ISSSTE, vigente a partir del año 2008 tuvo como objetivo fortalecerlo como institución social del Estado mexicano, como patrimonio de los trabajadores y como garante de sus derechos a la seguridad social.

Se conserva el régimen público para el otorgamiento de los servicios de salud, pensiones, vivienda, préstamos personales, estancias infantiles y demás prestaciones.

La nueva Ley reconoce íntegramente el tiempo o antigüedad de cotización de todos los trabajadores en activo y están garantizados con las 2 opciones que se les ofrece: 1) Quedarse en el sistema de pensiones anterior con los mismos beneficios y un pequeño

⁴⁵ www.senado.go.mx



incremento gradual en la edad de retiro o 2) Elegir cambiarse al nuevo sistema de cuentas individuales, recibiendo un Bono de reconocimiento de derechos por los años cotizados.⁴⁶

Otro punto en la nueva Ley es la portabilidad, bajo convenio IMSS-ISSSTE, y se refiere a que los trabajadores que hubieren cotizado al ISSSTE y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto. De igual forma, los trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los inscriba al ISSSTE podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización.⁴⁷

V.6 Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM)

En 1926, se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, modificándose en 1940, por haber sido agregados nuevos beneficios para los militares y sus derechohabientes.

En 1955, se promulga la Ley de Retiros y Pensiones y se crea la Dirección de Retiros y Pensiones, la cual inicia sus actividades el 15 de enero de 1956, efectuando trámites de haberes de retiro, pensiones, compensaciones, préstamos hipotecarios a corto plazo, enajenación de terrenos, casas y arrendamientos.

El 28 de diciembre de 1961, el Congreso de la Unión promulga la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que se publica en el DOF el 29 de junio de 1976 y entra en vigor a partir del 29 de junio del mismo año, por lo que se abrogaron todas las disposiciones anteriores.

⁴⁶ www.issste.gob.mx

⁴⁷ Ortiz Magallón, Rosario, *Nueva Ley del ISSSTE*, abril del 2007, en < <http://prdleg.diputados.gob.mx>>



Entre las prestaciones que otorga el ISSFAM a los militares y sus derechohabientes, se encuentran las siguientes: Haberes de retiro, Pensiones, Compensaciones, Pagas de defunción, Ayuda para gastos de sepelio, Fondo de trabajo, Seguro de Vida, Fondo de ahorro, Venta y arrendamiento de casas, Préstamo de casas, Escuelas e internados, Casas hogar para retirados, Tiendas, granjas y centros de servicio, Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, Centros deportivos, Hoteles en tránsito, Centro de bienestar infantil, Servicio médico integral, Servicio médico subrogado a farmacias económicas.

El servicio médico se proporciona al personal militar en el activo del Ejército y Fuerza Aérea, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional en sus propias instalaciones.

En virtud de que el ISSFAM carece de capacidad instalada, tiene celebrados convenios con la Secretaría de la Defensa Nacional y con la Secretaría de Marina, para que en las instalaciones de dichas secretarías se proporcione el servicio médico integral subrogado.⁴⁸

⁴⁸ La Seguridad Social en México, *op. Cit.*, pp. 153 y 159.



VI.- Desafíos del Instituto Mexicano del Seguro Social: Elementos Críticos.

Por la magnitud del trabajo que requiere un análisis profundo y pleno de los retos que habrá de hacer frente el IMSS, se debe tener en cuenta que el desarrollo aquí presentado representa solamente un acercamiento si bien general, no por ello menos relevante para este trabajo, con el cual se pretende orientar, a modo de una primera aproximación, a todo aquel que quisiera realizar posteriormente un examen más exhaustivo en esta materia.

Es de reconocer que el Instituto Mexicano del Seguro Social enfrenta desafíos propios de una sociedad moderna, y sobre todo de una transición demográfica y epidemiológica, que pasa de una población eminentemente joven al umbral de una situación en la cual el segmento de la población crecerá más rápido en la presente década, y la media de vida será de 65 años o más, lo que implica mayores grupos en edad de retiro.⁴⁹

Para los años setenta, el número de pensionados empezó a crecer, situación que dio origen a que las cuotas de los trabajadores en activo empezaran a financiar las pensiones de los jubilados. Esta fórmula funciona cuando hay nueve activos por cada jubilado, pero a finales de los ochenta empezó la crisis, porque cambió dramáticamente esta relación.

Para 1995, la carga de la nómina de pensionados del IMSS era tan pesada que, según las proyecciones financieras de entonces, de continuar así el Instituto dejaría de funcionar en 1998.

Por eso empezó a trabajarse en la reforma a la Ley del IMSS desde 1995, misma que entró en vigor en julio de 1997.

⁴⁹ www.sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx



El gobierno federal se hace cargo de las pensiones en curso de pago antes del 30 de junio de 1997, y a partir de julio de ese año sólo se encarga de las pensiones de quienes decidan jubilarse con la ley de 1973.

Sin embargo, debido a que la mayoría de los trabajadores en esa situación ha ahorrado poco dinero en las Afore, les conviene más jubilarse con la ley de 1973. Para calcular la pensión de quienes eligieron la ley de 1973, se toma en cuenta el salario base de cotización de los últimos cinco años de trabajo. Además, se les otorgan ayudas por cada año trabajado en adición (a los previstos por la ley]), o si tiene esposa e hijos menores de 16 años de edad, entre los 16 y los 25 que estén estudiando o mayores de 25 con alguna discapacidad⁵⁰.

Por otra parte, el fenómeno demográfico que experimentará el país, en el que la esperanza de vida aumenta, conlleva, en primer lugar, a un incremento en el número de años de pagos de pensiones y si se le suma asistencia médica, el costo se eleva de manera considerable. Pero el problema esencial reside en tres puntos fuertemente relacionados entre sí: desempleo, fenómeno demográfico y el mercado financiero.

El fenómeno demográfico no solamente implica que la esperanza de vida aumente; también abarca el aspecto de que cada vez es menor la población económicamente activa que surge con las siguientes generaciones. Este hecho trae como consecuencia que el principio de amplitud de cobertura en las pensiones no pueda ser alcanzado, puesto que las cotizaciones realizadas al seguro social son menores, y por ende, es insuficiente; además la universalización en servicios se ve menguada, por ejemplo, hacia la población rural o la población con empleos informales, quienes no gozan de derechos médicos ni pensiones. Esto finalmente se concentra en un solo concepto: pobreza.

⁵⁰ Vid. *El Financiero*, 19 de agosto de 2004.



Unos de los grupos más vulnerables ante este problema social son la población rural y los ancianos, y se encuentra fuertemente vinculado al analfabetismo, con secuelas obvias en la falta de capacitación laboral y, finalmente, desemboca en una fuerza de trabajo de menor calidad. Es por ello que se deben implementar políticas que ataquen este problema, que aprovechen el capital humano y así se reduzca la pobreza.

Una de las causas de pobreza en los ancianos se debe al sistema de pensiones, pues éstas son demasiado bajas.

Sin embargo, frente a los análisis de deficiencias, también se han hecho propuestas que traten de solventar y superar las adversidades. Se encuentran entre tales propuestas la inversión del ahorro de los trabajadores en el mercado financiero. El problema es que la volatilidad en las finanzas, sobre todo en el terreno internacional, no es un garante de seguridad y supone, de hecho, una mayor problemática. Sin embargo, para el 2001, la ley del SAR permitió que el 20% del ahorro de los trabajadores pudiera invertirse en el mercado financiero internacional, pero con un límite de riesgo⁵¹. El problema para no arriesgarse plenamente se debía al caso que sufrió Argentina, por ejemplo. Así, la CONSAR establecería las pautas de seguridad y rentabilidad en las inversiones.

Un punto que se ha discutido es la diversificación de las inversiones de retiro para que no suceda lo que a Enron y Worldcom⁵². Sin embargo, el miedo a realizar fuertes inversiones en el mercado financiero se concentran en un solo tópico: si las previsiones fallan ¿quién sustentará las pensiones? No podría ser el gobierno, pese al buen historial crediticio que tenga, ya vimos el esquema pensionario de Argentina que ha demostrado que no es posible hacerlo de este modo.

⁵¹ Ruezga Barba, A., *op. Cit.*, p. 89.

⁵² Para una información detallada de los casos, véase Ruezga Barba, A., *op. Cit.*, pp. 94 y ss.



Otro de los grandes problemas a los que se enfrentan las pensiones se debe a las Afore. Uno de los principales puntos son las comisiones y sus altos costos. Muchos de estos problemas se deben a que muchos de los afiliados no tienen, ni les interesa tener, información de la administración de su cuenta de retiro. Además, el supuesto con el que comenzó el sistema de cuentas individualizadas con la entrada de la iniciativa privada en el sistema de pensiones, el cual era generar bajas comisiones y altos rendimientos, se ha visto en la práctica que se encuentra a mucha distancia de ser realidad. Esto se debe tanto a la información, que muchas veces es demasiado complicada para el trabajador, pues el proceso es demasiado complejo, como por la falta de interés por parte del trabajador hacia su cuenta Afore, pues en muchos casos, consideran que ese dinero no es parte de su patrimonio.



VII.- CONCLUSIONES

Los ideales más puros de la Revolución Mexicana, como una Reforma Agraria, Educación, Elecciones y la Justicia Social, buscaron siempre la igualdad de los mexicanos, que a los obreros se les reconocieran sus derechos y fueran tratados como ciudadanos dignos. Este ha sido un proceso en que todos los involucrados han puesto su esfuerzo, pero sigue sin conseguirse el objetivo. No queda lugar a duda de que el sistema de Seguridad Social ha evolucionado de una forma importantísima. Sin embargo, y aunque con los programas sociales gubernamentales se busca atender a la población en su mayoría, la posibilidad es escasa, ya que los problemas tan severos a los que se enfrentan, tales como el crecimiento incontenible de sectores no estructurados, el funcionamiento deficiente de las instituciones de Seguridad Social — como serían la lenta recaudación, los elevados gastos de operación, crecimiento de la población asegurada por los derechohabientes, por nombrar sólo unos cuantos— y la inequitativa distribución del presupuesto, impiden que los objetivos de las instituciones encargadas de la salvaguarda del pueblo mexicano no hayan sido alcanzados. El Instituto Mexicano del Seguro Social, que es una de las Instituciones designadas por la Ley para llevar a cabo este cometido, presenta una situación deficitaria en algunos de sus principales seguros, lo que pone en riesgo el cumplimiento de sus labores sustantivas, entre ellos el régimen de pensiones. Michael Hansenne sostiene que existe la idea de que los sistemas de seguridad social administrados por el Estado o entidades públicas, resultan deficientes frente a las cajas de pensiones privadas⁵³. En mi personal opinión, creo que no tenemos punto de comparación en cuanto al sistema de seguridad social como tal, porque debemos considerar que es distinta la dimensión, alcance y complejidad de su estructura.

⁵³ Dávalos, José, *Tópicos Laborales*, Porrúa, México, 2006, p. 594.



Sobre la relación entre pensiones y sistema económico, cabe recordar que el objetivo de la pensión es proteger el flujo de ingresos presentes y futuros de un trabajador y su familia ante un riesgo y ante la vejez.

Lo óptimo sería que se tomara en cuenta el último salario recibido si éste fuera el más alto, o un promedio de los ingresos percibidos, que le permitiera al trabajador contar con ingresos suficientes para atender sus necesidades básicas y conserve el nivel de vida alcanzado.

El financiamiento de los seguros sociales que otorgan pensión, retiro y/o jubilación, proviene de las aportaciones estatales, patronales y del trabajador, por lo que tiene una relación directa con el comportamiento de la dinámica económica, el comportamiento de la inversión productiva, la generación de empleos formales, la estructura del mercado de trabajo, el comportamiento de los salarios e ingresos, así como las orientaciones presupuestales, caracterizadas en México en los últimos años, por la búsqueda persistente del equilibrio fiscal.

Los cambios demográficos, caracterizados principalmente por el aumento en la esperanza de vida, es lo que ha incrementado la debilidad financiera, la que a su vez, en ausencia de reservas actuariales para enfrentar los compromisos adquiridos, conduce a la reforma.

El propósito de consolidar una economía abierta que persigue una amplia participación del mercado, en el que cada vez hay mayor intervención de actores externos (empresas, inversiones, bancos, etc.), conlleva también un contexto de mayor mercado y de dinámicas privatizadoras. Las reformas en los sistemas de pensiones se inscriben en esta lógica.



Una de las características más sobresalientes de la reforma de 1997 al IMSS, es la de buscar el alivio financiero mediante la introducción de un modelo de pensiones de contribuciones definidas que sustituya al de beneficios definidos. En este modelo de contribuciones definidas, los beneficios dependen de los fondos acumulados en forma individual.

Los legisladores, al darse del cambio crearon un organismo especializado que tiene por objeto vigilar el buen destino y la adecuada inversión de los recursos, que es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), que es un organismo tripartita en el que participan con igual peso representantes del sector obrero, gobierno y patronal, dando equilibrio a las decisiones que deban tomarse respecto a la forma en que se invierten los recursos de los trabajadores (AFORES), y los mecanismos que dan seguridad al sistema.

Me parece importante señalar que con estas reformas, el principio de Solidaridad, está garantizado por una pensión mínima, que a diferencia del sistema anterior, en lugar de estar financiado por los propios recursos revolventes del sistema, está financiado por el presupuesto general, lo que significa que en lugar de que esta pensión sea financiada por los cobros hechos a trabajadores en activo, que son 3.64 por cada pensionado, se financian mediante los impuestos generales que pagamos todos los contribuyentes.

En general, podemos mencionar que las reformas sí han sido en beneficio de los trabajadores porque es un sistema sostenible a largo plazo y le asegura que tendrá un ingreso a la hora de su jubilación; cada trabajador tiene una cuenta de ahorro de su propiedad y puede realizar aportaciones voluntarias que incrementarán el monto de su retiro y le permitirán alcanzar una pensión suficiente para tener una vida digna; también beneficia a los trabajadores de menores ingresos porque la cuota social que es aportada por el gobierno, es una cuota fija, lo que para ellos representa mayor proporción, cumpliéndose también el principio de equidad.



Sin embargo, queda mucho por hacer y un tema importante sería una **reforma administrativa radical**, la cual aproveche las más desarrolladas prácticas y experiencias del sector privado en el tema de Pensiones, con los debidos controles reglamentarios, así como crear estructuras y fomentar la formulación de planes institucionales basados en la solidaridad nacional. Ante la escasez de recursos, es indispensable evitar el dispendio y la duplicidad de funciones; debe lograrse que los burócratas sean más productivos y, con ello, homogeneizar los Regímenes de Pensiones y Jubilaciones, así como también buscar el incremento en los porcentajes de las aportaciones patrón-estado-trabajador.

De igual forma, es urgente hacer cambios **en materia financiera, laboral y administrativa sobre los pasivos laborales del IMSS**, ya que de seguir con las condiciones actuales, llegará el momento en que prácticamente todas las contribuciones se irán al pago de los pasivos y pensiones de sus propios trabajadores.

El objetivo de la Seguridad Social es la protección de los trabajadores, de la familia y de las generaciones trabajadoras actuales y futuras. Pero sin una Seguridad Social fuerte, estructurada e institucionalmente honesta, difícilmente podrá tenerse la Justicia Social que todos esperan. Todo ello, aunado a la supresión del sistema ineficaz de pensiones como el que tenemos en México, la administración de ellas y la pésima planeación presupuestaria dentro del organismo, ha conducido a que un gran porcentaje de mexicanos hayan dejado de estar formalmente afiliados al IMSS, ya que las fuentes de empleo se han reducido a cifras realmente alarmantes, traduciéndose en comercio informal, migración y pobreza.

Como ya lo mencionamos anteriormente, uno de los puntos importantes de la reforma del ISSSTE es la portabilidad que bajo convenio IMSS-ISSSTE, se puede resumir en cinco puntos:



- Los trabajadores que hubieren cotizado al ISSSTE y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto.
- Los trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los inscriba al ISSSTE podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización.
- Lo mismo se establece para los fondos de vivienda entre INFONAVIT y FOVISSSTE y se sientan bases para que el ISSSTE establezca convenios de portabilidad con otras instituciones.
- Para tener derecho a pensionarse bajo cualquier régimen o a recibir servicios médicos, no se acumularán aquellos periodos en los que el trabajador hubiera cotizado simultáneamente al ISSSTE y al IMSS.
- Un año de cotizaciones en el ISSSTE equivalen a 52 semanas de cotización en el IMSS.⁵⁴

Concluimos que las reformas que ha tenido el Sistema de Seguridad Social en México, que han sido de gran importancia y no dudo que hayan sido necesarias, aún no presentan efectos favorables. Se requiere de un régimen de pensiones diseñado y planeado de tal forma que garantice a los mexicanos que actualmente tienen entre 40 y 50 años de edad, que de llegar a la edad de 60 o 65 requerida para tener derecho a una pensión, gocen de ese beneficio en medida suficiente.

Para fortalecer la seguridad social se debe fomentar la economía y proteger a los grupos más vulnerables, por ejemplo, por medio de acciones como las que ha promovido la Ley de Pensión Alimentaria para personas mayores de 70 años; poner mayor énfasis en la educación, en la capacitación laboral y aprendizaje continuo para que se traduzca en una economía más sólida; fomentar una educación del ahorro por medio de aportaciones voluntarias a la cuenta Afore; generar crecimiento económico,

⁵⁴ Ortiz Magallón, Rosario, *Nueva Ley del ISSSTE*, abril del 2007, en < <http://prdleg.diputados.gob.mx>>



estabilidad de empleos e incentivos fiscales; generar más confianza hacia las Afore, pero también que se generen mayores rendimientos, que las comisiones disminuyan y se mejoren los servicios; formalizar trabajos para que así se cotice más en el seguro social, al igual, mejorar la calidad de los servicios médicos y eliminar la evasión de pagos de cuota obrero-patronales.

La manera de solventar todas las problemáticas que aquejan a la población y que impiden que se gesten los objetivos en materia de seguridad social debe ser un trabajo multidisciplinario, en el que el Estado, las instituciones, las empresas y la población en general unan esfuerzos; pero también, éstos mismos deben combatir y eliminar los problemas internos que impiden el real desarrollo del país.



VIII.- BIBLIOGRAFÍA

Administración de la Seguridad Social, *OIT*, Ginebra, 1991.

Seguridad Social *Colección Seminarios*, núm. 2, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.

Ruezga Barba, Antonio, *Desafíos de la Reforma del Seguro Social en México*, Biblioteca CIESS, México, 2005.

Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

De Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio, *Instituciones de Derecho del Trabajo y de La Seguridad Social*, Cap. 33. Nugent, Ricardo, *La Seguridad Social: su historia y sus fuentes*, UNAM, p. 604.

Principios de la Seguridad Social, *Organización Internacional del Trabajo*, Edición versión española: C. Solorio, Turín, Italia 2001.

Ordoñez Barba, Gerardo, El estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano, *Región y Sociedad*, Vol. XIV, No. 24, Colegio de la Frontera Norte 2002, p. 109.

Introducción a la Seguridad Social.

Lamas, Adolfo, *Seguridad Social en la Nueva España*, Biblioteca del CIESS UNAM, México, 1964.



La Seguridad Social en México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Secretaría General, Serie Monografías 4.

Ley del Seguro Social.

www.zedillo.presidencia.gob.mx

Sarmiento, Sergio, *periódico Mural*, 12 de febrero del 2004, pág. 6A.

www.issste.gob.mx

Ortiz Magallón, Rosario, *Nueva Ley del ISSSTE*, abril del 2007, en

<http://prdleg.diputados.gob.mx>

www.sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx

El Financiero, 19 de agosto del 2004.

Dávalos, José, *Tópicos Laborales*, Porrúa, México, 2006

www.oit.org

www.inegi.org.mx