

**TECNOLÓGICO UNIVERSITARIO DE MÉXICO**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

Tesis:

“LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA DÉCADA DE LOS  
NOVENTAS”

TESIS QUE HA SIDO REVISADA Y AUTORIZADA POR:

---

LIC. JESÚS TOMÁS ARRIOLA CAMPOS

---

LIC. LUCIO JUÁREZ RIVERA

---

JOSE LUIS ÁNGELES MIRELES



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

	pág
OBJETIVO	1
INTRODUCCIÓN.	2
CAPÍTULO I Historia de la Seguridad Social en México	5
1.1 La Seguridad Social en México a finales del siglo XIX	6
1.2 Las primeras disposiciones legales en nuestro país en materia de Seguridad Social	8
1.3 La Constitución de 1917 y la Seguridad Social	13
1.4 Principios Constitucionales en materia de Seguridad Social	19
CAPÍTULO II Las vicisitudes del Sistema de Seguridad Social en el México Post revolucionario.	23
2.1 Las Leyes Estatales de Trabajo en materia de Seguridad Social.	26
2.2 La Gestación de un Sistema de Seguridad Social integral en el México Moderno.	30
2.3 El surgimiento del marco jurídico.	32
2.3.1 Ley del Seguro Social.	33
2.3.2 Ley del INFONAVIT.	69
2.3.3 Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro	71
CAPÍTULO III Las Reformas Estructurales a la Seguridad Social en la Décadas de los Noventas.	77
3.1 Causas que provocaron las reformas estructurales en México en la década de los noventas.	81
3.2 La Nueva Ley del Seguro Social de 1995 y su impacto en el sistema integral de seguridad social.	86
3.3 El Nuevo Sistema de Pensiones ¿Una nueva Forma de concebir a la Seguridad Social?	93

CAPÍTULO IV	Los Trabajadores y las Reformas a la Seguridad Social.	101
4.1	Que tanto conocen los trabajadores sobre las reformas a la seguridad social.	104
4.2	El Derecho a la información ¿Un derecho o una obligación en la Nueva Seguridad Social?	112
4.3	Los beneficios hacia los trabajadores en las reformas a la Seguridad Social	114
4.4	Las Nuevas Obligaciones de los trabajadores para acceder a los beneficios de la Seguridad social	117
CAPÍTULO V	Hacia una Nueva Seguridad Social más justa y equitativa.	120
5.1	Propuesta para mejorar el acceso a la Seguridad Social.	125
5.2	Creación de un sistema de información más sencillo, claro y oportuno para los trabajadores.	130
	CONCLUSIONES.	134
	BIBLIOGRAFÍA.	139

## OBJETIVO

El objetivo de la presente tesis tiene la finalidad de conocer y analizar los diferentes factores y causas que provocaron las modificaciones estructurales en el sistema de seguridad social en México, partiendo de un estudio histórico para entender el nacimiento de sus principios, finalidades y contenidos de la misma, y cómo estos han ido evolucionando y cómo esos cambios se dieron de una manera significativa en la última década del siglo pasado.

## INTRODUCCIÓN

En el desarrollo del trabajo pretendemos demostrar que el cambio que se ha dado en las normas que contienen la Seguridad Social mexicana, es decir, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, que son las leyes de seguridad social que se derivan del apartado "A" del artículo 123 constitucional, han ido paulatinamente desprotegiendo los intereses de los trabajadores y en algunos extremos han llegado a imponer verdaderas obligaciones imposibles de cumplir, todo esto con la finalidad de imponer la concepción de que el Estado ya no debe seguir jugando el papel interventor que tiene, sugiriendo las reformas que la misma sea manejada por intereses particulares.

En el capítulo primero, en este sentido pretendemos demostrar que si bien el esquema de seguridad social surgido de las demandas sociales de principios de siglo y plasmadas en el artículo 123 constitucional no pueden seguir sin cambios, los mismos deben ser orientados a mejorar y perfeccionar el sistema con la principal finalidad de garantizar a los trabajadores mejores servicios y mejores pensiones, también pretendemos aportar elementos que permitan adecuar a la misma a las condiciones imperantes en nuestra sociedad de principios de siglo XXI, sin que por eso sea necesario lastimar los intereses de los trabajadores y sin desligar al estado de su responsabilidad social, además de que valoramos y apoyamos la participación de la iniciativa privada en el saneamiento de la seguridad social para volverla sana financieramente hablando.

En el capítulo segundo analizamos las vicisitudes del sistema de seguridad en el México Postrevolucionario. Ya que las Leyes estatales de trabajo en materia de seguridad social, son importantes para todo el país; Indudablemente cuando se habla de cambios se habla de obsolescencias, sin duda en nuestro sistema de seguridad social existen, sin embargo toda propuesta debe hacerse tomando la opinión de todos los sectores involucrados en la misma, además de los participantes directos que en este

caso son los trabajadores, los patrones y el estado, también se debe tomar en cuenta la opinión de sus organizaciones sociales, es decir de los sindicatos, las organizaciones empresariales y a los sectores del gobierno directamente relacionados con la seguridad social, promoviendo una participación libre de ideologías y de intereses políticos y económicos, que tanto dañan a las soluciones. Así mismo, también analizaremos la gestación de un sistema de seguridad social integral en el México moderno.

En el capítulo tercero analizaremos las reformas estructurales a la seguridad en la década de los Noventas. Abarcaremos las causas que provocaron las reformas estructurales en México en la década de los noventas. Así como la Nueva ley del seguro social de 1995 y su impacto en el sistema integral de seguridad social.. E Importante como lo es, también analizaremos el nuevo sistema de pensiones, planteándonos la interrogante si el nuevo sistema de pensiones es una nueva de concebir a la seguridad social. Por eso nuestro análisis parte de un estudio imparcial, científico, desprovisto de interés y carga emotiva, nos acercamos a los principales actores, es decir, a los trabajadores, hicimos un proceso de reflexión y plasmamos sus sugerencias para que estas sean tomadas en cuenta por quien deba ser tomadas, propuestas viables, emanadas de sus principales interlocutores y sobre todo de quien las necesita, partimos de entender que el sistema de Seguridad Social, no es un sistema de fríos números, sino es un medio de contención social, además de un elemento redistribuidor de la riqueza, además de que proporciona los medios suficientes para que los mas desprotegidos tenga accesos a la salud, vivienda, y a un futuro mínimamente seguro, por eso lo mínimo que se puede pedir a los que impulsan y plasman los cambios y modificaciones a las normas de seguridad social, es un alta sensibilidad, para que con esto no volverla inalcanzable e insensible.

En el capítulo cuarto, analizaremos el papel de los trabajadores respecto con las reformas a la seguridad social. Qué tanto conocen los trabajadores sobre las reformas a la seguridad social. ; así como el derecho a la información, dentro de la nueva ley del seguro social; los beneficios hacia los trabajadores en las reformas a la seguridad social.

Por último en el capítulo quinto, así como en las conclusiones, trataremos de abarcar un pronóstico o futurismo de la nueva seguridad social más justa y equitativa. Una

propuesta para mejorar el acceso a la seguridad social. Y la creación de un sistema de información, más sencillo, claro y oportuno para los trabajadores. Nuestra propuesta es integral, buscando generar una propuesta generosa, desinteresada, criticando aquellos cambios que buscan solo un beneficiario y que buscar la finalidad de la seguridad social, en aras de un falso saneamiento financiero, que si se debe buscar, este no debe ser el fin último de la misma, ya que ese, es brindar a los trabajadores una seguridad económica, de salud y un futuro sin sobresaltos y decoro.



## CAPÍTULO I

### HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Desde tiempos inmemorables, los hombres han requerido la protección de su vida, la salud y los medios de subsistencia, buscaron crear medios o sistemas que les brindaran protección mientras dura su vida laboral y garantizar su subsistencia en la edad donde se pierden las facultades físicas para desarrollar su trabajo, es así como surgen sistemas basados en la caridad, la asistencia pública, pasando por la beneficencia pública y el mutualismo, para llegar a un sistema en nuestro días más acabado, como lo es el sistema de seguridad social. En este capítulo se explica cómo se ha desarrollado la seguridad social en México.

En nuestro país, envuelto en conflictos militares y políticos desde la época prehispánica y agudizados con la conquista de España, se volvió un asunto de “seguridad nacional” la protección de los indígenas y los trabajadores; pues al existir condiciones que creaban situaciones adversas para nuestros compatriotas, se presentaban los casos de epidemias, que acababan con una buena parte de la población existente en determinadas zonas geográficas de México, además de la desproporcionada explotación de la mano de obra que provocaba la disminución de la población.

Con la revolución Industrial y el desarrollo de la automatización y el conocimiento formal en el país, se da un giro en esta situación, aunque de forma pequeña y limitada. Se va formando en nuestra sociedad una conciencia de que se debía proteger a los trabajadores a través de emitir normas mínimas que evitaran una sobre explotación y se buscaba una protección mínima, ante esto, fueron surgiendo ordenamientos que profundizaban en la necesidad de evitar la sucesión de accidentes y muertes que no solo protegen al obrero sino también crean un ambiente aceptable para el desarrollo del trabajo, además de fomentar la paz social, tan necesaria en las épocas de inestabilidad por las que atravesó nuestro país.

Con el surgimiento de la industrialización en México a mediados del siglo XIX se fueron configurando las primeras formas de protección a los trabajadores, tal y como hoy las conocemos, siendo una de las primeras formas de esto, el mutualismo, que como su nombre lo indica consistía en la ayuda mutua que se prestaban entre los miembros de la propia asociación, teniendo como una de sus principales características que esta no era proporcionada ni administrada por los patrones ni por el estado, más bien surgía de la necesidad que los propios trabajadores sentían de apoyarse y fomentar en ellos el principio de solidaridad. Además de enfrentar juntos las diferentes vicisitudes que la vida le deparaba.

Esta forma primitiva de seguridad social con todo y sus limitaciones constituyeron la base para introducir en primer lugar el derecho del trabajo y paralelamente el derecho de la seguridad social, por eso podemos decir que el mutualismo constituye no solo el antecedente inmediato del sindicalismo en México, sino también el de la seguridad social, en este sistema se apoyo la constitución de 1917 para establecer en la fracción XXIX del artículo 123 el nacimiento legal de la seguridad social en México, aunque sin dejar de reconocer que ya las legislaciones estatales de trabajo de principios de siglo de el Estado de México, Nuevo León, Veracruz y Yucatán contenían elementos de la misma en sus artículos, sin embargo la misma adquirió un rango institucional a raíz de la promulgación de la Constitución de 1917.

## 1.1 La Seguridad Social en México a finales del siglo XIX

La Constitución de 1857 vigente a finales del siglo XIX, garantizaba en sus artículos 4º. Y 5º. La libertad del trabajo: en lo concerniente a que cada cual trabaje en lo que le plazca y a que pueda aprovechar los productos de su trabajo, y este, contra la imposición del trabajo forzado<sup>1</sup>.

Dentro de la concepción liberal a la cual correspondía nuestra constitución, ella no contenía ninguna otra norma que protegiera al trabajador en su condición de tal, pues

---

<sup>1</sup> Briceño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros sociales. Ed. Harla, México, 1994. pag 4

según se pensaba entonces los derechos individuales no imponen al poder público un deber de acción, sino de simple abstención.

Congruente con el pensamiento liberal de la constitución, tanto el Congreso Federal, como las Legislaturas de los Estados, se habían abstenido de expedir leyes de protección a los trabajadores, excepto en los Estado de México y de Nuevo León a las que después aludiremos; las relaciones entre el patrón y el trabajador estaban reguladas en los Códigos Civiles del Distrito Federal y Territorios (de 1884), y de los Estados, que en general reproducían las normas de aquel. Definían el servicio por jornal y contenían normas sobre la terminación del contrato a tiempo voluntario o a plazo fijo, respecto de este último, establecían las consecuencias de la rotura del contrato antes de ese tiempo; en lo que no se hubiera convenido expresamente debiera estarse a la costumbre del lugar (Art. 2464. Este es el avance máximo a que había llegado la legislación, para suavizar en lo conducente a la antigua legislación española, creyendo así poner remedio a la situación de los jornaleros.<sup>2</sup>

El contrato de trabajo descansaba, pues, en el principio de igualdad individual entre los contratantes, sin contener disposición alguna de interés publico que protegiera al trabajador de cláusulas o prácticas abusivas sobre trabajos excesivos, ni sobre remuneración injusta, ni que estableciera sanciones suficientes para el caso de despido injustificado. Los trabajadores tampoco podían prácticamente reclamar sus derechos ante los tribunales por lo largo y costoso de los procedimientos y la ineficacia de los resultados; es decir, a pesar de la igualdad de capacidad jurídica para contratar a los trabajadores se encontraban en un estado completamente de desigualdad práctica, pues estaban en desventaja respecto a sus patrones, por la diferencia económica y social, y generalmente también culturales, existentes entre ellos.

Si a finales del siglo pasado no existían normas específicas que regularan la relación de trabajo, mucho menos existían normas que contuvieran contenidos mínimos de seguridad social, en este tiempo no se consideraba importante legislar aspectos más allá que los del contrato de trabajo.

---

<sup>2</sup> Briceño Ruiz Alberto, Op. Cit, pag 5

La relación laboral se daba en un ambiente de desprotección, sin un marco jurídico ni instituciones que vigilaran el cuidado y protección de los derechos de los trabajadores. En esta época surgió la figura del mutualismo, una figura rescatada por los trabajadores mexicanos de finales del siglo XIX, que con sus defectos y limitaciones constituyó una luz de esperanza para los trabajadores, ya que si bien no se recibían aportaciones patronales o del gobierno sí fomentaban entre sus miembros los principios de solidaridad, fraternidad y fue la semilla que generó el surgimiento del sindicalismo en México, así concomitante a esto el surgimiento de la seguridad social mexicana.

## 1.2 Las primeras disposiciones legales en nuestro país en materia de Seguridad Social.

Con motivo de la lucha armada surgen a principios del siglo, dos disposiciones de carácter estatal que tienen que ver con la seguridad social: La Ley de Accidentes del Estado de México, expedida el 30 de abril de 1904 y la Ley sobre accidentes de trabajo expedida en Monterrey el 9 de abril de 1906. en ésta se reconoce por primera vez la obligación de los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidentes o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores.

Al triunfar la revolución constitucional, iniciada conforme al Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y la cual derrocó al Gobierno usurpador del General Victoriano Huerta, el primer jefe del Ejército Constitucional Don Venustiano Carranza, expidió en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914 “El Decreto que adiciona al Plan de Guadalupe”, con objeto de hacer frente a la escisión surgida con la División del Norte y efectuar las reformas sociales y políticas que exigía el país, de acuerdo con las ideas y tendencias de los hombres, que con las armas en la mano, hicieron la revolución durante más de cuatro años, y entre ellos, la de “mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y en general de las clases proletarias”.

Sin embargo, atendiendo a necesidades sociales de carácter local, el Estado de México expidió el 30 de abril de 1904 una Ley sobre accidentes del trabajo imponiendo a los

patrones la responsabilidad por los accidentes que causaren a sus trabajadores la muerte o una lesión y por las enfermedades que les impedían trabajar, aun cuando las indemnizaciones respectivas eran bajas. Por su parte el Estado de Nuevo León expidió la Ley de 9 de noviembre de 1906 por la cual impuso a los patrones la responsabilidad de los accidentes que ocurran a sus empleados y trabajadores en el desempeño de su trabajo o en ocasión de este, señalando indemnizaciones superiores a las del Estado México. Ambas leyes contenían los casos excluyentes de la responsabilidad de los patrones.

Vencida la fracción revolucionaria llamada Convencionista, disidente de la Constitucionalista que encabezaba don Venustiano Carranza, se reunió en Querétaro del 1º. De diciembre de 1916 al 5 de febrero de 1917, el Congreso Constituyente que habría de hacer la Constitución de 1857, cuyo respeto había sido la bandera de la revolución, las reformas necesarias que se imponían por la experiencia política y por las aspiraciones que habían aflorado durante seis años interrumpidos de guerra civil.

La primera Comisión de Constitución consideró satisfactorio el proyecto del Art. 5º. Pero creyó conveniente proponer que fuera adicionado en defensa de las energías del trabajador fijando limitaciones a la continuidad del trabajo, pues “si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y así degenerada”<sup>3</sup>, y vendría a constituir una carga para la humanidad. Por esta observación proponían se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que les debe ser prohibido a los niños y mujeres el trabajo nocturno en las fábricas, y reservó algunas otras sugerencias hechas por varios diputados para sentar las bases de la legislación del trabajo, por estimar que no cambian en la sección de las garantías individuales sino en las facultades del congreso.

La discusión de este dictamen realizado en la sesión de los días 27 y 28 de diciembre de 1916, estuvo firmemente orientada en el sentido de que las bases generales de la

---

<sup>3</sup> Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Edit. Porrúa. Pag 45

legislación del trabajo quedaron consagrados en la Constitución que a ellos tuvieran que acomodarse las leyes de los Estados.

Proyecto de la comisión especial de trabajo.- Como resultado de la discusión, la Comisión de Constitución retiró su dictamen y bajo la presidencia del Ing. Pastor Roaus, se creó una comisión de piso e informal para estudiar nuevamente el texto del Art. 5º. Y la formación de lo que después fue el Art. 123 de la Constitución, la cual formuló su iniciativa, que entre otras razones justificó la necesidad de que “se llene el vacío existente en nuestros códigos definiendo exactamente la naturaleza del contrato de trabajo, para mantener el equilibrio deseado en las relaciones jurídicas de trabajadores y patrones, subordinados a los intereses morales de la humanidad en general y de nuestra nacionalidad en particular, que demandan la conservación de la especie y el mejoramiento de su cultura en condiciones de bienestar y de seguridad apetecibles”.<sup>4</sup> Después agregaba “reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de justicia y se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, descanso, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo; si no también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia a instituciones de prevención social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajo parados involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública”<sup>5</sup>.

Con esos antecedentes se propuso la adición de un título de la Constitución que se denominaría “Del Trabajo”, en el cual habría de fijarse las bases a las cuales deberían de sujetarse el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados al legislar sobre el trabajo.

Esta iniciativa pasó a la Comisión de Constitución, la cual formuló dictamen aprobatorio en todas sus partes y la adicionó introduciendo la participación de los obreros en las

---

<sup>4</sup> Cit, por Arce Cano, Gustavo, Op. Cit. Pag 46

<sup>5</sup> Cit, por Arce Cano, Gustavo, Op. Cit. Pág. 46

utilidades de las empresas e incluyó a las empresas urbanas la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores; estableciendo las características del patrimonio familiar, los requisitos para la contratación de trabajadores mexicanos para el extranjero, y algunos otros preceptos tendientes a concretar más las disposiciones de la iniciativa.

Al conocer de este dictamen la asamblea discutió sobre el derecho de huelga de los obreros de los Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno, a propósito de un caso entonces reciente, adoptando su posición en el sentido de negar el derecho de huelga a esos trabajadores por estar asimilados al ejército nacional y, con pequeños cambios sin importancia, aprobó en la sesión de 23 de enero de 1917, por unanimidad de votos, el dictamen de la Comisión de Constitución, que incluía el artículo 5°. Y el título 6°. Denominado “del Trabajo y de Previsión Social”, formado con el Art. 123 de la Constitución, El cual marca uno de las etapas más importantes de la Historia Nacional.

Cuando Venustiano Carranza tomó la presidencia de la República, realiza el acto más trascendental de nuestra historia: en la ciudad de Querétaro el 5 de Febrero de 1917, es promulgada una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se incluyen a los fundamentos legales de la seguridad social que siguen vigentes en nuestros días.

En los apartados del Artículo 123, se establecen las diferencias entre trabajadores privados y públicos, así como las condiciones y derechos mínimos que tienen las personas para poder desarrollar su actividad.

Dentro del Título Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Del trabajo y de la previsión social, se encuentra el Artículo 123, el cual establece que”: Todos los ciudadanos mexicanos tienen derecho al trabajo digno y socialmente útil; para tal efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley”, dicho Artículo está conformado por dos grandes apartados:

El apartado “A”, el cual regula las relaciones de trabajo entre los particulares y en su fracción XXIX, establece lo siguiente: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y

ella comprenderá los seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores”.

El Instituto que atiende a este tipo de relaciones de trabajo se llama “Instituto Mexicano del Seguro Social”, regulado por la Ley arriba mencionada.

El apartado “B”, que cabe aclarar surge hasta la década de los sesentas del siglo pasado, el cual regula las relaciones de trabajo de los integrantes del servicio público, en cualquier tipo de institución que tenga este carácter, y en la fracción XI establece que: “la seguridad social” se conformará conforme a las siguientes bases mínimas:

A-) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, la vejez y muerte.

B-) En caso de accidente o maternidad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

C-) Las mujeres en estado de embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable.

D-) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a medicinas y asistencia médica.

E-) Se establecerán centros para vacaciones y tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

El instituto de seguros sociales que atiende estos aspectos se llama “Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado ( ISSSTE), regulado por la llamada Ley del ISSSTE.



El mismo apartado “B” distingue un tercer grupo de relaciones de trabajo en la fracción XIII, que establece: los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

De lo anterior se desprende el tercer grupo de relaciones laborales que tienen, los militares, marinos y seguridad pública con el gobierno, cuyos servicios de seguridad social son atendidos en los hospitales militares, y dichas relaciones son reguladas por la Ley de Seguridad Social para Miembros del Heróico Ejército Mexicano, Fuerza Aérea y Marina Mercante.

Se entiende entonces que existen tres tipos de relaciones de trabajo en México para efectos de la seguridad social:

- a) Entre particulares
- b) Entre gobierno y sus trabajadores
- c) Entre los militares, fuerza aérea y marinos con el gobierno.

Ahora bien el sistema de seguridad social no se constriñe solo a la atención médica y al otorgamiento de una pensión, es mucho más que eso incluye aspectos de vivienda, ahorro que también emanan del artículo 123 constitucional fracción XII y XXIX respectivamente, por lo que esto constituye un sistema amplio, integral y sujeto a los vaivenes de los factores económicos de nuestro país.

### 1.3 La Constitución de 1917 y la Seguridad Social

El artículo 123 Constitucional elaborado de la manera que se indica en el capítulo pasado, impuso al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados el deber de expedir leyes sobre el trabajo, conforme a las necesidades de cada región, pero sin contravenir a las bases establecidas en el mismo precepto, las cuales deberían regir de una manera general todo el contrato de trabajo; pero el artículo no se limitó solamente a

establecer esas normas sino se ocupó también de la asociación de los trabajadores y de los patronos en defensa de los derechos de cada una de estas clases, de la huelga, del mejoramiento social de los mismos y de la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La Constitución no definió el contrato de trabajo, pero se refirió a sus elementos en un sentido afirmativamente protector de los trabajadores, en lo concerniente a la prestación del servicio, al salario, a la previsión y reparación profesional, a las habitaciones de los trabajadores, a la conducta para con el trabajador y su familia, al despido injustificado y a la salvaguardia de las normas protectoras del trabajo.

Prestación del Servicio.- El servicio que el trabajador debe prestar en virtud de su contrato está concebido en términos de no agotar las fuerzas de aquel, y por lo tanto, prohíbe la jornada inhumana, entendiéndose por tal la que fuera notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo (frac. XXVII.) y limitó la jornada máxima de trabajo ordinario a ocho horas la diurna (frac. I) y a siete la nocturna (frac. II. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, éstas no podrán exceder de tres horas diarias ni más de tres veces en una semana.

En este mismo sentido, el menor de edad y la mujer fueron objeto de protecciones especiales. Se prohibió el contrato de trabajo para los menores de doce años (frac. III. La jornada de los jóvenes mayores de catorce años y menores de dieciséis no puede exceder de seis horas (frac. III) y no podrán ser admitidos a trabajos por tiempo extraordinario (frac XI). Quedan prohibidas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años, las labores insalubres o peligrosas, así como el trabajo nocturno industrial, y se prohíbe que trabajen en establecimientos comerciales después de las diez de la noche. (Frac. III.

Las mujeres también fueron especialmente protegidas en consideración a la maternidad. En estado de gravidez, durante los tres meses anteriores al parto no habrán de desempeñar trabajos físicos que exijan esfuerzo considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán de descanso forzoso sin menoscabo de su empleo ni de la percepción de su salario integro, ni de los derechos que le corresponden por su

contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. (Frac. V.

Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.-El desempeño del trabajo engendra ciertos riesgos para la salud, la integridad corporal y la vida del trabajador, que es necesario prever para que no se produzcan y remediarlas en caso de que se realicen.

Por eso la Constitución impulsó al patrón la obligación de observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas en el uso de las maquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como para que éste quede organizado de manera que la salud y la vida del trabajador tengan la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes (frac. XV.

Como consecuencia de esa obligación, la Constitución previno que los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; esa responsabilidad consiste en pagar la indemnización correspondiente según que hayan tenido como consecuencia la muerte o solamente la incapacidad temporal o permanente para trabajar de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate al trabajador por un intermediario (frac. XIV.

Sanción de las normas protectoras del trabajador.- Todas estas bases establecidas por la Constitución para las futuras legislaciones del trabajo eran disposiciones imperativas, pues por mandato expreso no podían ser contravenidas; además muchas de ellas eran prohibitivas, y por lo tanto, unas y otras no eran renunciables conforme al Art. 6º. Del Código Civil, y las estipulaciones contrarias a ellas en los contratos de trabajo afectaban al interés público y constituían un objeto ilícito sancionado con nulidad, establecida en el mismo Código, en el Art. 8º. Por otra parte, se consideró que el derecho de los trabajadores estaría en evolución y que había que proteger a éstos en mejoras que paulatinamente tuvieran. Por tales motivos la Constitución cuidó de declarar que “Serán nulas y no obligarán a los contratantes”, entre otras estipulaciones específicas

del contrato de trabajo, la renuncia que hiciera el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra (XXVII), así como la renuncia del trabajador a cualquier derecho consagrado en su favor en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores (XXVII).

La Previsión Social.- Todas las bases referentes al contrato de trabajo que hemos examinado pueden considerarse con un doble efecto: por una parte, proteger al trabajador en el presente, en cuanto a que es parte en un contrato de ejecución actual, y protegerlo también para el futuro, en su persona y en su familia, como seres humanos, con derecho a la vida, a la salud y a la integridad corporal. Por eso todas las normas básicas del contrato de trabajo, son al mismo tiempo que reguladoras de una relación jurídica presente, de una previsión social, impuesta al patrón como obligación emanada del contrato de trabajo. Así puede observarse que la limitación de las jornadas de trabajo, el descanso semanal, la protección a las mujeres y niños, al mismo tiempo que impiden un trabajo agotador, mantienen normalmente a los trabajadores en condiciones suficientes para conservar la salud en el futuro, prolongar su vida y seguir siendo factores útiles a la sociedad, si es que al mismo tiempo perciben salarios suficiente para atender sus necesidades normales y las de su familia. Pero eso no es suficiente, él trabajador tiene necesidades cuya satisfacción, en el aspecto económico, no puede satisfacer por si mismo, ni con el salario que percibe; es necesario que la ley lo proteja, también en ese aspecto, y por eso, independientemente de las normas de previsión social, obligatorias para los patrones en beneficio de sus familias y de la sociedad, la Constitución establece otras medidas de previsión social, algunas de las cuales incumben a los patrones por el hecho de serlo, otras de carácter general impuestas a quien quiera que se encuentre en las circunstancias previstas aún cuando no sean patrones, y otras impuestas al Estado.

A) Previsiones sociales obligatorias para el patrón.- La Constitución impuso al patrón, por el hecho de serlo, algunas obligaciones sociales, independientes de las obligaciones individuales o colectivas que contraiga por estipulaciones o por disposiciones de la ley en virtud de los contratos de trabajo. Deberá establecer escuelas, enfermerías, y demás servicios necesarios a la comunidad (XII. Además,

en los centros de trabajo, cuando su población excede de 200 habitantes, deberán reservar un espacio de terreno que no será menor de 5,000 metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalaciones de edificios distintos a los servicios municipales y centros recreativos (XIII).

B) Previsiones sociales de carácter general.- Independientemente de los centros de trabajo y de las provisiones sociales que la Constitución imputa al patrón, ella establece otras medidas de protección social de los trabajadores:

B') Prevención contra vicios.- En todo centro de trabajo queda prohibido el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego (XIII).

B'') Servicio de colocación de empleados.- El Servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectuó por oficinas municipales, por bolsas de trabajo, o por cualquier otra institución particular, liberando así a los trabajadores de ser víctimas de los enganchadores que con ellos especulaban considerándolos como mercancía.

C) Patrimonio de familia.- En consideración al trabajador se previno la constitución del patrimonio de familia, aun cuando esta institución es limitada a los trabajadores. Las leyes determinaron los bienes que constituyen el patrimonio familiar, los cuales serán inalienables; no podrán sujetarse a gravámenes reales, ni ser embargados; serán transmisibles a título de herencia, con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios (XXVIII).

D) Adquisición de casas para los trabajadores.- Fueron consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casa baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazas determinadas (XXX), con lo cual debería facilitarse la constitución de los patrimonios de familia de los trabajadores en condiciones propicias para ellos, eliminando intermediarios de carácter lucrativo.

E) Cajas de Seguros populares.- Se impuso al Gobierno Federal y a los de los estados el deber de organizar, por ser de utilidad social, el establecimiento de Cajas de Seguros

Populares, de Invalidez, de Vida, de Cesación involuntaria de Trabajo, de Accidentes y de otros con fines análogos, para infundir e inculcar la previsión popular (XXIX.

Esta disposición acusa la necesidad de atender los riesgos mencionados, que son inherentes a la condición humana, y no solamente de los trabajadores, pero en estos, el problema reviste mayor gravedad por tratarse de seres económicamente débiles.

El Estado, por medio del Gobierno Federal y el de los Estados, es decir, por una actividad concurrente, debería fomentar esos organismos para infundir e inculcar la previsión popular, de manera que el pueblo habría de quedar compenetrado de la necesidad de contribuir a esas Cajas para obtener los beneficios correspondientes, todo lo cual era de esperarse que redundaría en bienestar de la sociedad.

Esa disposición, al mismo tiempo que era una norma de aplicación actual, era un programa de acción para el futuro.

Ni los patronos, ni el Estado, participaban consecuentemente en la carga de estos riesgos, la cual correspondía exclusivamente a la Caja, sosteniendo con el Conjunto de las cuotas de cada individuo en particular,, pues se estimaba que eran riesgos inherentes a la condición humana y no consecuentes, al menos directamente, del contrato de trabajo; sin embargo, puesto que esos riesgos motivan la necesidad de satisfacerlos y para la atención de las necesidades propias del trabajador y los de su familia, el cuenta solo con su salario, habría de considerar que el salario suficiente comprendería también el margen bastante para poder cubrir las cuotas de las cajas populares, soportando así indirectamente el patrón el costo respectivo.

Por otra parte, la misma disposición fue prudente, pues no señala a las cajas populares como el único medio para dar la seguridad popular respecto de los trabajadores, en una materia compleja en la que México carecía de experiencia. Reservaba a la legislación futura la resolución del problema.

Algunas de las leyes expedidas por jefes revolucionarios, y a las cuales hemos aludido antes, habían avanzado más, pero la práctica posterior demostró que no habían sido acertadas.

## 1.4 Principios Constitucionales en materia de Seguridad Social

La historia de la seguridad social es la historia de nuestro derecho del trabajo, un destino común para dos áreas del derecho laboral íntimamente ligadas, una no se entendería sin la otra, tan es así que las reivindicaciones obreras del siglo XX tenían en su petición una fuerte dosis de lo que hoy es la seguridad social, por lo tanto esa relación estrecha y cercana es lo que impregna al derecho de la seguridad social de un fuerte contenido social, tutelar y protector de los trabajadores,

El Derecho del Trabajo con sus principios que los caracterizan, como son: el de justicia social, equidad, tutelaridad, proteccionista y con una alto grado de sensibilidad social ha impregnado de estos al Derecho de la Seguridad Social, que además de estas características posee los suyos propios que lo hacen auténtico en todo el mundo, entre otros de los principios que sostienen la seguridad social en México encontramos:

**Principio de Solidaridad**, es el principio más importante en la seguridad social, ya que sin este no podríamos justificar la existencia de la misma en nuestro marco juicio legal, basada en la interdependencia que se establece entre los individuos que participan en ella, reflejado esto en el sostenimiento de elementos que permiten que los más pobres tengan acceso a servicios que por ellos mismos no pudieran pagar, es decir que de las cuotas de los cotizantes es como se financian los servicios que se prestan a quien lo necesita, creando con ello un verdadero sistema solidario, único y que no recurre a cobros desproporcionados y brinda un servicio de calidad y buena atención.

El principio de solidaridad sustenta la existencia de la seguridad social mexicana, sin este principio no pudiéramos entender la creación de las instituciones rectoras de la misma, interrelaciona a los individuos sin causarles un perjuicio, por el contrario el principio de solidaridad actúa hacia delante buscando darle a quien no tiene, es por eso que las personas pueden obtener un crédito para vivienda, una atención médica con los mejores médicos del país, servicios hospitalarios que uno no se llega a imaginar, así como disponer de una pensión al terminar nuestra vida laboral ya sea

planeada o imprevista, el principio de solidaridad une, apoya, refuerza y fija la misión de la seguridad social, es su principio básico, sobre el gira la actuación de las instituciones encargadas de administrarla y proporcionarla hacia los trabajadores.

El origen del principio de solidaridad se origina de las mutualidades, esas organizaciones sociales de fines del siglo XIX, precursoras del sindicalismo en México, en la ayuda mutua, en el apoyo de las personas que contribuyen a la sociedad, el sistema de seguridad social tiene que ver con las luchas sociales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, sin este principio no pudiéramos concebir la existencia misma de la seguridad social.<sup>6</sup>

**Principio de Subsidiariedad.-** El mismo consiste en la ayuda que recibe el trabajador que debido a su magro ingreso no tendría a su alcance la atención médica requerida, el acceso a una vivienda, o la posibilidad de tener un ingreso seguro al finalizar su vida laboral, implica que los trabajadores de más altos ingresos financien a los de más bajos ingresos, que los servicios que no ocupan aquellos los ocupen estos con la finalidad de que las cuotas aportadas por los de mayor ingreso sirvan para financiar el pago de los servicios que usan los de más bajos ingreso.

Este principio está íntimamente ligado con el de solidaridad, ya que la interdependencia sigue presente y este último principio no se pudiera entender sin aquel, es un principio que nos permite entender como un trabajador de bajos ingresos puede obtener un crédito para vivienda, una atención hospitalaria y un futuro con un ingreso aunque sea mínimo pero seguro.

**Principio de Universalidad,** el eje básico en que se desenvuelve este principio es la existencia de que en el mundo laboral nadie puede ser clasificado por su ingreso, para las instituciones de seguridad social todos los trabajadores tienen el mismo derecho, condicionado este solamente a que se cumpla con lo que la ley establece, es decir una persona puede acceder a un crédito para vivienda si reúne los puntos necesarios para obtener el financiamiento. Una pensión estará condicionada a que se cubran los requisitos exigidos por la ley, salvo estas limitantes todos los trabajadores disfrutarán de

---

<sup>6</sup> Camus, Maria del Rosario. La Reforma a la Seguridad Social y la Capacitación de los Trabajadores. Edit. Friedrich Ebert Stiftung. 16



los beneficios que la seguridad social otorga, el principio insiste en que para la seguridad social todos los trabajadores se les deben atender sin importar, la aportación del mismo al sistema, su antigüedad de cotización, solo basta para disfrutar de sus beneficios el que cumpla con los requisitos exigidos por la Ley correspondiente para acceder a ese derecho.

**Principio de igualdad:** Todos los trabajadores tienen la misma calidad en la atención, sin distinguirlos por su aspecto o su capacidad económica, a ningún trabajador en la seguridad social se le puede discriminar por sus ingresos, todos son atendidos a la par, a nadie se le pregunta cuánto es su ingreso para destinarle tal o cual servicio, para la seguridad social todos los trabajadores son dignos de atención, tampoco dependerá de su condición de altos ingresos o bajos ingresos la calidad de atención que se le brinde, serán los mismos médicos, la misma calidad de atención hospitalaria, el mismo tipo de vivienda y el mismo requisito de acceso a la pensión.

**Principio de integralidad,** este consiste en que la seguridad social cubrirá todos los riesgos a que los trabajadores están expuesto, no solo en su vida laboral sino como ciudadanos, es un brinco de la seguridad social a ámbitos sociales que buscan fortalecer el nivel de vida de los trabajadores, ya que su campo de acción no se restringe a la vida laboral, humaniza más al sistema ya que otorga diversos incentivos que permiten a los trabajadores tener más posibilidades de crecimiento, al trabajador no solo se le ubica en el ámbito del trabajo también se le reconoce el aspecto social incluido en éste a la familia, la recreación, el desarrollo como persona, es decir la seguridad social no se restringe al campo laboral.

A la persona, es decir al trabajador se le trata esencialmente como ser humano, se le reconoce que su vida no solo es la fábrica o el taller o la oficina, ya que cubre todas las contingencias que como persona siendo trabajador le pueden suceder, por lo que la seguridad social es integral porque va más allá de cubrir el siniestro laboral, mientras este en su calidad de trabajador el siniestro no laboral también esta cubierto esto en todos los ámbitos, es decir, vivienda, salud, guarderías, educación, desempleo, matrimonio, convivencia, etc.

Principio de inmediatez, este se refiere a que la atención en materia de seguridad social debe ser inmediata estar a disposición del trabajador cuando lo necesite, en el momento, claro respetando los requisitos y obligaciones que la propia ley establece para poder tener acceso a sus servicios, implica prestar los servicios sin mayor dilación, estar al servicio de los contribuyentes del sistema, ser oportuna.

Principio de participación de los sectores en la gestión y administración de las Seguridad social. Este principio nos refleja el principio tripartita que caracteriza al derecho laboral mexicano, ya que la seguridad social es patrimonio no del estado sino de los sectores que participan en él, esto es de los trabajadores, los patrones y el estado, sus decisiones son tomadas por consenso, en su administración participan los tres factores, por lo que no podemos decir que el éxito o fracaso de la misma sea culpa o acierto de un solo factor.

La gestión de la seguridad social implica que los tres factores participan en el servicio que se presta, en su administración y en las decisiones, es así que las instituciones de seguridad social como lo es el IMSS y el INFONAVIT, tienen órganos de gobierno donde participan los tres sectores: trabajadores, patrones y gobierno, considerando que este principio es lo que le ha dado estabilidad y equilibrio a la seguridad social no permitiendo que se avasalle a este generoso sistema, sin embargo con la ola de reformas que se han emprendido en la década pasada parece que este principio empieza a sufrir serios ataques y que en el caso de los trabajadores sería lo menos conveniente ya que la participación de los mismos en la gestación, administración y suministro de la misma es un factor indispensable para conservar todos los principios anteriormente mencionados, así como la viabilidad de la misma.

## CAPITULO II

### LAS VICISITUDES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL MÉXICO POSTREVOLUCIONARIO

La difícil situación económica, la inestabilidad política y la incipiente organización obrera así como la falta de una idea clara y precisa sobre lo que debían ser las cajas de seguros populares y la manera de fomentar la previsión, hizo nugatoria en muchos aspectos la disposición constitucional sobre seguridad social en la República Mexicana.

Sin embargo, las aportaciones de las legislaciones de los Estados no dejan de ser importantes pues contribuyeron a plantear posteriormente los objetivos de la Legislación Federal sobre la materia ya que incluso se planteó la necesidad de proteger a los individuos no por su carácter laboral sino por tratarse de seres humanos.

Entrando directamente al tema de nuestra tesis, podemos decir que los planes de la seguridad social después del movimiento revolucionario de principios de siglo y la promulgación de la constitución de 1917, se vieron obstaculizados en primer instancia por los factores aludidos al principiar el capítulo, sin embargo, con la contribución de las influencias ideológicas y las trasformaciones políticas, sociales y económicas nuestro país se fue perfilando hacia la consolidación de una verdadera democracia y al fortalecimiento de un sistema jurídico, donde la norma laborar empezó a brillar con luz propia, entre éstas, la relacionada a la seguridad social.

En las transformaciones colectivas alienta un sentimiento de justicia social, en pugna con los intereses egoístas que ahogan la libertad de los pueblos y el derecho de los individuos y de las comunidades a una vida superior, sin embargo la lucidez de las ideas, el fortalecimiento del movimiento obrero, y el avance de nuestro país así como

su aparición en el mundo contribuyeron a fortalecer paulatinamente la idea de tener un sistema jurídico, moderno y justo<sup>7</sup>.

La Revolución Mexicana recogió ciertos postulados reivindicatorios, donde el pueblo mexicano anhelaba mayor respeto al valor humano, la supresión del desamparo, de la miseria y de la insalubridad, establecer procedimientos de seguridad social que garanticen una democracia nueva, fresca, positiva y creadora.

Don Venustiano Carranza, jefe de la Revolución Constitucionalista, publicó el decreto del 12 de diciembre del año de 1912 que en su artículo 2 decía: “ El primer jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, 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 indispensable para establecer un régimen que asegure la igualdad de los mexicanos”.<sup>8</sup>

En el año de 1919 se formuló un proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, que proponía la constitución de cajas de ahorro, cuyos fondos tenían como objeto, impartir ayuda económica a los obreros cesados. Los trabajadores tendrían la obligación de dar a las cajas el 5 por ciento de sus salarios. Los patronos, por otra parte, deberían aportar el 50 por ciento de la cantidad que les correspondiera a sus asalariados.

Con estas dos breves referencias podemos darnos cuenta de la importancia que tuvo en la sociedad posrevolucionaria la formulación de normas específicas de la relación laboral y como las condiciones económicas y sociales se iban poco a poco abriéndose a recibir nuevas normas que dentro de sus postulados contuvieran aquellas que le dieran protección a los trabajadores y permitieran a nuestro país consolidar la paz social.

---

<sup>7</sup> Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Edit. Porrúa. Pág. 45

<sup>8</sup> Íbidem, pág 45

Hubo otros intentos ya que para 1917 faltaba todo por hacer. Existía una constitución, una legislación, pero que lejos se encontraba de poder alcanzar la implementación de la seguridad social. El ambiente no era propicio, no había censos de población, no había tablas de natalidad, medios económicos, mortalidad, vejez, etc. Se carecía de absolutamente todos los servicios técnicos.

Existen varios ejemplos de intentos por poner en marcha un sistema de seguridad social nacional, que solo quedaban en eso ya que no se tenía claro el cómo, dónde, y cuando, lo que atrasó en gran medida su implementación, entre otros de los intentos esta el realizado por el General Álvaro Obregón quien en su carácter de candidato a la presidencia, el 6 de agosto de 1919, suscribió un convenio con la CROM, comprometiéndose a establecer un Ministerio de trabajo, encargado de resolver todos los problemas relacionados con los intereses de los trabajadores. Por otra parte este pacto obligaba al Ejecutivo Federal a tomar en consideración la opinión de los responsables de las organizaciones obreras, cuando se llevaran a cabo reformas a procedimientos de interés general. Este pacto fue firmado entre otros, por Luis N. Morones, Celestino Gasca y Reynaldo Cervantes Torres.

En 1921, el 9 de diciembre, el general de División Álvaro Obregón, entonces Presidente de la República envía al congreso de la Unión un proyecto de Ley del Seguro Social que constituye hasta esa fecha, en la historia del Seguro Social en México el mayor esfuerzo realizado para reglamentar el artículo 123 Constitucional. Se habla en ese proyecto de que los patrones pagarían un 10% sobre algunos salarios, lo cual vendría a constituir un fondo manejado por el estado, el cual estaría destinado a satisfacer con toda oportunidad los derechos de los trabajadores. Se expresaba en este proyecto los riesgos que serían motivo de compensación: Indemnización por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y seguros de vida, se expresaba en este proyecto también la finalidad de la reserva económica, manejada por el estado para crear riqueza pública y habitaciones para los trabajadores. Por diversos motivos este proyecto no fue aprobado en el Congreso de la Unión.

En la campaña presidencial de 1927-1928, los partidarios de Álvaro Obregón conociendo su pensamiento, se agrupan en una organización denominada "Partido de

Previsión Social”, uno de cuyos conceptos establecía: “El Seguro Social en sus varias formas, jubilaciones por vejez de los trabajadores, seguro de vida e indemnización por accidentes de trabajo”.

Corresponde por lo tanto el mérito, al general Álvaro Obregón, ser quien realizara esfuerzos extraordinarios para reglamentar la fracción XXIX del artículo 123 constitucional en lo que se refiere al Seguro Social. Si no lo consiguió, si creó toda una serie de circunstancias propicias para promover el advenimiento de la revolución Constitucional la cual se realizó en 1929, es decir un año después de su muerte.

En julio de 1929, el Ejecutivo Federal convocó a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, donde se discutió y aprobó la reforma de la Fracción XXIX del artículo 123 constitucional. Estas reformas las aprobó la cámara de senadores el 20 de agosto de 1929 y el 22 del mismo mes, la cámara de diputados hizo la declaratoria de la reforma constitucional, una vez que la mayoría de las legislaturas estatales lo habían aprobado.

El 6 de septiembre de 1929, se publican dichas reformas en el Diario Oficial de la Federación, quedando la fracción XXIX en los siguientes términos” Se declara de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos”.

Con estas reformas a la Constitución, se dio al Seguro Social la categoría de un Derecho Público Obligatorio.

## 2.1 Las Leyes Estatales de Trabajo en materia de Seguridad Social

Concluida la obra de los constituyentes se presentó el problema de aplicar las normas contenidas en nuestra constitución ya que los gobiernos de cada Entidad Federativa constitucionalmente eran los responsables de expedir leyes reglamentarias de ahí que

la mayor parte de los estados tuvieran sus propios códigos laborales con diferencias entre unos y otros.

Los legisladores locales se basaron en las fracciones transcritas en el apartado anterior, para reglamentar la protección legal en caso de maternidad, riesgos profesionales, higiene y salubridad para crear las primeras instituciones que vendrían a prefigurar las prestaciones sociales que otorgan nuestros diferentes sistemas de seguridad social.

Las condiciones particulares de los estados ocasionó consecuentemente una legislación laboral y su aplicación fue igualmente contradictoria y disminuyeron las obligaciones patronales, en el caso de personas que percibían un salario elevado.

En las leyes de los Estados antes de 1917 el legislador del Estado de México, a propuesta del gobernador José Vicente Pillada, dictó una nueva Ley del 30 de abril 1904, que establecía la obligación de pagar el salario a los trabajadores, hasta por tres meses, en caso de accidentes por riesgos de trabajo.

El 7 de octubre de 1914, Aguirre Berlanga, publicó un decreto del 28 de diciembre de 1915, donde reglamentó la prohibición de trabajo de los menores de nueve años, los salarios mínimos en el campo y en la ciudad, la protección del salario, el trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo profesional y la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En Veracruz el 4 de octubre de 1914, Manuel Pérez Romero implantó el descanso semanal y el 19 del mismo mes y año se expidió la Ley del Trabajo del Estado, por Cándido Aguilar, además estableció el riesgo profesional, escuelas primarias sostenidas por los empresarios, la inspección del trabajo, la organización de la justicia obrera y la organización de Tribunales del Trabajo denominados Juntas de Administración Civil, esta ley no incluye a la burocracia.

La Ley de Alvarado en Yucatán reglamentó instituciones colectivas como son: asociaciones, contratos colectivos y huelgas, reglamentó el derecho individual del

trabajo, defensa de las retribuciones, reglamentó el trabajo de mujeres y menores; higiene y seguridad en los centros de trabajo así como prevenciones sobre riesgos de trabajo. Creó las Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, que conocían y resolvían los conflictos de trabajo, individuales y colectivos, económicos y jurídicos, además les concedió facultades para que en los conflictos impusieran normas para la prestación de servicios y aplicaran las sentencias que pusieran fin a los conflictos jurídicos.

El 6 de octubre de 1915, en el Estado de Veracruz, Agustín Millán promulgó la primera ley de asociaciones profesionales de la República.

La Ley de Sonora de 1918 excluye a domésticos y eventuales considera que sus normas no deben aplicarse a las empresas de menos de cinco trabajadores.

En Colima, comprendieron normas sobre higiene y seguridad en el medio laboral.

La de Tamaulipas protegía a las trabajadoras embarazadas; otorgando un mes de descanso obligatorio después del parto.

La de Yucatán del 14 de octubre de 1926, concedía 30 días antes y después del parto; como un antecedente de la pensión de vejez ésta misma ley establecía la jubilación con 100% de salario a trabajadores con 30 años de servicio y 50 años de edad.

Por lo que la Ley del trabajo de Aguascalientes de 1928, incluía título sobre mutualismo para proteger la vejez del trabajador o en su defecto a la viuda al fallecer aquel.

En Coahuila, en 1916, el gobernador Gustavo Espinosa Míreles, expidió un decreto en el mes de septiembre, por el cuál se creó dentro de los departamentos gubernamentales, una sección de trabajo, y al mes siguiente expidió una Ley sobre accidentes de trabajo, para abrir la posibilidad de que en los Contratos Colectivos de Trabajo establecieran normas para la participación de los trabajadores en las



utilidades de las empresas, lo que se ha considerado como la primera ley sobre este tema.

La mayoría de las leyes locales establecían como obligación patronal la atención médica gratuita y en algunas ocasiones se agrega el derecho trabajador a recibir los servicios de farmacia; en varios estados se obliga a la empresa a pagar los gastos de funeral, aún cuando el fallecimiento ocurría por causas ajenas al trabajo.

Un antecedente del subsidio de enfermedad que otorga nuestro actual sistema de seguridad social se localiza en las legislaciones de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Yucatán, San Luis Potosí, Veracruz y otros, que establecían la obligación a cargo del patrón de otorgar un préstamo a los trabajadores, para ayudarlos a cubrir los gastos que origina su padecimiento.

Las prestaciones en especie en el ramo de enfermedad, también encuentra uno de sus antecedentes en la legislación estatal de referencia que hacia extensiva la obligación patronal de conceder atención gratuita y hospitalización a la familia del trabajador.

Las leyes del trabajo de Tamaulipas (12 de junio de 1925) y de Veracruz (10 de julio del mismo año) establecieron una modalidad de seguro voluntario, los patrones sustituían las obligaciones sobre enfermedad y accidentes profesionales con el seguro hecho a su costa y a favor de los trabajadores, con suficientes garantías y aprobación de los gobiernos de los Estados.

La ley de Aguascalientes de 1928, en su artículo 450 estableció que el gobierno local patrocinaría la fundación y sostenimiento de una sociedad mutualista en beneficio de todos los trabajadores, en virtud de la cuál todo obrero, depositando una pequeña parte de sus salarios, podría ponerse a cubierto para la vejez y dejar a sus deudos en caso de muerte, libres de la miseria. Esta sociedad de acuerdo con la ley, seria una institución de seguro voluntario altamente benéfica garantizada por el gobierno que expediría sus bases constitutivas.

El decreto de 13 de Noviembre de 1928 estableció el Seguro Federal del Maestro ordenando la constitución de una sociedad mutualista con el objeto de auxiliar pecuniariamente a los deudos y familiares de los maestros asociados.

El artículo 242 de la Ley del Trabajo del Estado de Hidalgo de fecha 30 de noviembre de 1928, decía al respecto lo siguiente: “se declara de utilidad pública el establecimiento de instituciones corporaciones o sociedades que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra accidentes o enfermedad profesional, y las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas “. Después de publicar en la Constitución las pautas para los establecimientos de la seguridad social formal en México, existen varios inciertos por integrarla y estructurarla debidamente. En 1925 se presenta una iniciativa de ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades de trabajo y enfermedades profesionales, la cual dispone la creación de un instituto de seguros sociales.

Como se puede deducir de las diferentes leyes estatales de trabajo que surgieron al amparo del artículo 123 constitucional, se contenían verdaderas leyes proteccionistas del trabajo obrero, sin embargo su aplicación en la práctica dejaba mucho que desear, ya que los patronos se mostraban renuentes a cumplirlas, además de que la falta de consolidación de las instituciones no ayudaba a este propósito, sin embargo la intención de los legisladores locales fue encomiable y sentó las bases del sistema de seguridad social que se fue plasmando en nuestras Leyes Federales posteriormente.

## 2.2 La Gestación de un Sistema de Seguridad Social integral en el México Moderno

Sin duda, antes de la promulgación de la Constitución de 1917 ya existía en nuestro país la preocupación de algunos sectores por que la relación laboral tuviera un marco jurídico específico, la muestra de ello se han descrito en capítulos anteriores, sin

embargo no bastó con la promulgación de la Constitución de 1917 y específicamente la aparición del artículo 123 para que se consolidará en nuestro país esa pretensión.

Además de que la formulación del artículo 123 no por sí solo haría que la norma se aplicara de inmediato, también se requería de factores externos que coadyuvaran a la formulación de todo el marco regulatorio del artículo 123, quizás otro de los factores que contribuyó a retardar la expedición del marco reglamentario junto con la falta de aceptación del mismo por parte de los patrones y de los trabajadores fue su falta de claridad, así como el carácter facultativo que se le dio al mismo, un ejemplo de lo anterior consistió en la facultad que la fracción XXIX del artículo 123 constitucional otorgó a los estados para crear cajas de seguro y ahorro que contuvieran aspectos de invalidez, vejez, cesación involuntaria del trabajo, ya que en muchos estados no se legisló de inmediato en la materia y en los que se legisló se hacía de una manera que no imponía la obligación de impulsar la formación de lo que obligaba la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, por esto la consolidación del marco jurídico a nivel federal se retardó casi dos décadas.

Los legisladores federales se dieron cuenta de esta falla y la corrigieron ya que en 1929 el Congreso de la Unión modifica la fracción XXIX del Artículo 123 para establecer que “se considera de utilidad pública la expedición de la Ley de Seguro Social”.

En 1938, el presidente Lázaro Cárdenas envía a los legisladores un proyecto de Ley del Seguro Social, en el que se encomienda la prestación del servicio a un instituto de seguros sociales, con aportaciones y administración tripartita. Se elabora un nuevo proyecto cuyo principal autor principal fue el titular de la secretaria de Gobernación, licenciado Ignacio García Téllez con la colaboración de varios especialistas en el área de derecho, medicina y economía, basados en la legislación expedida en otros países de Hispanoamérica.<sup>9</sup>

Este proyecto propone la creación de un instituto de seguros sociales, de aportación tripartita incluyendo al estado; que cubre y previene riesgos y enfermedades generales, la maternidad, la vejez e invalidez así como la desocupación involuntaria. En 1939, con

---

<sup>9</sup> Ibidem, pag 50

la Segunda Guerra Mundial, se generan inquietudes por encontrar soluciones a los problemas de desigualdad económica y social, principalmente la seguridad de los hombres en todos los países para que puedan vivir en libertad tanto de temores como de necesidades.

### 2.3 El surgimiento del marco jurídico

Sin duda la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social constituyó el logro más importante de la Seguridad Social, sin embargo darle validez a todo un sistema de normas que hicieran cumplir los postulados del artículo 123 constitucional no solo en la atención médica y en pensiones sino que este fuera más allá, fue una tarea muy difícil en los años posteriores al surgimiento del IMSS, ya que como lo hemos descrito en los capítulos anteriores había gran rechazo por diversos sectores que se sentían perjudicados en sus intereses, además de otros factores.

Los gobiernos mexicanos en la etapa del desarrollo estabilizador, impulsaron la creación de legislaciones que hicieran cumplir los postulados de la constitución no sin antes enfrentarse a diversas opiniones en el sentido de señalar que estos programas, que engloban temas como la salud pública, el subsidio de desempleo, los planes públicos de pensiones o jubilaciones, la ayuda por hijos y otras medidas, implicaban riesgo para el desarrollo y crecimiento de los países ya que su financiación procede por regla general del erario público y su costo se ha convertido poco a poco en una preocupación cada vez mayor para los países desarrollados, que destinan a este fin más del 25% de su producto interior bruto (PIB.) Muchos países que se encuentran en el subdesarrollo no pueden hacer frente al gasto que representan estos programas, o bien temen el efecto que las pesadas cargas fiscales impondrían sobre el crecimiento económico.

Sin embargo el sostenido crecimiento de la economía, la estabilidad política y las crecientes demandas obreras empujó a los gobiernos mexicano a impulsar el fortalecimiento del sistema normativo en materia de seguridad social en nuestro país,

dándose así reformas a la Ley del Seguro Social, buscando con esto ampliar la cobertura de beneficios, así como la ampliación de beneficiarios, el aumento de las aportaciones patronales.

En materia de vivienda surge la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de abril del año de 1972, la reforma a la Ley del Seguro Social del 12 de marzo de 1973, que entre otras novedades incorporó el seguro de guarderías, reconociendo la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo y redondeando estas reformas a la seguridad social el surgimiento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro el día 26 de mayo de 1996, viéndose esta última como un preludio a la gran reforma de la seguridad social en la década de los noventa y que hasta el momento sigue con un fuerte impulso.

### 2.3.1 Ley del Seguro Social

La Nueva *Ley del Seguro Social* se compone de trescientos cinco artículos en seis Títulos y veintiocho artículos transitorios. Los Títulos se refieren, el primero, a las Disposiciones generales; el segundo se denomina Del Régimen Obligatorio; el tercero, Del Régimen Voluntario; el cuarto, Del Instituto Mexicano del Seguro Social; el quinto, De los Procedimientos, de la Caducidad y Prescripción; y el sexto, De las Responsabilidades y Sanciones. A continuación transcribimos, la parte que nos interesa para ser más explícitos de la materia que estamos tratando, y que son los siguientes:

#### *Título Primero. Disposiciones generales*

Se integra por diez Artículos. Las modificaciones adiciones y eliminaciones que se hacen respecto a la Ley vigente hasta 1996, son las siguientes:

Se adiciona al Artículo 2, referido a la finalidad de la seguridad social, el aspecto relacionado con el otorgamiento de una pensión garantizada por el Estado previo cumplimiento de los requisitos legales.

Dicha pensión será otorgada por el gobierno a través del Instituto Mexicano del Seguro Social a los trabajadores que cumplan con la edad y con las semanas de cotización, pero que su fondo sea insuficiente para adquirir un seguro de renta vitalicia o sobrevivencia. Esta pensión será equivalente a un salario mínimo para el Distrito Federal.

Se adiciona al Artículo 5, la función del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo.

Se deroga el Artículo 8 el cual tenía como contenido, en el marco de la solidaridad social, otorgar prestaciones inherentes a sus finalidades así como proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo y servicios de solidaridad social.

Se elimina del Artículo 10 la posibilidad de embargar los fondos de las subcuentas de retiro para el caso de las pensiones alimenticias. Así mismo se elimina todo el párrafo que se refiere a la no autorización, bajo ningún concepto del retiro de los recursos en plazos y condiciones distintos a los que se establecen en el seguro de retiro. Es decir, que las pensiones alimenticias pueden ser totalmente insuficientes para atender a los hijos en el caso de que así se requiera, pero los fondos del retiro son intocables para tales efectos.

## Titulo Segundo. Del Régimen Obligatorio (Nueva Ley del Seguro Social) (N.L.S.S.)

En este Título se producen las reformas más significativas a la Ley, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo.

### CAPÍTULO 1. GENERALIDADES (Nueva Ley del Seguro Social) (N.L.S.S.)

En el Artículo 11 se redacta la reestructuración más seria de la ley que se refiere a la clasificación de los seguros. Se separan los seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte y se incorpora el de Retiro. Así mismo, al de Guarderías se incorpora el de Prestaciones Sociales, rubro que no se explicitaba como seguro en la ley vigente hasta 1996.

Los seguros del régimen obligatorio quedan como siguen:

- I. Riesgos de Trabajo;
- II. Enfermedades y Maternidad;
- III. Invalidez y Vida;
- IV. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; y,
- V. Guarderías y Prestaciones Sociales.

Esta nueva categorización de los seguros garantiza a las AFORE un manejo de recursos con diferentes riesgos, comisiones y utilidades. Por otro lado, la adición al seguro de guarderías correspondiente a las prestaciones sociales en uno solo, sufrirá un revés financiero dado que lo referente a las prestaciones sociales era apoyado por el anterior seguro de Invalidez Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, situación que cambia. Además, la prima patronal de 1% destinada a guarderías no tendrá ningún tipo de incremento ni aportación gubernamental complementaria y si tendrá que distribuirse su monto entre los dos componentes del actual seguro: Guarderías 80% y Prestaciones Sociales 20%.

En el Artículo 12, que se refiere a los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, quedan eliminadas las administradoras obreras o mixtas así como los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedad local o unión de crédito comprendidos en la *Ley de Crédito Agrícola*. Se sustituye la fracción del Artículo por las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo.

En el Artículo 13 los sujetos de aseguramiento que en el anterior Artículo quedan fuera de protección, pueden acogerse ahora a la seguridad social pero con carácter voluntario. Se adiciona que mediante convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social y no por decreto presidencial, se establecerán las modalidades y fechas de incorporación. Se eliminan los Artículos 14, 15 y 16 de la Ley vigente hasta 1996 que se refieren a la extensión del régimen obligatorio a los municipios y trabajadores asalariados del campo. Estas modificaciones guardan congruencia con la delimitación de quienes son sujetos de aseguramiento. Si estos grupos de población quieren tener la protección de la seguridad social, tendrán que acogerse al Artículo 13 que tiene carácter voluntario, con los alcances de protección que les permite ese *status*.

En el Artículo 14 de la Nueva Ley del Seguro Social (17 de la Ley vigente hasta 1997) se especifica que en los convenios se precisarán las fechas de inicio de la prestación de los servicios y vigencia, los sujetos de aseguramiento, las cuotas y la contribución a cargo del Gobierno Federal, cuando en su caso proceda, en el marco de un seguro con la modalidad de voluntario.

Se elimina el Artículo 18 que se refiere a los decretos presidenciales para incorporar a diferentes grupos como sujetos de aseguramiento, ya que desaparecen en la nueva Ley y se sustituyen por los convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el Artículo 15 que se refiere a las obligaciones de los patrones no se da ninguna modificación, solamente se incorpora una fracción respecto al cumplimiento de las obligaciones que les impone el Capítulo correspondiente al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Se elimina en el Artículo 19 a las administradoras obreras o mixtas, en concordancia con el objetivo de que los sujetos de aseguramiento cumplan con las características de establecer una relación obrero-patronal y, en caso de que ésta no exista, para acceder a la seguridad social tendrán que hacerlo en la modalidad del seguro voluntario.

Se eliminan los Artículos 23 y 24 de la Ley vigente hasta 1996, los cuales se refieren a los sujetos de aseguramiento amparados por la Ley de Crédito Agrícola: Ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios. Así mismo, para los grupos de trabajadores del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y otros organismos de naturaleza y finalidades similares.

En el Artículo 22 se incorpora un texto sobre la confidencialidad de la información del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, de acuerdo a las disposiciones que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

De los 22 Artículos del Capítulo 1 de la Ley vigente hasta el treinta de junio de 1997, se eliminan seis, los cuales atendían fundamentalmente a los sujetos de aseguramiento, en donde el cambio que se produce afectará a todos aquellos que están en situaciones



económicas y sociales más desventajosas y según se argumenta en el diagnóstico del Instituto Mexicano del Seguro Social, representaban una alta carga financiera adicional para él.

## CAPÍTULO II. DE LAS BASES DE COTIZACIÓN Y LAS CUOTAS (N.L.S.S.)

Los Artículos que se explicitan en este Capítulo (14 en total: del 27 al 40), se refieren a la definición y componentes que integran y no integran el salario base de cotización; la inscripción y afiliación de acuerdo a dicho salario; las formas de cotización; la determinación del salario base de cotización: elementos fijos y variables; las cotizaciones según el tiempo de ausencia del trabajador; las modificaciones al salario; las responsabilidades de los patrones respecto a la información de altas y bajas y el pago de las cuotas obrero-patronales; los tiempos para notificaciones de cambios y los pagos de las cuotas.

Las modificaciones que se dan tienen como finalidad mantener la congruencia para los cambios en los porcentajes de las cotizaciones respecto a los cinco seguros, fundamentalmente, el de Invalidez y Vida y el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Así mismo, lo relacionado con la organización administrativa-financiera que se dará para garantizar los recursos financieros para las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

En el Artículo 27, fracción VIII, se cambia la instancia de autoridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, quien señalará los requisitos para los planes de pensiones a los que se alude en esta fracción.

Por otro lado, se adiciona la fracción IX, en la que se excluye como concepto integrante del salario base de cotización, el concerniente al pago del tiempo extraordinario dentro de los márgenes que señala la Ley Federal del Trabajo. Así planteado, contradice lo que la misma Ley Federal del Trabajo señala, en su artículo 84 del Capítulo V, Salario, del Título Tercero. Condiciones de Trabajo.

Se elimina en el Artículo 28 (33 de la Ley vigente hasta el treinta de junio de 1997) el párrafo referido al límite superior de cotización del seguro de Invalidez, Vida, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, que indica ser de diez veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Se modifica en el Artículo 29, respecto a la forma de cotización, la periodicidad de los pagos de las cuotas obrero-patronales de bimestral a mensual vencida. Por otro lado, se especifica que en ningún caso se recibirán cuotas con base en un salario inferior al mínimo.

De la misma manera se modifica la periodicidad de bimestral a mensual respecto a la determinación del salario base de cotización explicitada en el Artículo 30 y las cotizaciones por ausencias del trabajador apuntadas en el Artículo 31. En este mismo Artículo se elimina la especificidad de que estos períodos de ausencia se considerarán como cotizados para todos los efectos legales en favor del trabajador.

Esto significa que se conserva el derecho para el cómputo de las semanas cotizadas para el otorgamiento de las pensiones del seguro de Invalidez y Vida, y de la pensión garantizada del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Los Artículos que se modifican también, respecto a la periodicidad de bimestral a mensual, son el 34 y el 39.

Se elimina en el Artículo 40 el pago provisional con el fin de agilizar los trámites y evitar complejidades contables.

En este mismo Artículo, en lo referente a la concesión de prórrogas para el pago de los créditos derivados de cuotas, actualización, capitales constitutivos y recargos por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social a los patrones que lo soliciten, se adiciona que los recargos también se aplicarán al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y que estos se depositarán en la cuenta individual del trabajador, aspecto que no se contemplaba en la legislación anterior. Así mismo, el Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá que informar de ello a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

### CAPÍTULO III. DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO (N.L.S.S.)

Este Capítulo está integrado por 43 artículos, del 41 al 83 y en ellos se contempla: la definición de lo que se entiende por riesgos de trabajo, accidente de trabajo y enfermedades de trabajo; las causas por las que al generarse accidente o enfermedad no se considerarán riesgos de trabajo y por las cuales el trabajador y sus beneficiarios

no podrán reclamar ningún derecho; lo referente a la normativa para ejercer los derechos en caso de accidentes o enfermedades de trabajo.

Por otro lado, las obligaciones que tiene el patrón respecto al trabajador en cuanto a sus derechos en el ramo y las sanciones a las que se hace acreedor el patrón en caso de incumplimiento acerca de la inscripción y registro del trabajador según su salario real; la producción intencional de riesgo de trabajo y el otorgamiento de las prestaciones en dinero y especie por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, las prestaciones en dinero: incapacidades, pensiones y seguro de sobre vivencia y el monto de las cuotas.

Los Artículos del 41 al 53; del 55 al 57; 59 al 61; 65; 66; 71; 77; 78 y 80 no tienen cambios sustantivos.

En el Artículo 54 se adiciona el pago de cinco por ciento por gastos de administración sobre el importe del capital constitutivo resultado de las diferencias entre la declaración del salario inferior y el real, que deberá pagar el patrón, en el caso de que éste hubiera manifestado un salario inferior al real y que por ello afectara el pago de la pensión o el subsidio correspondiente por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social al trabajador o sus beneficiarios.

El Artículo 58 (65 de la Ley derogada), es modificado de manera sustantiva, ya que las pensiones por incapacidad permanente total del trabajador serán otorgadas por una compañía de seguros elegida y contratada por el trabajador para un seguro de renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia en el caso de fallecimiento, la cual otorgará a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho en los términos de la nueva *Ley del Seguro Social*.

Otro punto que hay que resaltar es el relativo a la explicación del procedimiento para la contratación de los dos seguros antes mencionados; a saber, esto quiere decir que las pensiones por riesgos de trabajo serán asumidas por los fondos que tenga el trabajador en su cuenta individual y no por las cuotas suficientes que el patrón debería de pagar al Instituto Mexicano del Seguro Social y éste a su vez pensionar al trabajador de acuerdo a lo estipulado en la *Ley Federal del Trabajo*, por lo menos. Aparentemente esto no es así, tal como queda explicitado en este artículo, el trabajador afrontará los gastos de los riesgos de trabajo de las empresas.

Al Artículo 62 (69 en la anterior Ley), se adicionan modificaciones en cuanto a los derechos y procedimientos en los casos en que el asegurado con incapacidad permanente total o parcial se rehabilite y tenga un trabajo remunerado que le proporcione por lo menos el 50% de la remuneración habitual, dejará de tener derecho al pago de la pensión por parte de la aseguradora y se procederá a la devolución al Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Administradora de Fondos para el Retiro correspondiente el fondo de reserva de las obligaciones futuras pendientes de cubrir. Por otro lado, la Administradora abrirá nuevamente la cuenta individual del trabajador con los recursos que le fueron devueltos por la compañía aseguradora.

En el Artículo 63 se llevan a cabo las siguientes adiciones que modifican el contenido del Artículo relativo de la Ley anterior. Se cambia el término prestaciones en dinero por el de subsidios. Respecto a que el Instituto Mexicano del Seguro Social podrá celebrar convenios con los patrones para facilitar el pago de subsidios, en la nueva Ley del Seguro Social se especifica salvo en las cuotas previstas en los seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

El artículo 64 (71 en la Ley anterior), es modificado en concordancia con el artículo 58, en lo que se refiere al monto constitutivo, la cuenta individual del trabajador fallecido, la suma asegurada por el Instituto Mexicano del Seguro Social para cubrir a la institución de seguros las cantidades de la pensión. Así mismo, los procedimientos que deben llevar a cabo los beneficiarios para ejercer los derechos que les corresponden.

En el Artículo 68 (antes 75), se modifican las fechas y el parámetro para la revisión de la cuantía de las pensiones por incapacidad. Esto es, se actualizará la cuantía cada año en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor en lugar de cada vez que se revisaban los salarios mínimos y los aumentos porcentuales que se aprobaban a éstos para el Distrito Federal. El Artículo 72 (79 anterior), para que las empresas calculen sus primas de siniestralidad, que vienen a ser más bajas a favor de las empresas.

En este Artículo se apunta uno de los cambios relativo a la siniestralidad que, según la argumentación presidencial, favorecerán la prevención y, como consecuencia, la disminución de los riesgos de trabajo en las empresas e igualmente será un factor para promover el empleo; éstos están referidos a la fijación de las primas a cubrir por las empresas en función de su siniestralidad y no a la clasificación por actividad en clases y grados de riesgo.

En el Artículo 73 se explicita la ubicación que tendrán las empresas al inscribirse por primera vez en el IMSS según las primas a pagar. Las primas medias se clasifican en cinco clases:

Prima media	Por cientos
Clase I	0.54355
Clase II	1.13065
Clase III	2.59840
Clase IV	4.653225
Clase V	7.58875

En el Artículo 74 se especifica la obligación de la empresa a revisar su siniestralidad anualmente; se adiciona que la prima que estará cubriendo la empresa podrá ser modificada en una proporción de no mayor de 0.01 del salario base de cotización con respecto a la del año anterior, según los riesgos de trabajo que se hayan presentado en el lapso de un año.

En el Artículo 76 se especifica la revisión trianual del factor de prima, tomando en cuenta la experiencia adquirida.

Al Artículo 79 se le adiciona la fracción XII que incorpora a la integración de los capitales constitutivos el 5% del importe de los conceptos que lo integren por gastos de administración, aspecto que hace que el Instituto Mexicano del Seguro Social sea un administrador financiero.

Respecto a la prevención de riesgos de trabajo se apuntan adiciones a los Artículos 80, 81 y 82 en donde el Instituto Mexicano del Seguro Social establecerá programas en coordinación no sólo con la Secretaría de Salud sino con otras dependencias y entidades de la Administración Pública y del sector privado y social para la prevención de accidentes y enfermedades de trabajo.

Las modificaciones que se hacen al Capítulo del seguro de Riesgos de Trabajo atienden, indiscutiblemente, a la creación de las condiciones más favorables para la entrada en acción de los nuevos actores de la seguridad social: las compañías privadas de seguros, en primer lugar. Por otro lado, crear, también, las condiciones para que a las empresas les resulte menos onerosa la contribución que tienen que hacer respecto

a este seguro. Finalmente para el trabajador queda el sostener este seguro con base en los montos de su cuenta individual.

#### CAPÍTULO IV. DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD ( N.L.S.S. )

El Capítulo IV está integrado por 28 Artículos (del 84 al 111), en el que se apuntan las características de las personas que quedan amparadas en este seguro; las fechas de vigencia de derechos; las obligaciones del patrón respecto a la inscripción y avisos sobre los salarios y sus cambios; de la subrogación de las prestaciones; de las cuotas obrero patronales; de la reversión de cuotas; de las formas en las que el Instituto Mexicano del Seguro Social prestará los servicios de salud; de las formas en las se financiarán las prestaciones en especie y dinero; las cuotas obrero-patronales; y las disposiciones en materia de medicina preventiva.

Los Artículos que no tienen modificaciones son del 85 al 87; del 90 al 97; del 99 al 105; el 109 y el 111.

Los Artículos que sufren cambios en relación a la Ley vigente hasta 1997, son los siguientes: En el Artículo 84 se apunta a los dos sujetos que quedan amparados en este seguro: el asegurado y el pensionado por incapacidad permanente, especificada como total o parcial; invalidez; cesantía en edad avanzada y vejez; y, finalmente por viudez, orfandad o ascendencia.

Se adiciona, el derecho de ser amparado por este seguro al esposo de la asegurada o al concubinario bajo la condición de que exista dependencia económica de la asegurada. Esta adición evidencia un cambio positivo en cuanto al otorgamiento de protección al varón cuando éste se encuentre sin empleo, lo que significa un apoyo a la mujer trabajadora.

En el Artículo 88 referido a los daños y perjuicios que se causen al trabajador, a sus familiares derechohabientes y al Instituto Mexicano del Seguro Social, se adiciona que por incumplimiento del patrón de inscribir o avisar los salarios efectivos o sus cambios, éste se responsabilizará de los daños ocasionados y tendrá que enterar al propio Instituto, el importe de los capitales constitutivos, sus accesorios y el 5% por gastos de administración de las prestaciones en especie y en dinero otorgadas.

En el Artículo 89 se establecen las formas en las que el Instituto Mexicano del Seguro Social prestará los servicios que ampara este seguro y en la fracción III se especifica una de las modificaciones claves que describen elementos de la desarticulación de la

seguridad social como tal. Esta es la reversión de cuotas patronales en cuanto a la celebración de convenios con servicios médicos y hospitalarios para la atención de los trabajadores de empresas que así lo decidan.

Por otro lado, se podría inferir que los trabajadores que acepten esta opción de atención médica estarían en condiciones de recibir una mejor atención que la otorgada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el Artículo 98 (106 de la Ley anterior), se elimina la tabla base para otorgar el subsidio en dinero y se ratifica que éste será del 60% del último salario diario de cotización.

Los Artículos 106, 107 y 108 se refieren a las formas de financiamiento de las prestaciones en especie y en dinero del seguro de enfermedades y maternidad. En ellos se especifican las cuotas obrero-patronales y del gobierno federal.

#### CAPITULO V. DEL SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA (N.L.S.S.)

Este Capítulo es resultado de la división que se plasma en la Nueva Ley sobre los seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, de la Ley anterior. En él se regulan los riesgos protegidos de: invalidez y muerte; los requisitos para el otorgamiento de las prestaciones; la suspensión del pago de la pensión de invalidez; el otorgamiento de la pensión en caso de tener derecho a más de una pensión; los derechos que se tienen al cambiarse de lugar de residencia; y el otorgamiento de préstamos sobre la base de la pensión.

El Capítulo de referencia está compuesto de 40 Artículos y se encuentra dividido en siete secciones: Generalidades del Ramo de Invalidez; del Ramo de Vida; de las Asignaciones Familiares y Ayuda Asistencial; de la Cuantía de Pensiones de Invalidez y Vida; del Régimen Financiero; y de la Conservación y Reconocimiento de Derechos. Los Artículos de la Sección Primera que no tienen modificaciones son el 114; el 116 y el 118 y los que se reforman, son los siguientes:

En el Artículo 112 se elimina los riesgos protegidos de Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y la Muerte. Se apunta solamente el de invalidez, este cambio responde a la separación de los seguros de acuerdo a la contratación de los de sobre vivencia y renta vitalicia que han sido ya descritos en el articulado que se refiere a riesgos de trabajo.

En el Artículo 113 se elimina la frase referida al seguro de retiro.

El Artículo 115 se modifica de manera sustantiva pues se pierde la especificidad de la cantidad que se exponía en la Ley anterior ya que señala que:

“la persona que tuviere derecho a dos o más pensiones. . . recibirá la pensión de acuerdo a los recursos acumulados en su cuenta individual”<sup>10</sup>

En el Artículo 117 se adiciona

“que los gastos administrativos de traslado de los fondos, en el caso del pensionado que cambie su domicilio al extranjero correrán por su cuenta”.<sup>11</sup>

De la Sección Segunda: Del Ramo de Invalidez. Los Artículos que no tienen modificaciones son el 121; el 123; el 125 y el 126; y, los que sufren cambios, son

Los siguientes:

En el Artículo 119 se adiciona que la declaración de invalidez deberá de ser realizada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Al Artículo 120 se le modifican las fracciones referentes a las pensiones temporal y definitiva y se adicionan a esta última los procedimientos para la contratación de las pensiones y seguros de sobre vivencia así como los cálculos que serán responsabilidad del Instituto Mexicano del Seguro Social respecto al monto constitutivo para la contratación. Estos contenidos y procedimientos han sido ya expuestos en lo referente al seguro de Riesgos de Trabajo.

En el Artículo 122 se detalla la modificación respecto al incremento a las semanas de cotización para poder gozar del derecho al seguro de invalidez. Esa es de 150 cotizaciones semanales especificadas en la Ley anterior a 250 semanas cotizadas en la nueva Ley. En el caso de que a través del dictamen correspondiente se determine el 75% o más de invalidez, las semanas de cotización serán 150.

Esta modificación representa un cambio muy significativo en la Ley e indica que el trabajador deberá de aumentar en 100 semanas más de trabajo para gozar de este seguro.

En el Artículo 124 se adiciona, a lo explicitado en éste, respecto a la sujeción del pensionado a investigaciones médicas, sociales y económicas por parte del Instituto

---

<sup>10</sup> Ley del Seguro Social de 1997. DOF Del 21 de diciembre de 1995. Publicada y editada por el IMSS, México 1996

<sup>11</sup> Ibidem.



Mexicano del Seguro Social para comprobar el estado de invalidez, un párrafo referido a las sanciones a las que se expone el pensionado en caso de simulación.

En el Artículo 126 se adiciona un párrafo en el que se explica el procedimiento a seguir cuando el asegurado que esté disfrutando de una pensión de invalidez se rehabilite.

Esto es:

*se suspenderá el pago de la pensión por parte de la aseguradora elegida por el trabajador y esta tendrá que devolver al Instituto Mexicano del Seguro Social la parte de reserva correspondiente al seguro o retiro programado contratado, deduciendo las pensiones pagadas y los gastos administrativos en que haya incurrido. Así mismo la aseguradora devolverá a la Administración de Fondos para el Retiro... los recursos no utilizados de la cuenta individual a efecto de volverla abrir.*

Sección Tercera. Del Ramo de Vida. Se modifica el nombre del seguro, antes denominado de *muerte*, ahora es del ramo de vida.

Los Artículos que tienen modificaciones solamente en la especificidad del seguro referido a invalidez, eliminando los otros que en la Ley anterior se clasificaban de otra manera, ya explicitada en párrafos anteriores y que son del 129 al 132 y del 134 al 137.

Los Artículos que sufren cambios son los que a continuación se indican:

En el Artículo 127 (149 de la Ley anterior), se elimina lo que se refiere a las causas de muerte por Vejez y Cesantía en Edad Avanzada y se adiciona lo referente a quién corresponde otorgar la pensión, los procedimientos que tendrán que llevar a cabo los beneficiarios con las instituciones de seguros que elijan para recibir las pensiones correspondientes. Así mismo, los procedimientos que tendrá que realizar el Instituto Mexicano del Seguro Social para integrar el monto constitutivo, el cual deberá de ser suficiente para cubrir la pensión, las ayudas asistenciales y las demás prestaciones de carácter económico previstas en este Capítulo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social otorgará una suma asegurada que, adicionada a los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador fallecido deberá ser suficiente para integrar el monto constitutivo con cargo al cual se pagará la pensión y las prestaciones por la compañía aseguradora.

De la Sección Cuarta. De las Asignaciones Familiares y Ayuda Asistencial, no se modifica el Artículo 140 (166 Ley anterior); sin embargo, se reforman los artículos siguientes:

En el Artículo 138 se especifica que la ayuda por concepto de carga familiar se concederá a los beneficiarios por Invalidez y se elimina por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Al Artículo 139 se adiciona:

“que los pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez recibirán en la pensión las asignaciones familiares y ayudas asistenciales y éstas estarán financiadas por la cuota social que aporte el Estado”<sup>12</sup>

Sección Quinta. De la Cuantía de las Pensiones de Invalidez y Vida. El articulado de esta Sección es reformado casi en su totalidad, solamente los artículos 143 y 144 (169 y 170 de la Ley anterior) no se modifican. Estas modificaciones ratifican la reestructuración de fondo de las pensiones. Y son las siguientes:

En el Artículo 141 se estipula:

*“la cuantía de la pensión por invalidez la cual será igual a la cuantía básica de treinta y cinco por ciento del promedio de los salarios mínimos correspondientes a las últimas quinientas semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma -y añade- que serán actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor”<sup>13</sup>*

Con la especificación del porcentaje se eliminan los cálculos estipulados en la Ley anterior, que respondían a:

- *la cuantía básica más los incrementos anuales computados de acuerdo a las semanas de cotización..., y a las tablas de acuerdo al grupo de salario según el salario mínimo general para el Distrito Federal.*

Así mismo, se eliminan los detalles del derecho a los incrementos porcentuales anuales a la cuantía básica.

Se adiciona que en el caso de que:

---

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem

- *.la cuantía de la pensión sea inferior a la pensión garantizada, el Estado aportará la diferencia para adquirir la pensión vitalicia<sup>14</sup>.*

Cabe mencionar que de igual forma que en el seguro de Riesgos de Trabajo, el trabajador echará mano de su cuenta individual para el retiro, para la compra de los seguros de invalidez.

El Artículo 142 señala que el monto de la cuantía especificado en el anterior Artículo será la base para calcular las pensiones y el aguinaldo.

En el Artículo 145 se detalla la periodicidad con la que se incrementarán las pensiones conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Ésta será anualmente en el mes de febrero y no de acuerdo a las semanas de cotización como estaba estipulado en la Ley anterior.

Sección Sexta. Del Régimen Financiero. En esta Sección se concretan varios cambios a la Ley vigente hasta 1996. Se eliminan los Artículos 179 y 180 referidos a las sociedades cooperativas y a los sujetos de aseguramiento que hoy quedan separados del régimen obligatorio. Por otro lado, se especifican las cuotas para los seguros de Invalidez y Vida excluyendo las referentes a Vejez y Cesantía en Edad Avanzada.

El Artículo objeto de modificación es el 147, en el que se detallan los porcentajes de las cuotas obrero-patronales respecto al salario base de cotización para cubrir el seguro de invalidez y vida, las cuales ascienden a 1.75% y 0.625%, respectivamente cantidades que se reforman debido a la diferenciación que se hace entre los seguros de Invalidez y Vida y el de Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, definida en la Ley anterior.

La contribución del Estado se mantiene igual que lo especificado en la Ley anterior, que es el 7.143% del total de las cuotas patronales.

Sección Séptima. De la Conservación y Reconocimiento de los Derechos. Los cambios que se operan en esta Sección se refieren a la conservación de derechos respecto al seguro de Invalidez y Vida, no así para Vejez y Cesantía en Edad Avanzada que corresponden a otro seguro en la nueva *Ley del Seguro Social*.

---

<sup>14</sup> Ibidem.

En la fracción IV del Artículo 151 se especifica que.

*“los pensionados por invalidez que reingresen al régimen obligatorio, cotizarán en todos los seguros, con excepción del de invalidez y vida”<sup>15</sup>*

Esto debido a que, a su reingreso, seguirán aportando a su cuenta individual.

## CAPÍTULO VI. DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ. SECCIÓN PRIMERA. GENERALIDADES ( N.L.S.S. )

En este Capítulo se introducen reformas sustantivas en la Nueva Ley y atienden a la división de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte de la Ley anterior, a los de invalidez y vida, descritos en el subapartado precedente y el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que comentaremos en este subapartado.

El Capítulo se compone por siete Secciones y 49 Artículos referidos a Generalidades; del Ramo de cesantía en edad avanzada; del ramo de vejez; de la Ayuda para Gastos de Matrimonio; del Régimen Financiero; de la Pensión Garantizada; de la Cuenta Individual y de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro. Los cambios que se estipulan son los siguientes:

### Sección Segunda. Del Ramo de Cesantía en Edad Avanzada

En el Artículo 154 se define lo que se entiende por cesantía en edad avanzada, esto es, que el trabajador es cesante cuando:

Quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad. Se incrementa el número de semanas de cotización para tener derecho a las prestaciones de este seguro, de quinientas semanas especificadas en la Ley anterior a mil doscientas cincuenta semanas en el nuevo ordenamiento. Esta reforma significa ampliar en catorce años más de trabajo para poder gozar de la pensión que corresponde a este seguro.

Por otro lado, se establece que el trabajador cesante que tenga sesenta años y no reúna las semanas de cotización tiene dos opciones:

*Retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias.*

---

<sup>15</sup> Ibidem

Se adiciona que:

*“el trabajador que tenga cotizadas setecientas cincuenta semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.”<sup>16</sup>*

En el Artículo 157 se establecen los requisitos para que el trabajador cesante pueda disponer de su cuenta individual con el objeto de que disfrute de una pensión de cesantía en edad avanzada; tiene dos alternativas:

La primera, contratar con una institución de seguros una

*“Renta vitalicia, que se actualizará anualmente, en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.”<sup>17</sup>*

La segunda:

*“Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a ésta, retiros programados... El asegurado no podrá optar por esta alternativa si la renta mensual vitalicia fuera inferior a la pensión garantizada”<sup>18</sup>.*

En el Artículo 158 se explicita que el asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas cuando:

*“la pensión en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobre vivencia para sus beneficiarios”.<sup>19</sup>*

En el Artículo 159 se definen los conceptos sustantivos de la reforma a la Ley, a saber: cuenta individual; individualizar; pensión; renta vitalicia; retiros programados; seguro de sobre vivencia; monto constitutivo y suma asegurada.

Sección Tercera. Del Ramo de Vejez.:

En el Artículo 162 se especifica la edad de sesenta y cinco años de edad y mil doscientas cincuenta semanas de cotización para tener derecho a las prestaciones del seguro de vejez. En la Ley anterior, las semanas de cotización ascendían a quinientas,

---

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> Ibidem

lo que quiere decir que el trabajador tendrá que seguir trabajando por un período igual a catorce años más para poder gozar de este seguro.

Lo anterior significa que el trabajador tendrá que haber trabajado un mínimo de veinticuatro años y haber cumplido los sesenta y cinco años de edad en vez de los casi diez años señalados en la Ley anterior, para gozar de esta prestación. Cabe señalar que esta reforma concuerda con la recomendación del Banco Mundial para remediar que el retiro anticipado y los elevados montos de las pensiones pongan en situación crítica a los sistemas de seguridad de los ancianos.

Se plantean las mismas alternativas que para el Ramo de cesantía en edad avanzada respecto al no cumplimiento de los requisitos para obtener los beneficios de este seguro.

Por otro lado, se explicita que si el trabajador no reúne los requisitos, podrá retirar en una exhibición el saldo de su cuenta individual.

En el Artículo 164 se presentan las alternativas para disponer de la cuenta individual para la pensión de vejez que coincide con las referidas a la pensión por cesantía en edad avanzada.

Sección Cuarta. De la Ayuda para Gastos de Matrimonio. En el Artículo 165 se asienta que el asegurado tiene derecho a retirar -en la Ley anterior, se apuntaba recibir-, como ayuda para gastos de matrimonio y proveniente de la cuota social apodada por el Gobierno Federal en su cuenta individual, una cantidad equivalente a treinta días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

Esto quiere decir, que el asegurado hace uso de sus propios recursos que tiene en su cuenta individual con la repercusión financiera en el saldo de la misma para ulteriores gestiones respecto a los otros seguros.

Sección Quinta. Del Régimen Financiero

El Artículo 167 regula el procedimiento general para que se reciban y depositen las cuotas obrero patronales y del Gobierno Federal en las subcuentas respectivas de la cuenta individual del trabajador. Este es como sigue:

*“Los patrones y el Gobierno Federal enteran las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, quien transfiere los montos respectivos a la Administradora de Fondos para el*

*Retiro elegida por el trabajador y esta depositará las cantidades correspondientes a las diferentes subcuentas de la cuenta individual.*<sup>20</sup>

En el Artículo 168 se detallan las cuotas y aportaciones del patrón, el trabajador y el Gobierno Federal para los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

El Artículo 169 estipula que los recursos de la cuenta individual son inembargables y no podrán otorgarse como garantía, a excepción de las cantidades que correspondan a las aportaciones voluntarias. Esta especificación garantiza el monto acumulado y acumulable de la cuenta individual; sin embargo, limita la disponibilidad financiera para los casos de pensión alimenticia, por ejemplo.

#### Sección Sexta. De la Pensión Garantizada

En el Artículo 170 se especifica quién es beneficiario de la pensión garantizada así como el monto de la misma. Esto es, los trabajadores de sesenta años de edad en caso de cesantía y los de sesenta y cinco años de edad en caso de vejez que tengan cotizadas mil doscientas cincuenta semanas tendrán derecho a gozar de esta pensión equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal. Su actualización será anual, en el mes de febrero de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

En el Artículo 171 se apunta que en el caso de que los recursos de la cuenta individual del trabajador no sean suficientes para obtener una renta vitalicia o retiros programados, el Gobierno Federal aportará la cantidad complementaria necesaria para que se le otorgue la pensión garantizada bajo el sistema de retiros programados.

Este señalamiento obliga al gobierno, por lo menos, a mantener una pensión mínima al pensionado, que se traduce en altas erogaciones gubernamentales para mantener la reforma de la seguridad social.

En el Artículo 172 se regula el procedimiento en el caso de que los recursos de la cuenta individual del trabajador se agoten; por lo que la Administradora de Fondos para el Retiro notificará al Instituto Mexicano del Seguro Social y éste se hará cargo de pagar la pensión al trabajador con recursos federales.

---

<sup>20</sup> Ibidem

En la Sección Séptima de la nueva Ley se regula lo referente a la cuenta individual y a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

Esta Sección tiene como antecedente el Capítulo V Bis *Del Seguro de Retiro* de la Ley anterior derogado en 1994 para dar paso a la legislación sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro antecedente inmediato a las reformas actuales relativas a las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

Los cambios que se establecen en este capitulo de la nueva *Ley del Seguro Social* están referidos a la intervención de los nuevos actores en materia de *seguridad social*, como son las tantas veces mencionadas Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro y los lineamientos generales para el manejo financiero de la cuenta individual del trabajador y el otorgamiento de las pensiones: renta vitalicia o retiros programados.

La Sección está integrada por 27 Artículos (del 174 al 200. que señalan los derechos y obligaciones de las Administradoras de Fondos para el Retiro, del trabajador, del patrón, del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro. Son Artículos totalmente nuevos en la *Ley del Seguro Social*, parte sustantiva de la reforma.

Con objeto de ser más claros en la exposición, procederemos a analizar el articulado únicamente de esta Sección, de acuerdo a los ordenamientos por cada uno de los actores y no por el Artículo correspondiente lo que permitirá identificar los derechos, obligaciones y procedimientos que deberá seguir cada actor involucrado así como facilitar la propuesta de información y capacitación para los trabajadores.

#### A. Las Administradoras de Fondos para el Retiro:

- a) Se constituirán y funcionarán de acuerdo a lo establecido por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro en los términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. (Artículo 175.
- b) Individualizará y administrará los recursos de la cuenta individual del trabajador. Al efectuarse el entero de las cuotas obrero-patronales la Administradora de Fondos para el Retiro identificará la parte que corresponde a cada trabajador y realizará las



- aplicaciones específicas a cada subcuenta de la cuenta individual. (Artículos 175 y 179.
- c) Informará a cada trabajador titular de la cuenta individual el estado de la misma. (Artículo 181)
  - d) Cubrirá al Instituto Mexicano del Seguro Social los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de las aportaciones a las cuentas individuales. (Artículo 183.
  - e) Operará las Sociedades de Inversión, responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales. Estas Sociedades se sujetarán para su constitución; organización, funcionamiento, régimen de inversión, tipos de valores, publicidad, sistemas de comercialización y contabilidad a lo establecido en la *Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*. (Artículo 188.
  - f) Adquirirá en nombre del trabajador y en favor de sus beneficiarios, con cargo a los recursos acumulados en la cuenta individual, en el momento de otorgarse la pensión, un seguro de sobre vivencia en los términos que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (Artículo 189.
  - g) No podrá retener por ningún motivo el pago de las rentas vencidas ni retiros programados. (Artículo 197.
  - h. La disolución y liquidación de las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro se sujetarán a la legislación aplicable así como las disposiciones de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Artículo 199.

## B. El Trabajador:

- a) Tendrá una cuenta individual. (Artículo 174.
- b) Elegirá una Administradora de Fondos para el Retiro que opere su cuenta individual. (Artículo 176.
- c) No tendrá más de una cuenta individual. En caso de tener varias por diversas circunstancias laborales, tendrá que solicitar su unificación en una sola. (Artículo 177.

- d) Una vez al año calendario, podrá solicitar a la Administradora de Fondos para el Retiro el traspaso de los recursos de su cuenta individual a otra Administradora. (Artículo 188.
- e) Tendrá derecho a solicitar a la Administradora de Fondos para el Retiro cualquier información relacionada con su cuenta individual. (Artículo 181.
- f) Podrá notificar el incumplimiento de las obligaciones patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, directamente o a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (Artículo 185.
- g) Podrá presentar a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, directamente o a través de su sindicato u organización representativa, sus reclamaciones en contra de la Administradora del Fondos para el Retiro. (Artículo 187.
- h) Cuando adquiera el derecho de disfrutar de una pensión proveniente de un plan establecido por el patrón y autorizado y registrado en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, el trabajador tendrá derecho a que la Administradora de Fondos para el Retiro le entregue los recursos que lo integran situándolos en la entidad financiera que el trabajador designe a fin de adquirir una pensión: renta vitalicia o retiros programados o entregárselo en una sola exhibición, cuando sea más del 30% de una pensión garantizada. (Artículo 190.
- i) En caso a que deje de estar sujeto a relación laboral (desempleado) tendrá derecho a aportar a su cuenta individual o a retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez el equivalente a menos setenta y cinco días de su salario base de cotización de las últimas doscientas cincuenta semanas o el diez por ciento del saldo de su cuenta a partir de los cuarenta y seis días naturales en que quedó desempleado. Esto procede si el trabajador no llevó a cabo retiros en los cinco años anteriores. (Artículo 191.
- j) Podrá hacer aportaciones voluntarias en su subcuenta de aportaciones voluntarias y retiros de esta subcuenta una vez cada seis meses. (Artículo 192.
- k) En caso de fallecimiento y los beneficiarios no tengan derecho a pensión por el seguro de invalidez y vida, la Administradora de Fondos para el Retiro entregará el saldo de la cuenta individual en partes iguales a sus beneficiarios. (Artículo 193.
- l) No efectuará cotizaciones (según el Artículo 25), cuando goce de una pensión de cesantía en edad avanzada y vejez y reingrese al régimen obligatorio; deberá abrir

una nueva cuenta individual en la Administradora de Fondos para el Retiro que elija y podrá transferir el saldo a la Administradora que le estuviere pagando, su renta vitalicia o retiro programado para su incremento. Artículo 196.

- m) Disminuirán las semanas de cotización en igual proporción de las disposiciones que se hagan de la cuenta individual. (Artículo 198.

### C. El Patrón:

- a) Solicitará al trabajador de nueva contratación el número de seguridad social y nombre de la Administradora de Fondos para el Retiro que lleva su cuenta individual. (Artículo 177.
- b) Entregará bimestralmente una relación de las aportaciones hechas en favor de cada uno de los trabajadores a los sindicatos u organizaciones representativas de los trabajadores A falta de estos últimos se le notificará directamente al trabajador. (Artículo 180. Esta disposición en la Ley se antoja contradictoria al espíritu individualista que la caracteriza, ya que con ella, el trabajador tendrá un mediador para disponer de la información de interés particular para llevar a cabo el seguimiento de su cuenta individual.
- c) En caso de que finalice una relación laboral, el patrón deberá de enterar la cuota correspondiente al bimestre o parte proporcional. (Artículo 184.
- d) Por incumplimiento de sus obligaciones es responsable de los daños y perjuicios que se causen al trabajador. (Artículo 186.
- e) Podrá hacer aportaciones adicionales, entendidas como beneficios sumados a los establecidos en los contratos colectivos de trabajo, a la subcuenta de aportaciones voluntarias de la cuenta individual del trabajador. (Artículo 192.

### D. La Comisión Nacional del Sistema para el Retiro:

- a) Autorizará la constitución y funcionamiento de las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro. (Artículo 175.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. DOF del 23 de mayo de 1996.

- b) Determinará los mecanismos, procedimientos y términos aplicables a los recursos de las cuentas individuales de aquellos trabajadores que no elijan Administradora de Fondos para el Retiro que deba operar sus respectivas cuentas individuales. (Artículo 176.
- c) Podrá autorizar los mecanismos, procedimientos formas y términos relacionados con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada o de vejez conforme a la Nueva *Ley del Seguro Social* y a la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. (Artículo 195.
- d) Realizará la inspección y vigilancia de las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro. (Artículo 188.

Después de revisar la totalidad del Capítulo VI de la nueva *Ley del Seguro Social*, podemos mencionar que la seguridad social queda completamente desarticulada en su concepción colectiva, solidaria y de redistribución para pasar a ser eminentemente individualista y privada.

Por otro lado, se evidencia de manera clara y precisa el papel del Estado como un administrador sustituyendo su función hasta hace pocas décadas de rector, moderador, benefactor, que procuraba alcanzar ciertos equilibrios respecto a la distribución de los recursos económicos que permitieran a los diferentes grupos socioeconómicos que componen la población, disfrutar de los “mínimos necesarios” para sobrevivir en condiciones apropiadas. Se afirma entonces el abandono del Estado hacia los trabajadores para ponerse al servicio de los intereses financieros nacionales e internacionales, enajenando su responsabilidad ante el mercado.

#### DEL SEGURO DE GUARDERÍAS Y DE LAS PRESTACIONES SOCIALES ( N.L.S.S.)

Este Capítulo está integrado por cuatro Secciones y 17 Artículos (9 en la Ley anterior. Su contenido se refiere al Seguro de Guarderías y la adición a éste de las Prestaciones Sociales.

Los Artículos que no sufren reformas son del 202 al 204; el 206 y el 213, (del 185 al 187, el 189 y el 192 de la Ley anterior. Los contenidos del Capítulo se refieren a las

prestaciones que deben proporcionarse a los niños; lo que incluye los servicios de guardería: salud, control de crecimiento y desarrollo y formación inicial; las instalaciones para otorgar los servicios; el grupo de edad de los niños que pueden ser atendidos en las guarderías; las prestaciones sociales institucionales y de solidaridad social; y el régimen financiero.

Los cambios más significativos son los siguientes: Sección Primera. Del Ramo de Guarderías. Se adiciona al seguro de guarderías lo referente a prestaciones Sociales con el mismo monto de la cuota por parte del patrón.

En el Artículo 201 (184 Ley anterior), se amplía la cobertura a los trabajadores viudos o divorciados que conservan la custodia legal de los hijos. Esta ampliación de la cobertura es una aportación importante en materia de seguridad, sobre todo para los hijos que, por circunstancias de orfandad o divorcio de los padres, quedaran sin cuidados ni protección.

En el Artículo 205 (188 Ley anterior) se señala que:

*“las madres aseguradas, o los viudos o divorciados que conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada.”<sup>22</sup>*

Sección Segunda. Del Ramo de las Prestaciones Sociales. Esta Sección se adiciona en la nueva *Ley del Seguro Social*. Las prestaciones se clasifican en dos tipos. Las que se refieren al área institucional y aquellas que comprenden acciones de solidaridad social. Se definen y se regula su otorgamiento como sigue:

En el Artículo 208 se clasifican las prestaciones sociales en dos categorías: la primera, en prestaciones sociales institucionales y la segunda, en prestaciones de solidaridad social.

En el Artículo 209 se señala la finalidad de las prestaciones sociales, la cual fomentará la salud, realizará actividades preventivas para enfermedades y accidentes y contribuirá a la elevación general de los niveles de vida de la población y señala que:

---

<sup>22</sup> Ley del Seguro Social de 1997. DOF del 21 de diciembre de 1995. Publicada y Editada por el IMSS. México 1996

El Instituto Mexicano del Seguro Social proporcionará atención a los pensionados y jubilados mediante servicios y programas de medicina preventiva y auto cuidado de la salud y mejoramiento de la economía e integridad familiar. Así mismo, el propio Instituto fortalecerá la coordinación y concertación con otras instituciones públicas y privadas para contribuir a su bienestar. Los programas que se realicen estarán sujetos para su ejecución a contar con recursos disponibles de ese seguro.

Cabe recordar que la cuota patronal destinada a guarderías no aumenta su monto y la distribución será de ochenta por ciento para guardería y veinte por ciento para prestaciones sociales, lo que pone en situación de riesgo la solvencia económica para otorgar ambos seguros.

En el Artículo 210 se especifican los programas mediante los cuales se otorgará este seguro, a saber:

- I. Promoción de la salud;
- II. Educación para la salud;
- III. Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;
- IV. Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas;
- V. Regularización del estado civil;
- VI. Cursos de adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo;
- VII. Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;
- VIII. Superación de la vida en el hogar;
- IX. Establecimiento y administración de velatorios.

#### Sección Tercera. Del Régimen Financiero

Las actividades que se señalaron en el análisis del articulado sobre el Ramo de prestaciones sociales así como los servicios de guardería se financiarán con el mismo monto de la cuota patronal señalada en la Ley anterior, por lo que se puede inferir que si bien los servicios adolecen de recursos para otorgarlos en cantidad y calidad su disposición para atender las necesidades de un desarrollo favorable del asegurado y los beneficiarios de estas prestaciones.

A continuación se apuntan los contenidos de los Artículos correspondientes a esta Sección. En el Artículo 211 se explicita que la cuota patronal ascenderá a 1% sobre el salario base de cotización y que hasta el 20% de éste se destinará a prestaciones sociales.

En el Artículo 212 se anota que el patrón aportará la cantidad antes mencionada independientemente que tenga o no mujeres trabajadoras y viudos o divorciados que conserven la custodia de los hijos.

Sección Cuarta. De las Prestaciones de Solidaridad Social.

En el Artículo 214 se definen las prestaciones o servicios de solidaridad social: salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria.

En el Artículo 215 se anota la responsabilidad del Instituto Mexicano del Seguro Social para organizar, establecer y operar unidades médicas destinadas a servicios de solidaridad social dirigidos a población en profunda marginación ya sea en el ámbito rural, suburbano y urbano, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de esta prestación.

El Artículo 216 regula que el otorgamiento de esta prestación por el Instituto se hará: *sin perjuicio del otorgamiento de las prestaciones a que tienen los trabajadores y sus beneficiarios del régimen obligatorio.*

El Artículo 217 señala que el financiamiento de las prestaciones de solidaridad social se llevará a cabo con recursos de la Federación y con los de los propios beneficiados, ya sea con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales en beneficio de la comunidad.

## CAPÍTULO VIII. DE LA CONTINUACIÓN VOLUNTARIA EN EL RÉGIMEN OBLIGATORIO ( N.L.S.S. )

En este Capítulo se especifican las modalidades del pago de las cuotas para continuar voluntariamente recibiendo las prestaciones del régimen obligatorio, después de que el trabajador ha sido dado de baja.

Las modificaciones que se hacen respecto a la Ley anterior están referidas a la distinción de las aportaciones según los diferentes seguros, a saber:

Se establecen dos incisos en el Artículo 218 (194 Ley anterior. El primero, señala que el asegurado cubrirá para el Seguro de retiro, la totalidad de la cuota. Por lo que se refiere a los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez cubrirá el importe de las cuotas obrero -patronales y el Estado aportará la parte conforme a lo establecido en la nueva *Ley del Seguro Social*, incluyendo la cuota social.

El segundo inciso se relaciona con el Seguro de invalidez y vida. Para continuar con este seguro, el trabajador cubrirá las cuotas obrero patronales y el Estado la parte que le corresponda de acuerdo a los porcentajes señalados en la propia Ley.

#### CAPITULO IX. DE LA INCORPORACIÓN VOLUNTARIA AL RÉGIMEN OBLIGATORIO (N.L.S.S.)

En este Capítulo se detallan los sujetos y esquemas de aseguramiento; las cuotas y las cotizaciones que se tendrán que pagar con el objeto de disfrutar del régimen obligatorio. Los sujetos de referencia son precisamente aquellos que fueron eliminados del Título Segundo. Del régimen obligatorio del Seguro Social, de la Ley anterior para pasar con la nueva Ley, a solicitar su incorporación voluntaria para tener derecho a las prestaciones correspondientes.

Las reformas son las siguientes:

En el Artículo 222 se señala que la incorporación voluntaria se hará a través de convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social y se sujetará a dos modalidades: se podrá convenir de manera individual o colectiva. En el caso de que sea colectiva, la responsabilidad de cumplir con las obligaciones será individual.

Las cotizaciones de los sujetos comprendidos en este Capítulo serán por anualidades adelantadas. Sin embargo, el Instituto Mexicano del Seguro Social podrá autorizar una periodicidad diferente en atención a las características de orden económico y de organización de los grupos solicitantes.

En el Artículo 226 se apunta que el aseguramiento voluntario no se llevará a cabo cuando se vea comprometido el equilibrio financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social o la eficacia de los servicios que se proporcionan a los asegurados del régimen obligatorio. En los Artículos 227 y 228 se explicitan las cuotas obrero- patronales correspondientes a los sujetos de aseguramiento voluntario, las cuales se cubrirán con base en:

- a) Un salario mínimo del Distrito Federal para los trabajadores de industrias familiares y los independientes, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios y los patrones, personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio; y,



- b) conforme al salario real integrado para los trabajadores domésticos y los que se encuentran al servicio de las administraciones públicas de la Federación.

Cubre íntegramente la cuota obrero-patronal. El Estado contribuye conforme a cada ramo de seguro y la cuota social.

Pago en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, alimentación, habitación, primas, comisiones y prestaciones en especie.

Base de cotización de un salario mínimo para el Distrito Federal prima de financiamiento correspondiente a cada seguro menos la parte proporcional relativa a prestaciones que se excluyen.

En el Artículo 229 se explicita que en el caso de trabajadores en industrias familiares y los independientes, así como los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, el Instituto Mexicano del Seguro Social podrá convenir con empresas, instituciones de crédito o entidades públicas o privadas sean las que retengan y enteren las cuotas correspondientes, previa conformidad con los sujetos de aseguramiento.

#### CAPÍTULO X. DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO ( N.L.S.S. )

En este Capítulo se especifican tres sujetos de aseguramiento: los trabajadores del campo que no tengan dependencia laboral, los productores del campo que estuvieran incorporados vía decreto presidencial y los indígenas. Las características de este seguro para los dos primeros sujetos es la incorporación de manera voluntaria con los derechos y obligaciones que esto conlleva para los mismos.

Respecto a la población indígena, los Artículos del 234 a 238 hacen referencia a que la *seguridad social* será otorgada a través del ramo de prestaciones de solidaridad social.

En el Artículo 239 aparece nuevamente, la figura de un tercer aportante para apoyar el acceso a la seguridad en el campo.

#### Título Tercero. Del Régimen Voluntario ( N.L.S.S. )

Este Título se compone de dos Capítulos y 11 Artículos 240 a 250 referidos al Seguro de salud para la familia y los seguros adicionales.

## CAPÍTULO I. DEL SEGURO DE SALUD DE LA FAMILIA ( N.L.S.S. )

El contenido de este Capítulo atiende al seguro, antes denominado facultativo para acceder a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, para el cual se tendrá que realizar un convenio -antes contrato- con el Instituto Mexicano del Seguro Social. (Artículo 224 de la Ley anterior.

Dicho Capítulo sufre reformas significativas, sobre todo en lo que respecta a los sujetos de este seguro y a las cuotas para gozar del mismo. Las especificaciones apuntadas son las siguientes:

Serán sujetos de este seguro:

- a) Toda familia que voluntariamente convenga con el Instituto Mexicano del Seguro Social el seguro mencionado; y,
- b) Los sujetos señalados en el Artículo 84, o sea, esposa o concubina; hijos mayores de 16 años o de 25 años, sujetos del régimen obligatorio que ya no cumplan requisitos; familiares que vivan con el asegurado y que dependan económicamente de éste. Así mismo los trabajadores mexicanos que se encuentren laborando en el extranjero a fin de que protejan a sus familiares residentes en México.

Las cuotas se pagarán anualmente y serán de acuerdo a la edad del contratante, es decir que las cuotas para la contratación de este seguro estará sujeto a mayor edad mayor pago, es decir se prevé el gasto mayor que realizará el Instituto al atender a personas de mayor edad:

### Costo del Seguro:

Edad del miembro de la familia en años cumplidos	Cuota total en moneda nacional por miembro del grupo de edad
0 a 19 años	889.00
20 a 39	1,039.00
40 a 59	1,553.00
60 o más	2,337.00

Cantidades que se han adaptado cada año al índice nacional de precios al consumidor Para el caso de los trabajadores en el extranjero, éstos tendrán que pagar íntegramente la cuota correspondiente a este seguro. Como se puede apreciar, el costo del seguro es elevado para las personas del sector informal y otros que quisieran acceder a él. Por

otra parte, la recuperación financiera del Instituto Mexicano del Seguro Social por esta vía se ve ampliamente limitada. Sin embargo, la apertura para poder disfrutar de este seguro por la población no derechohabiente del Instituto, cumple con los lineamientos del *Programa de reforma del sector salud* en materia de seguridad social, al ofrecer una opción a la población que cuenta con recursos para la compra de este servicio.

Esta es una síntesis de la Ley del Seguro Social que entró en vigencia el primero de julio de 1997, sin embargo los cambios no se detuvieron ahí y fue necesario hacer otro ajuste a la Ley en el año de 2001.

#### Los cambios a la Ley del Seguro Social en año 2001

El 21 de diciembre se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley del Seguro Social que entraron en vigor a partir del mes de enero del año 2002 y que representan un ajuste a las reformas implementadas en el año de 1995, consolidando la versión con estas reformas en el sentido de paulatinamente ir quitando los beneficios a los trabajadores que no aporten o no tengan una relación laboral, además de incrementar los requisitos para incorporarse al seguro voluntario, todo esto con la idea de descargar financieramente al IMSS, por lo que haremos un esfuerzo por sintetizar las principales reformas:

a) Cuantitativamente hablando, el decreto de reforma abarca la modificación de 93 artículos, la adición o creación de 76 artículos más, y la derogación parcial de dos preceptos legales; aunado a sus 25 artículos transitorios – donde plasma cuestiones importantes -, vale afirmar que dicho decreto contiene nada menos que un total de 196 preceptos reformados. Ponderando dicha cifra con respecto de los 305 artículos que contenía la Ley del Seguro social que regía desde mediados de 1997, se concluye entonces que se modificó ni más ni menos que en dos terceras partes dicho cuerpo legal, lo que nos lleva a asegurar que prácticamente se trata de una nueva legislación la que hoy en día nos rige en todo el país.

Pero cualitativamente el IMSS, sin perder para los derechohabientes su tradicional careta social de ente asegurador nacional – para ellos, en lo general el cambio le será benéfico -, lo que ocurre es que se transforma radicalmente como organismo fiscal autónomo, dotado ahora de amplísimas facultades legales que incluso llega al grado de dejar de lado su estructura desconcentrada tradicional, para asumir otra fisonomía

distinta en aras de efectuar dos tareas primordiales: primero, brindar mejor servicio a una población derechohabiente tradicionalmente insatisfecha, y a la par hacer un “cierre” efectivo a la evasión contributiva. Ahora, a partir de diciembre de 2001, el IMSS ejerce sus amplísimas atribuciones como ente fiscal autónomo de manera ejecutiva, con autonomía de gestión y técnica.

Para alcanzar dicha transformación ocurre que se fue detectando en cuatro años de operación cotidiana, ya bajo su renovado marco legal, cuáles eran las “vías usuales” de escape más utilizadas por los empleadores y/o sus asesores jurídicos y contables; una vez detectadas, a cada una de ellas el legislador federal les va poniendo un “candado” para dificultar sobre manera su utilización. De suyo es dable afirmar que prácticamente ya no hay “salidas de emergencia”, porque puertas y ventanas fueron maquiavélicamente clausuradas una por una.

En efecto, para empezar se termina con la indefinición de que adolecía la legislación anterior de 1997 y tanto se habían criticado por los especialistas en esta disciplina, llamadas “cuotas obrero patronales” eran o no las aportaciones de seguridad social contempladas por el artículo segundo, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, y para resolver cualquier duda sobre el punto, hoy la ley lo precisa.

Luego, para fijar en cantidad líquida, cobrar y percibir sus créditos, -incluyendo el procedimiento administrativo de ejecución-, no requiere la injerencia o auxilio de la Secretaría de Hacienda, pues el IMSS ya es autosuficiente y le han reconocido su mayoría de edad. y finalmente, las cuotas obrero patronales, los capitales constitutivos, sus consecuencias legales inherentes, y por si fuera poco, hasta los gastos realizados por el IMSS por inscripciones improcedentes incluso los que tengan derecho a exigir de las personas no derechohabientes –esto es, los gastos médicos proporcionados indebidamente-, tienen ya el carácter de crédito fiscal. Al respecto, notamos que no se entretuvo el Legislador Federal en elucubraciones semánticas, teóricas, doctrinales, ni de ortodoxia; el importe que unilateralmente determine el IMSS por atenciones médicas brindadas a no derechohabientes, es un crédito fiscal.

Por otro lado, los créditos fiscales del IMSS, por disposición expresa contenida en su ley – marco, son ahora preferentes dichos aportes a cualquier otro crédito fiscal u otro crédito de cualquier naturaleza -salvo los alimentos civiles y los laborales hasta por un

año -; inclusive la enajenación de bienes adjudicados en pago se podrá realizar en su basta pública o bien por adjudicación directa.

¿Qué hay de nuevo sobre las sanciones y delitos en materia del Seguro Social?

Para lograr su objetivo de hacer un “cierre” fiscal a la evasión y a la subdeclaración, se incluyen ya en la propia ley (y no en reglamento, para evitar su cuestionamiento jurídico), multas por el impago de créditos que oscilan ahora de 40% -nótese que disminuyó la multa mínima, pues se recordará que antes era del orden del 70%-, hasta del 100% del concepto omitido; y además de lo anterior se prevén 21 diferentes tipos de infracción legal o reglamentaria sancionable con multa de entre 20 a 3050 veces salario mínimo general del D. F.

A partir del 21 de diciembre de 2002, si bien por disposición expresa del Artículo Quinto Transitorio entran en vigor “dentro” de los 180 días naturales, a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto, esto es, el martes 18 de junio de 2002-, dejan de ser sólo tres los tipos penales, pues ahora el legislador federal concibió 20 delitos especiales, los que pronto existirán en esta materia, en la inteligencia que el gran cambio adoptó es que la querrela respectiva la podrá efectuar ahora el IMSS directamente, sin necesidad que la formulen la Secretaría de Hacienda lo que le deja manos libres para actuar en contra de quien considere pertinente por esta vía tan drástica como disuasiva.

Así, podemos afirmar que el IMSS sólo se basta y él sólo lo puede hacer casi todo; desde determinar quiénes son sujetos de afiliación obligada, determinar en cantidad líquida, obligaciones fiscales, cobrar y percibir sus créditos, implementar el procedimiento administrativo de ejecución de principio a fin y multar o denunciar a quienes delincan; de hecho, en cuestión de sanciones, es él quien cuantifica el daño, el posible perjuicio o beneficio indebido, importe que van a determinar las sanciones corporales previstas en la Ley del Seguro Social, las que oscilan hoy en día entre los tres meses a los nueve años de prisión, tratándose de un delito calificado cuando “a sabiendas” (así dice el texto legal) se omite el entero de la cuota obrera – lo que ocurre prácticamente en todos los casos de adeudo, con independencia de su monto -, aumentándose la pena en una mitad.

Entonces, nuestra conclusión es inevitable: antes de preocuparse por el pago natural de impuestos, un patrón o sujeto obligado debiere evitar a toda costa adeudos y aportaciones fiscales a la seguridad social e incurrir en conductas fraudulentas, al convertirse el IMSS en el gran “cobrón” del país.

Cambios Trascendentes en lo que atañe al régimen obligatorio del Seguro Social.  
(N.L.S.S.)

Existen cambios relevantes en el decreto del Congreso de la Unión del que venimos dando cuenta, que incide en la función operativa del ente de seguridad social más importante en México:

1. - Por primera vez en sus 58 años de existencia, ahora sí define La Ley del Seguro Social, en su artículo 5°-A, cuál es el sujeto obligado al pago de cuotas, quiénes son responsables solidarios con él – remitiendo al catálogo contemplado por el artículo 26 por el Código Fiscal de la Federación-; precisa que las antes coloquialmente llamadas “cuotas obrero patronales” son las definidas como aportaciones de seguridad social; dice por fin que debe entenderse por cédulas de determinación – tanto las impresas a que estamos acostumbrados como en un avance tecnológico impresionante, las contenidas en un medio magnético, digital, electrónico, óptico, magneto óptica, y de cualquier naturaleza-, distinguiéndolas claramente de las cédulas de liquidación; así como define con exactitud de la base contributiva y otros rubros específicos.

2. - A falta de norma expresa en la Ley del Seguro Social, el nuevo artículo 9° previene por primera vez, la supletoriedad de otras legislaciones de observancia federal en el orden siguiente: PRIMERO.- La disposición de la ley Federal del Trabajo; 2° las del código Fiscal de la Federación, y 3°, las del derecho común, siempre y cuando no contravengan a la naturaleza propia del régimen de seguridad social.

3. - A partir del 21 de diciembre de 2001, son sujetos de afiliación al régimen obligatorio del Seguro Social, los subordinados permanentes o eventuales en los términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, así como todos los miembros de sociedades cooperativas – sean o no de producción -, ojo, laboristas: la reforma hecha es sumamente trascendente, pues para el IMSS se acabaron los contratos ficticios de comisión mercantil y de prestación de servicios profesionales por honorarios, bastando la presunción jure instantum de que existe la relación laboral. Y de suyo se acaba también con él “intermediarismo patronal”.

- 4.- La información dada al IMSS podrá ser “cruzada” –previo convenio-, con los sectores público, social privado, por lo que su confidencialidad es ya más que relativa, lo que servirá de paso para atrapar a algunos “peces gordos”.
5. - Se mantienen las mismas excepciones de los elementos que se excluyen de la integración del salario base de cotización, pero estipulándose en el texto legal que cuando algunos elementos rebasen la cuantía señalada sólo integrarán salarios los excedentes.
6. - La obligación de determinar las cuotas deben cumplirse mensualmente, aunque en el caso de que no se realice el pago, en la inteligencia que tendrán efecto de acto vinculatorio para el patrón o sujeto obligado.
7. - Ahora existen reglas expresas en la Ley del Seguro Social sobre notificaciones de los créditos, las cuales podrán ser hechas incluso por medios electrónicos –vía fax, correo electrónico y hasta por Internet-, teniendo en cualquier caso el mismo valor probatorio que las documentales.
8. - Se aumenta el doble la prima mínima de riesgo -que pasa del 0.0025 al 0.0050-, que hará pagar más al empleador al despejar la fórmula del artículo 72 a las empresas en lo general, si bien disminuye gradualmente el factor de prima para obtener la siniestralidad empresarial para el pago de cuotas patronales en la rama de riesgos de trabajo del régimen obligatorio, hasta llegar al 2.3 en el año 2004.
9. - En materia de capitales constitutivos, se adoptan nuevas modalidades, proviniéndose la emisión de uno inicial, cuantificándose tentativamente a futuro; y se prevé la emisión otros capitales constitutivos complementarios de resultar mayores los costos de las prestaciones en dinero y en especie brindadas por el IMSS a quien no fue asegurado oportuna o correctamente.
10. - La prestación de los servicios médicos podrán brindarse a los derechohabientes del IMSS, mediante convenios de colaboración por el Sector Salud en sus tres niveles, o bien por otras instituciones de seguridad social –como el ISSSTE-; ello desde luego sin perjuicio de la injerencia de las ISES (Instituciones de Seguros Especializados en Salud) en este rubro tan sensible para la población en general, y de la propia Secretaría de Salud.
11. - En el rubro médico, con base en el artículo 111-A de la Ley del Seguro Social reformada, los expedientes clínicos serán ahora electrónicos, lo que constituye un gran avance en todos los sentidos y, a la larga dejará desempleados a muchos en el IMSS

que aún realizan labores manuales en este rubro, teniéndose así a disminuir costos e incrementar eficiencias, Incluso, los datos proporcionados sin autorización legal de dichos expedientes clínicos - que son restringidos dada su naturaleza -, serán sancionados con base a la legislación penal federal como revelación de secretos, delito que sumados a las 19 formas de delinquir a que alude el capítulo respectivo de dicha legislación, completa los 20 delitos.

12. - Se dan algunos ligeros cambios y, aunque pequeños pues son alrededor de 10%, incrementos en los montos de pensiones, previéndose ya su indización anual para mantenerlas actualizadas.

13. - Se redefinen y amplían las prestaciones sociales institucionales, puntualizándose que el IMSS tiene la obligación de atender a la población en general – no derechohabiente -, en situaciones de emergencia, en campañas de vacunación, o a solicitud del gobierno federal en programas de combate a la marginación y pobreza.

14.- Siguiendo los criterios de las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el particular, el recurso administrativo de inconformidad dejó de ser obligatorio para volverse optativo; a la par que se redefine el objeto de la queja médica institucional.

Cambios en el régimen voluntario del Seguro Social:

a) Se modifican las reglas sobre la continuación voluntaria en el régimen obligatorio, pudiéndose ejercitar ahora tal derecho dentro de los cinco años siguientes a que opere la baja y dándose mayores alternativas a los aseguradores;

b) En la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, sólo en lo relativo a servidores públicos, la atención contratada podrá comprender conjuntamente riesgos de trabajo y enfermedades y maternidad, a condición de que los burócratas estatales o municipales cuenten con un sistema pensionario específico – como es el caso de los miembros de los cuerpos policíacos de Jalisco, cubierto éste por la dirección de Pensiones del Estado -; incorporación que ahora sólo podrá ser efectuada por cierto, previa la autorización del congreso local o del cabildo correspondiente, y ya no a capricho del gobernador o presidente municipal.

c) Se aumenta sensiblemente el costo del seguro de salud para la familia, diferenciándose cada sujeto del grupo familiar de acuerdo con su edad.



El costo –que será indicado cada año-, oscila de \$ 889 hasta \$ 2,337 anuales por persona. El Estado continúa contribuyendo a este seguro con la misma cuota diaria ya establecida con antelación de 13.9 % de un salario mínimo general del D.F., por cada asegurado, independientemente del tamaño de la familia, y

d) Se crea un nuevo seguro en el régimen voluntario: en seguro de vida –y en un momento dado otros seguros complementarios, previo acuerdo del Consejo Técnico-, a favor de personas, grupos o núcleos de población de menores ingresos que determine el ejecutivo Federal como sujetos de solidaridad social cuyos costos serán cubiertos íntegramente por el gobierno federal.

### 2.3.2 Ley del INFONAVIT

Entre las instituciones sociales de la República responsables en materia de vivienda, destaca el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya creación se sustenta en el artículo 123, apartado A”, Fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tiene como principal objetivo administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda con el fin de otorgar créditos al alcance de los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad su casa habitación.

Para lograr la realización óptima de dicho objetivo, es necesario adoptar medios y mecanismos más creativos e imaginativos, a través de los cuales se potencialicen los recursos financieros administrados por el instituto a efecto de aumentar en número y calidad la cobertura de beneficios.

La Ley del INFONAVIT, surge en 1972 en un marco de crecimiento económico sostenido por lo que al promulgarse no hay prácticamente ninguna oposición a la misma, estableciéndose desde entonces un sistema de financiamiento que se sustenta en la aportación patronal del 5% sobre el salario integrado de cada trabajador que tenga a su servicio, constituyéndose desde entonces el fondo por el cual se crea

todo un sistema de financiamiento barato con el fin otorgar a los trabajadores vivienda digna y decorosa.

Desde el surgimiento de la ley del INFONAVIT se ha emitido una serie de reglamentos y normas que permiten materializar el derecho a la vivienda, al establecer en las mismas los mecanismos a los cuales los trabajadores están sujetos y que deben cumplir para hacer efectivo ese derecho, sin embargo, el INFONAVIT ha tenido que adecuarse a los cambios políticos económicos y sociales que vive nuestro país para seguir dando el servicio a los trabajadores.

Es así, que dentro de las reformas emprendidas a la seguridad social en la década de los noventas el acceso a la vivienda no podía ser inmune en este proceso, por lo que la ley del INFONAVIT se vio en la necesidad de adecuarse a las reformas emprendidas a la ley del Seguro Social, entre los aspectos principales de la reforma destaca:

- a. El establecimiento de un proceso que da certidumbre en la filiación, facilitando la emisión-notificación de cédulas de determinación de pagos y favorecen la recaudación y fiscalización sumando esfuerzos con el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- b. La autorización a los trabajadores para que se inscriban con su respectivo salario base de aportación, sin previa gestación de los patrones y sin que por ello se releve al patrón de responsabilidades y sanciones.
- c. El patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo patrón, respecto de las obligaciones derivadas de la ley hasta por dos años después del cambio de patrón.
- d. Se precisan definiciones para determinar el salario base de aportación y descuentos en relación a elementos fijos y variables.
- e. El pago correspondiente se realizará en entidades receptoras y actuarán por cuenta y orden del INFONAVIT e IMSS.
- f. Se le atribuyen al Instituto la facultad de ser un organismo fiscal autónomo, estableciéndose la obligación patronal de atender los requerimientos de pago en información que se les formule.
- g. Con el objeto de determinar el monto de las aportaciones del 5% sobre el salario de los trabajadores al servicio de un patrón se propone la homologación de la integración de la base y limite superior salarial del Infonavit con la del IMSS.

- h. Acorde a lo señalado en la Ley del Seguro Social se propone establecer la facultad de los trabajadores para realizar aportaciones voluntarias a fin de que sean utilizadas para el financiamiento de un crédito a su favor<sup>23</sup>.

Dentro de los principales apartados de la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores destaca entre otros:

Artículo tercero, el objeto del Instituto

Artículo quinto, integración del patrimonio del Instituto

Artículo seis, órganos de gobierno del Instituto

Artículo veintitrés atribuciones del Director General

Artículo veintinueve, obligaciones de los patrones.

Artículo treinta, el Infonavit sus facultades como organismo fiscal autónomo.

Artículo treinta y cuatro, el derecho del trabajador a obtener información.

Artículo cuarenta, transferencia de fondos de subcuentas a Afores.

Artículo cuarenta y uno, elección de vivienda por parte del trabajador.

Artículo cuarenta y dos, otorgamiento de créditos.

Artículo cuarenta y siete, reglas para el otorgamiento de crédito.

Artículo cincuenta y uno, seguro para la liberación de adeudos.

### 2.3.3 Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro

En 1995 se reformó la Ley del Seguro Social (LSS), para incorporar el Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR); este se consideraba como un sistema complementario al de pensiones establecido.

En julio de 1997 entró en vigor una nueva LSS. Las consecuencias de esta trascienden con muchos los cambios explícitos y suponen, también un cambio sustancial de la concepción del Estado creado por la Revolución. Sin embargo, en este artículo solo

---

<sup>23</sup> Ley del INFONAVIT reformada. DOF del 6 de enero de 1997.

comentaremos las implicaciones del cambio de la LSS de 1997 en el sistema de jubilaciones.

Ciertamente, la adopción de un sistema de capitalización para sustituir el de reparto permitía hacer frente al problema de insolvencia financiera crónica que arrastraba el IMSS. Al separarse la recolección de los fondos de pensiones de la cuenta recaudadora general que existía en el sistema anterior, se resolvió el problema que enfrentaba el IMSS: mantener el pago de pensiones y, a la vez, garantizar un nivel de calidad en los servicios de salud.

En términos macroeconómicos se busca que los objetivos de la reforma trasciendan el ámbito de las jubilaciones al fomentarse el ahorro interno. Las cuentas de capitalización individual alentarían la creación de un círculo virtuoso del tiempo: ahorro que promueve inversión, que aumenta la producción que a su vez genera empleos, mayor masa salarial y, al final mayores cotizaciones al SAR.

## NUEVO SISTEMA

En el sistema anterior el financiamiento se obtenía mediante una aportación tripartita de los patrones, trabajadores y del gobierno. El IMSS se encargaba de recaudar estos aportes, que en 1996, último año de vigencia del sistema de IVCM, y que equivalían al 8.25% del SBC. Ese correspondía al salario contractual más otros pagos, con los bonos.

Los requisitos de elegibilidad para obtener una pensión era tener 65 años de edad (o 60 para cesantía en edad avanzada) y haber aportado una contribución mínimo de por lo menos 500 semanas. Los beneficios se calculaban en función del número de semanas cotizadas más allá de las semanas mínimas, de acuerdo con el SBC de los últimos 5 años divididos entre el salario mínimo (tasa de reemplazo. En el caso de invalidez total, el trabajador obtenía un beneficio correspondiente a 70% de su último salario a partir de 1997 las contribuciones, cuya composición tripartita no cambia se depositan en cuentas individuales de capitalización. El programa es obligatorio para todos los trabajadores del IMSS, se basa en contribuciones obligatorias y voluntarias y garantiza una pensión mínima para todos aquellos que hayan cotizado en el nuevo sistema por lo menos 24 años (1250 semanas.

En la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro uno de los objetos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, será que todos los recursos económicos que capte el nuevo sistema de ahorro y pensiones serán orientadas a inversiones de largo plazo.

El órgano rector del Sistema de Ahorro, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, los participantes más relevantes en este nuevo sistema son. las administradoras de fondos para el retiro, constituidas como sociedades anónimas de capital variable, que se dedicarán única y exclusivamente a administrar las cuentas individuales de los asegurados al IMSS. Las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, integradas como sociedades anónimas de capital variable, intermediarias financieras que serán administradas y operadas a través de las administradoras, su objeto social será la Inversión de los recursos financieros y la colocación de valores en el mercado bursátil y sólo podrán operar con valores y documentos a cargo del Gobierno Federal, inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios. Las Empresas Operadoras de Datos Nacional SAR son sociedades anónimas de capital variable, mexicanas, propiedad del Gobierno Federal.

Las administradoras y las sociedades de inversión, deberán tener publicidad similar quedando prohibido utilizar símbolos patrios o religiosos su disolución o liquidación Queda regulada bajo lo establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como lo establecido por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, es decir, establece por lo que se refiere a las administradoras de fondos para el retiro, su objeto, de su organización, operación, funcionamiento y administración, de las sociedades de inversión especializada su organización. funcionamiento, integración, operación, inversión y prohibiciones, disposiciones comunes.

Establece las facultades que tendrá la Comisión Nacional de los Sistemas Ahorro para el Retiro. de los órganos de gobierno por los que estará integrada y los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

La cuenta individual y de los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva, de la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, del procedimiento de conciliación y arbitraje.

De esta forma existen en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, una serie de disposiciones legales comunes que atañen tanto a las AFORE, como a las SIEFORE,

que administran e invierten los recursos de la cuenta individual de los trabajadores, haciéndose en este punto referencia a cuál es el marco jurídico del sistema de pensiones en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro a través de las AFORE y el nuevo sistema de pensiones en nuestra legislación, tema que será tratado en el capítulo cuarto de esta tesis, ya que resulta importante saber cual es la naturaleza jurídica del nuevo sistema de pensiones cuyas funciones serán llevadas al cabo por las administradoras, que se encuentran constituidas como sociedades anónimas.

En el caso de las entidades receptoras, los institutos de Seguridad Social, podrán subcontratar la función recaudadora que le es propia con instituciones de crédito, mediante convenio que al efecto han celebrado por el IMSS e INFONAVIT, y a tales instituciones se les denomina entidades receptoras, su tarea consiste en recibir la información y las contribuciones de Seguridad Social, turnándolas al Banco de México, e informando a la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR, para efectos de control, quien a su vez informará a la AFORE, que maneje la cuenta individual del trabajador, en tanto que el Banco de México depositará los recursos recibidos en una cuenta concentradora abierta a nombre de los institutos de Seguridad Social.

La Empresa Operadora de Datos Nacional SAR, deberá contratar los servicios de instituciones de crédito liquidadoras, constituyendo el objeto de estas el recibir y en su caso entregar los recursos económicos de la cuenta concentradora que el citado Banco de México haya recibido de las recaudadoras, para que las liquidadoras se encarguen de traspasar bajo su más estricta responsabilidad las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez o de las aportaciones voluntarias.

El reglamento hace mención también a la administración de la cuenta individual del asegurado, en aspectos como la integración, individualización, estados de cuenta, cobro de comisiones, elección de la AFORE por el asegurado, traspaso de cuentas, recepción de las cuotas obrero patronales y de las aportaciones a cargo del Gobierno Federal, cuestiones relativas a la intermediación en el plano operativo, entrega de cuotas y aportaciones a la AFORE, regla sobre aportaciones a las AFORE, reglas sobre las aportaciones voluntarias, así como lo relativo a los recursos acumulados en la cuenta individual.

Establece los procesos operativos sobre la contabilidad de las AFORE y SIEFORE, se establecen aspectos relativos a la supervisión de los participantes del sistema mediante

inspecciones domiciliarias y vigilancia operacional, así como los procedimientos en los casos de disolución y liquidación de las AFORE.

Funcionamiento de las Administradoras de Fondos para el Retiro. En el nuevo sistema de pensiones, participan diversas instituciones en el proceso de administración y liquidación de pensiones de los trabajadores afiliados al seguro social, las AFORE, SIEFORE, Instituciones de Crédito, Aseguradoras, Entidades Receptoras, Entidades Liquidadoras, la Base de Datos Nacional del SAR, y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorros para el Retiro.

La Comisión Nacional de Fondos de Ahorro para el Retiro, se encargará de regular las operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones así como el manejo e intercambio de información entre las administradoras, entidades de la Administración Pública Federal y los Institutos de Seguridad Social, establecerá las disposiciones bajo las cuales habrán de sujetarse los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en el sistema de ahorro para el retiro, emitirá las disposiciones para la operación y pago de los retiros programados, otorgará, modificará o revocará las autorizaciones a las administradoras a las sociedades de inversión y a las empresas operadoras, administrará y operará en su caso la Base de Datos Nacional SAR, impondrá las multas y sanciones a las que se hagan acreedoras las administradoras, recibirán las reclamaciones que formulen los trabajadores o sus beneficiarios y patrones en contra de las administradoras y de las instituciones de crédito, presentará los respectivos reportes de las comisiones que cobra cada una de las administradoras, así como el número de afiliados, la composición de la cartera y la rentabilidad de las sociedades de inversión, además de publicar las estadísticas correspondientes y las demás que en su caso le confiera la Ley y el Reglamento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.<sup>24</sup>

La base de Datos Nacional del SAR es aquella que estará integrada de la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, referente a la afiliación de cada uno de los trabajadores en las administradoras de fondos para el retiro.

---

<sup>24</sup> Ibidem

Las empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, se encargará de administrar, depurar y mantener actualizada la Base de Datos Nacional del SAR, el listado de los trabajadores que no hayan elegido administradora, la información relativa al registro y la afiliación de los trabajadores en las administradoras, así como de los números de Seguridad Social y el CURP, los retiros realizados por los trabajadores, además deberá recibir del INFONAVIT la información relativa a la cancelación y otorgamiento de créditos e informar sobre los descuentos, las aportaciones que reciban respecto de los trabajadores, también deberá informar a las administradoras de las tasas de rendimiento que deberán en su caso aplicar a las subcuentas de vivienda de los trabajadores, así como las demás disposiciones que le sean conferidas por la Ley y el Reglamento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Como ya se había hecho mención en el capítulo primero la administradora de fondos para el retiro, es una entidad financiera que se dedica de manera exclusiva, administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como administrar a las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro; siendo necesario contar con la autorización de la CONSAR. para que una empresa pueda organizarse y operar como administradora.

La Comisión Nacional del Sistema para el Retiro:

- a) Autorizará la constitución y funcionamiento de las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro. (Artículo 175.<sup>25</sup>
- b) Determinará los mecanismos, procedimientos y términos aplicables a los recursos de las cuentas individuales de aquellos trabajadores que no elijan Administradora de Fondos para el Retiro que deba operar sus respectivas cuentas individuales. (Artículo 176.
- c) Podrá autorizar los mecanismos, procedimientos formas y términos relacionados con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada o de vejez conforme a la nueva Ley

---

<sup>25</sup> Íbidem



*del Seguro Social y a la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.* (Artículo 195.

d) Realizará la inspección y vigilancia de las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro. (Artículo 188.

Después de revisar la totalidad del Capítulo VI de la nueva *Ley del Seguro Social*, podemos mencionar que la seguridad social queda completamente desarticulada en su concepción colectiva, solidaria y de redistribución para Pasar a ser eminentemente individualista y privada.

Por otro lado, se evidencia de manera clara y precisa el papel del Estado como un administrador sustituyendo su función hasta hace pocas décadas de rector, moderador, benefactor, que procuraba alcanzar ciertos equilibrios respecto a la distribución de los recursos económicos que permitieran a los diferentes grupos socioeconómicos que componen la población, disfrutar de los “mínimos necesarios” para sobrevivir en condiciones apropiadas. Se afirma entonces el abandono del Estado hacia los trabajadores para ponerse al servicio de los intereses financieros nacionales e internacionales, enajenando su responsabilidad ante el mercado.

### CAPÍTULO III

#### Las Reformas Estructurales a la Seguridad Social en la Décadas de los Noventas.

Para entender las modificaciones que se realizaron recientemente a la Seguridad Social es necesario desarrollar un marco integral que permita ubicar, de manera clara, los cambios que han ocurrido tanto a los actores, como a las relaciones entre ellos, así como al avance económico de nuestro país y en el mundo.

Desde este punto de vista, la revisión de la nueva *Seguridad Social* es, al mismo tiempo, un replanteamiento, una adecuación, a las nuevas circunstancias de la relación entre el Estado mexicano y la población que constituyó y constituye el principal objetivo

del Instituto Mexicano del Seguro Social: los trabajadores asalariados, mayormente urbanos y a las diferentes variables económicas que se presentan en nuestro país, como son: población, empleo, expectativa de vida, desarrollo de la investigación científica y médica, entre otras.

Uno de estas variables, que han influido en las reformas a la seguridad social en la década de los noventa son las relaciones Estado-trabajadores, que se encuentran, sin duda alguna, vinculadas a los cambios que han experimentado a lo largo del tiempo, en su carácter, organización, fuerza y las perspectivas de futuro que ambos interlocutores experimentan o han experimentado, durante el trayecto de la historia en el que sus relaciones han sido explícitas.

Con estos tres mandamientos del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial bien aprendidos, condición para obtener los préstamos necesarios para mantener a flote un barco a punto de hundirse por sus problemas de caja, se inicia desde 1983, ya de lleno, la etapa del gobierno con un objetivo economista esencialmente, con su secuela de recortes presupuestales, de restricciones a la política social y de privatizaciones continuadas.

Este será el marco en el que habrá de producirse la reforma a la *Ley del Seguro Social*, que dicho sea de paso marcó el inicio frontal de los cambios en el sistema de seguridad social mexicana reforma que, por otra parte, viene a ser la culminación de una serie de cambios, que a tono con los mandamientos anteriores se han venido instrumentando en el Instituto Mexicano del Seguro Social desde 1983 y que se han traducido en el deterioro de la calidad y en la disminución de la cantidad de los servicios que tradicionalmente prestaba a sus derechohabientes. Se modificaron las funciones de los otrora especialistas, transformándose con criterio eficientista, en médicos familiares: los pediatras atienden a los ancianos y los gerontólogos a los niños. La caída del ejercicio médico y de la atención al enfermo ha llegado a sus niveles más bajos, apoyados en un *cuadro básico* por demás restringido.

Con las reformas a la Ley del INFONAVIT, *Ley del Seguro Social* y la *Ley del SAR*, el Estado mexicano intenta ajustarse de la mejor manera posible a las disposiciones del Banco Mundial en lo relativo a seguridad social y salud pública.

Estas reformas que serán tratadas en los apartados subsecuentes del presente trabajo, persiguen además otros objetivos muy claros, entre los que destacan los siguientes:

En primer lugar, y se ha hecho mucho hincapié en ello a la acumulación de las aportaciones individualizadas de los trabajadores, los patrones y el gobierno, irán directamente a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) y a las Sociedades de inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE) quienes las canalizarán hacia la inversión.

Con esta acción el gobierno, a través del Seguro se retira de su actividad como aseguradora dejando tarea a las empresas especializadas del ramo. Junto ello se alienta la competencia entre las distintas Administradoras y sus respectivas Sociedades de Inversión por los recursos del trabajador y, por cada trabajador obtendrá un seguro individual dependerá de sus propias aportaciones y de lo acertado en la selección de la Administradora de Fondos el Retiro más cercana a su información.

Las reformas del marco legal en la Ley del Seguro Social (LSS) y de la Ley del INFONAVIT, efectuadas recientemente por el Congreso de la Unión, son mucho más profundas de lo que se nos ha pretendido mostrar a través de los medios masivos de comunicación.

Cuando menos en lo que atañe a la primera legislación, el trabajo previo y el formal para cambiar tan radicalmente el marco legal al que estábamos acostumbrados desde hace más de cinco décadas, desmantelando el sistema de reparto y de pensiones colectivas en que se hallaba sustentado se realizó con sigilo, pero parece ser en forma tan consensuada entre los sectores involucrados que más de alguno, experto en esta materia, ha sostenido públicamente que se trata de la reforma legal más consensuada de todas las realizadas en la segunda mitad del siglo XX; fue resultado eso sí del “trabajo de gabinete” de los representantes de los sectores empresariales y obrero, en cuyos hombros recayó la verdadera autoría del cambio, que motivará luego la casi

inmediata Iniciativa Presidencial de la reforma a la LSS. Ello explicaría en parte la rapidez con que se aprobó el nuevo régimen legal del Seguro Social e implícitamente del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), sin soslayar el costo político que puede traer aparejado el hecho de que la nueva Ley del Seguro Social (NLSS) y la vigente Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), que redondean el manejo del sistema pensionario mexicano, han sido aprobadas sólo por el voto de los legisladores del partido político mayoritariamente representado en el Congreso Federal, en ese entonces: El Partido Revolucionario Institucional.

Luego, el homologamiento de la Ley del INFONAVIT, realizado a principios de 1997, para empatar sus disposiciones con las de la NLSS y la LSAR, dotándole de nuevo de la facultad de manejar los recursos captados para el rubro de vivienda del SAR a partir del 1º. De julio del mismo año, nos habla de que todo el marco legal fue reestructurado a fin de permitir la operación formal y material de dicho sistema de ahorro nacional, el que paralelamente cumple la función de ser el eje rector del nuevo esquema de pensiones del país.

Sin embargo, a pesar de lo que algunos sostengan, el cambio de nuestra seguridad social era urgente y precisaba de medidas drásticas, distintas y eficaces desde el punto de vista financiero; el modelo sudamericano de capitalización individual, inserto en un esquema previsional, en donde el trabajador ahorra obligadamente para ir previendo hoy su futuro, pareció el tipo de seguridad social que buscaban nuestros gobernantes, convencidos en que se trata de un modelo empíricamente probado y que ha funcionado con un enorme éxito en diversos confines del planeta.

No obstante, en nuestra opinión el cambio de modelo era absolutamente necesario y se realiza siguiendo la moda mundial. De hecho, para muchos especialistas en seguros, actuarios y estudiosos de esta materia, nuestro país llegó tarde con atraso de una década cuando menos, a la modernización de los esquemas de previsión social para retiro, como también era evidente que no contábamos con un sistema nacional para elevar el ahorro interno del país, hecho que motivara que la crisis económica reflejada en la devaluación de nuestra moneda, ocurrida en el mes diciembre de 1994, nos golpeara tan duro, a grado tal que todavía a la fecha resentimos sus efectos.

Para ejemplificar nuestras observaciones, vale decir que durante los últimos 15 años el ahorro interno disminuyó de 22.2% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1980, a 16.2% en 1994; así, incrementarlo se volvió un imperativo porque un dato revelador es que el 90% del ahorro en México proviene del 10% de la población precisamente de quienes tienen ingresos elevados, en tanto que la abrumadora mayoría no alcanza a ahorrar por sus exiguos ingresos y la falta de cultura en aspectos previsionales.

Por otro lado, habremos de reconocer que cuando menos hasta ahora debido quizá a la desinformación que exhiben públicamente quienes los han esgrimido, los cuestionamientos hechos al renovado modelo no han pasado de ser superficiales, si no es que hasta frívolos, realizados más con el afán protagónico de adoptar determinadas posturas políticas, que fundamentados en argumentos científicos sostenibles.

En efecto, no es fácil para nadie entender a fondo el nuevo modelo provisional de capitalización individual adoptado por nuestro Seguro Social tradicional, ni comprender que este opera ahora en forma distinta a como antaño lo hacía, de tal suerte que los subsistemas que comprenden los servicios en especie de índole médico y prestaciones sociales, al igual que los económicos relativos a subsidios, los sigue brindando el IMSS de manera directa, en tanto que el subsistema pensionario y únicamente éste es lo que se ha privatizado tan sólo en cuanto ve al manejo de los recursos propiedad de los trabajadores asegurados, aunque controlado y vigilado todo el esquema por el Gobierno Federal, como luego veremos.

### 3.1 Causas que provocaron las reformas estructurales en México en la década de los noventas.

Los cambios a las Leyes de seguridad social se inspiran e insertan en las reformas que el gobierno está implementando con el objeto de crear las condiciones favorables para

el desarrollo del modelo económico de libre mercado descrito y analizado en los apartados precedentes.

La argumentación por parte del Estado para justificar y formular la nueva Ley, se ve explicitada en la iniciativa que el Ejecutivo Federal presenta ante las Cámaras y en la cual retoma los resultados del análisis diagnóstico realizado al IMSS donde se toma en consideración el entorno internacional, principalmente la globalización de la economía; la transición demográfica; la población cubierta y las fortalezas, las debilidades; el financiamiento y *la situación* financiera de cada una de las instituciones de seguridad social

El diagnóstico de referencia se elaboró de acuerdo, entre otros, a los parámetros de costo-eficiencia recomendados por el Banco Mundial y de la transición de seguros de pilar único (gubernamentales, de reparto) a los seguros multipilares, que tienen por objeto fomentar el ahorro, estimular la demanda y la oferta de instrumentos financieros a largo plazo y así impulsar el desarrollo económico.

La Iniciativa de la Nueva Ley del Seguro Social propuesta por el Ejecutivo Federal se enmarca dentro de los lineamientos de la política económica, en donde se apunta que es un objetivo estratégico promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable, que redunde en el bienestar social, impulsando la generación de empleos permanentes, bien remunerados, así como por el incremento de los ingresos de la población articulando la política social con la fiscal y financiera.

Con base en este precepto, se plantea como uno de los objetivos principales la reforma a la seguridad social a través de propiciar las condiciones, como primer paso, de orden legal, para proceder posteriormente, a la ejecución de las acciones en el marco que la nueva Ley señalará.

Los Considerandos que se asientan son dos: el primero se refiere a la crisis financiera en la que se ve inmerso el Instituto Mexicano del Seguro Social al interior de su organización desde los inicios de la década de los 80's debido, según el diagnóstico realizado, a la transición demográfica que tiende a un franco envejecimiento de la

población; al aumento de las prestaciones para el trabajador y su familia; a la transferencia de recursos entre los diferentes seguros, principalmente el de invalidez, vejez, cesantía y muerte y guarderías, para apoyar el de enfermedad y maternidad; al costo de los esquemas modificados que han incorporado a grupos que no tienen base de financiamiento autofinanciable; a la transición epidemiológica que presiona la atención de tercer nivel de alto costo; y a la disminución de las contribuciones por la situación crítica del empleo y el salario que reduce los ingresos del propio Instituto. Se añade que esta situación a la que se enfrenta dicho organismo, ha puesto en riesgo el otorgamiento, en especial, de las pensiones de los trabajadores.

En el segundo considerando se plantea como propósito de la seguridad social, el mejoramiento de las condiciones económicas del país mediante el ahorro interno para la inversión productiva, por lo que estima que la seguridad social es uno de los mejores medios para llevar a cabo los objetivos de la política social y económica del gobierno.

En diverso párrafo de la justificación de la iniciativa de Ley, el Ejecutivo Federal apunta a los grandes logros alcanzados por el Instituto Mexicano del Seguro Social en la cobertura a más de 37 millones de personas a través de sus diferentes seguros; la amplia y sofisticada infraestructura médica; las guarderías; las cerca de un millón quinientas mil pensiones que otorga mensualmente, entre otros. Sin embargo, señala que hay que construir el sistema de seguridad que requieren hoy los mexicanos y necesitará México en el siglo XXI es decir, reorganizar la seguridad social para que ofrezca la respuesta más apropiada a las condiciones que hoy demanda el modelo de desarrollo neoliberal adoptado.

Con relación al señalamiento anterior, habría que preguntarse si los logros han sido tan favorables para incidir en las condiciones de vida de los trabajadores, ¿por qué se propuso un cambio tan radical en la seguridad social? y ¿es que el cambio responde más bien a una política iniciada en los 80's comprometida en poner en condiciones *apropiadas* los cuantiosos recursos financieros producto del ahorro del trabajador en manos del mercado financiero? La evidencia de los cambios plasmados en la Ley nos da la respuesta al cuestionamiento pues, ciertamente, el componente económico globalizador tiene un peso indiscutible en la formulación de esta política social.

El mismo considerando lleva a tomar en cuenta el ahorro interno como uno de los elementos fundamentales para la creación de empleos por medio de inversiones productivas. No cabe duda que la suma de los recursos ahorrados por los trabajadores es cuantiosa y con ella se pueden hacer múltiples inversiones. Ahora bien, estas inversiones ¿tendrán efectivamente una repercusión en la creación de fuentes permanentes de empleo? y ¿se obtendrá un mayor desarrollo que se revierta favorablemente para los trabajadores, sus familias y la población en general?

La argumentación expuesta en la Iniciativa continúa en el sentido de validar que, por las razones señaladas, es necesario reestructurar al Instituto Mexicano del Seguro Social con la finalidad de fortalecerlo y así acrecentar su capacidad de proporcionar servicios y Prestaciones como garantía de seguridad y bienestar del pueblo.

Cabe preguntarse cómo va acrecentar su capacidad de proporcionar servicios de calidad para la población trabajadora y el pueblo en su conjunto si las medidas que se proponen tienden precisamente hacia su capitalización? Ya que los recursos financieros resultantes del ahorro serán canalizados a las instituciones financieras privadas.

Además, es preciso consolidarse como instancia de protección social. Es difícil concebir que la reestructuración del Instituto Mexicano del Seguro Social pueda considerarse como instancia de protección social cuando toda la reforma apunta a un cambio de lo social, colectivo a la acción y protección individual. Imperioso para el Instituto Mexicano del Seguro Social convertirse en propulsor de procesos de trascendencia estratégica: crecer con certidumbre y mover el ahorro interno para generar empleos, propósito intrínseco de la seguridad social mexicana.

De la lectura de la Iniciativa se establece una relación que parecería inversa a lo que han sido los objetivos de la seguridad social, desde sus inicios en 1943: proteger al trabajador y a familia, ofrecerles servicios de salud que los mantengan en condiciones favorables para el trabajo y garantizarle la pensión al momento de su retiro. En base en las argumentaciones que anteceden, se puso y aprobó la nueva Ley el 21 diciembre de 1995, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* en el que se señala que la misma entrará en vigor en Enero de 1997.

El período entre la aprobación de la nueva *Ley del Seguro Social* en 1995 y su entrada en vigor el primero de enero de 1997, representó una etapa para la preparación y



aprobación de las reglamentaciones, de las leyes complementarias así como de la organización de los nuevos actores en el otorgamiento de la *seguridad social*: las compañías de seguros y las Administradoras de Fondos para el Retiro y Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro. Esta etapa estuvo caracterizada por una participación parcial por parte del trabajador colectivo.

La realidad es que también el llamado modelo de reparto o de fondo común con esquema de pensiones colectivas de beneficio definido y con administración centralizada, que tenía de origen nuestro Seguro Social a la par que todos los seguros sociales del planeta, había dado muestra inequívoca de haberse agotado irremisiblemente, por lo que hubo de echarse mano de un esquema novedoso, ya probado en otras latitudes con impresionantes resultados, cuya eficiencia y eficacia era entonces más que evidente, tratase pues de un sofisticado modelo previsional de capitalización individual, con contribuciones definidas de manejo privado y altamente competitivo surgido en Chile, que ha tenido enorme éxito sobre todo en países del área sudamericana, el que intenta ahora ser la solución que requerían nuestras instituciones de seguridad social para salir del deficitario estado económico que presentan en la actualidad, formándose con el cambio adoptado un renovado esquema que apunta a solucionar el sistema pensionario mexicano al borde de la quiebra técnica.

A simple vista y como lo pinta la iniciativa los beneficios serán notables; por principio de cuentas, los patrones y los trabajadores pagarán un poco menos en lo que trata a sus aportaciones para sostener el servicio con relación a lo que cubrían en el anterior sistema que dejara de operar el 30 de junio de 1997, decremento de aportaciones de seguridad social que beneficiará a los patrones como principales sujetos obligados a la tributación, así como a los propios asegurados, pues les costará menos a ambos el sostenimiento del servicio, con independencia de que cuando menos en el papel recibirán todos una mejor calidad en prestaciones aunada a una mayor cobertura, con relación a la que tenían antes.

### 3.2 La Nueva Ley del Seguro Social de 1995 y su impacto en el sistema integral de seguridad social

Este apartado tiene como objetivo examinar los cambios más significativos que se han dado en la Ley del Seguro Social, con el fin de perfilar una propuesta de información y capacitación para que los trabajadores cuenten con elementos que les permitan actuar en materia de seguridad social, de una manera informada con miras a obtener el mejor y mayor beneficio individual y colectivo, en las condiciones que la nueva Ley impone.

Es cierto que no les falta razón a quienes sostienen que de una y otra forma se ha “desmantelado” la seguridad social mexicana tradicionalmente aceptada, pero también hay mucho de verdad en que sostener el viejo modelo de reparto y de pensiones colectivas basado en viejas ideas, contenidas en viejos textos y seguir haciendo la seguridad social a la “antigua”, era apostar a perder.

Mejor todavía sería señalar, a grandes rasgos y con propósitos ilustrativos, los cambios sufridos por el IMSS, no sólo para una mejor comprensión del viraje impresionante que ha dado, sino para que el lector mismo esté en aptitud de formular sus juicios de valor sobre este particular, modificaciones legales contenidas en la NLSS que podríamos sintetizar de la siguiente manera:

Aunque en forma atenuada, permanecen los principios originales de la seguridad social contenidos en las abrogadas leyes de 1943 y 1973, vigorizándose la idea de que pueda haber más receptores de ella en aras de una justicia social más significativa; lo discutible es si permanece o no el principio filosófico que hizo realmente importante nuestros seguros sociales: el de la solidaridad, sobre todo cuando se excluye como sujetos de incorporación forzosa al régimen obligatorio del IMSS a los campesinos, medida que acaso tendrá justificación económica, pero nunca social, porque bien sabemos que el dinero que se destina al campo no es un gasto sino una inversión. Sin embargo, hay muestras inequívocas de existir otra forma de solidaridad, la que se observa por ejemplo a través de la pensión garantizada por el Estado a la cuota social que adicionalmente cubrirá el Gobierno Federal, con independencia de que con el cambio todos pagaremos el costo pensionario en el periodo de ajuste entre el nuevo

modelo y el anterior. El que de plano ya no existe, es aquel añejo cartabón de que la seguridad social se brindaba y recibía sin afanes lucrativos, puesto que en el esquema de pensiones adoptado debe lucrarse con el objeto de incrementar los ahorros de lo aproximadamente 10 millones de asegurados en el país, tarea lucrativa en la que interviene ya de manera directa la AFORE del IMSS, como luego veremos.

Se fortalece la responsabilidad del Estado de brindar seguridad social, incrementándose de manera sustancial sus aportaciones que antes eran meramente simbólicas, pues dejaba que los patrones absorbieran mayoritariamente el costo del servicio; se crea adicional a la contribución tripartita que es natural en algunos ramos de seguro del régimen obligatorio, la llamada cuota social, prevista ahora en la fracción IV del artículo 168 de la NLSS. A partir de su entrada en vigor, como ya dijimos estarán al cargo del Gobierno federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, al igual que las pensiones que en el futuro se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la abrogada LSS de 1973.

En otras palabras, a todos los mexicanos que contribuimos a la Federación, en aras de lograr la anhelada viabilidad financiera del IMSS, nos seguirá costando indirectamente el sostenimiento del Seguro Social, pero ahora en una proporción mucho mayor, lo que mejor podrá entenderse al señalar que las aportaciones gubernamentales para afrontar este compromiso se incrementaron – tan sólo en 1997 en un 700%, conforme anunciara el propio Presidente de la República. Dentro del marco de la LXXX Asamblea General del IMSS, el propio Titular del Ejecutivo Federal dijo que se “equivocaron quienes afirmaban que la reforma legal implementada era un intento privatizador de la institución, que pondría en riesgo derechos y recursos de los trabajadores, y que buscaba evadir la responsabilidad social del Estado... Por el contrario, el Seguro Social ha conquistado irreversiblemente a los mexicanos, y el compromiso del Gobierno de la República es firme e invariable para fortalecerlo, porque constituye un pilar de la política de apoyo social del propio Estado”.<sup>26</sup>

Se amplía el principio de la universalidad de la seguridad social cuando menos en el papel, pues la cobertura de los servicios médicos del IMSS se brindará a un mayor

---

<sup>26</sup> Exposición de motivos contenida en la Nueva Ley del Seguro Social. Editada y publicada por el IMSS, México 1996

número de mexicanos al dárseles ahora la posibilidad de inscribirse al nuevo seguro de la salud para la familia del régimen voluntario, estando prevista la aportación legal del Gobierno Federal, naturalmente obtenida vía impuestos, en una cuota diaria equivalente al 13.9% de un salario mínimo general para el Distrito Federal por cada asegurado que desee incorporarse a este seguro médico de índole familiar, a fin de coadyuvar a su sostenimiento. Lo grave es que el Reglamento del Seguro de Salud para la Familia, ya en la práctica, rebasa el marco legal y en un exceso de buscar su viabilidad financiera limita tanto el acceso a este servicio que lo reduce a gente privilegiada: los sanos. Lástima, pues tan pregonado seguro será en la práctica un bello intento de alcanzar la universalización del servicio, no estando de sobra añadir que en México otra vez la norma reglamentaria dictada por el Ejecutivo Federal, rebasa y hace palidecer a la disposición legal emanada del Congreso de la Unión.

Se preservan, si bien convenientemente redistribuidas, las cinco ramas del seguro del régimen obligatorio al que quedan sujetos los trabajadores y el resto de grupos sociales contemplados en ley, cuyo financiamiento se hará como ya dijimos antes sin aumento de cuotas obrero patronales, con respecto a las que se cubrían con anterioridad, lográndose la reducción de su importe a consecuencia del notable aumento en la aportación gubernamental y cuota social a cargo del Estado.

Globalmente analizadas, las cinco ramas de los seguros del régimen obligatorio, quedan como sigue:

Seguro de riesgos de trabajo, permanece prácticamente intocado, pero se elimina la prejuiciosa clasificación de la empresa para fines de tributación patronal conforme a su actividad, basada en grupos y grados de riesgo, creándose un nuevo sistema en el que cada empresa es evaluada por su propio historial de siniestralidad real, lo que permitirá reducir la cuota mediante la adaptación de medidas preventivas de seguridad e higiene, medidas que beneficiarán tanto a los trabajadores como a los mismo patronos. Habrá pues un aliciente para modernizar la planta productiva, dando espacial énfasis a las medidas de prevención, en la inteligencia que el cambio se implementará gradualmente y no en forma inmediata; termina llamado en el área de los seguros “estimulo previsor”, porque el anterior esquema trataba prejuicio e indiscriminadamente a los patronos que

invertían en medidas de seguridad e higiene, no distinguiéndolos de quienes como política empresarial lo hacían, en detrimento no nada más de sus empleados sino del Instituto y la sociedad entera.<sup>27</sup>

Por otro lado, resultaría deseable que a la mayor brevedad se revise la fórmula de siniestralidad plasmada en la NLSS, a fin de determinar su eficiencia operativa en la práctica, pues parece ser que actuarialmente está mal diseñada al no equilibrar el factor de frecuencia con el de gravedad de los riesgos de trabajo.

El seguro de enfermedades y maternidad también permanece, pero con modificaciones sustanciales. Por ejemplo, se crea una sofisticada e inteligente estructura de financiamiento tripartita, en donde se reduce escalonadamente la cuota del trabajador asegurado conforme al salario percibido, pero con una cuota fija patronal y gubernamental; también se establece un trato jurídicamente diferenciado a los asegurados, a través de la implementación de una cuota adicional al cargo de patronos y en su caso de trabajadores, cuando su salario base de cotización sea mayor a tres veces el salario mínimo general diario para el Distrito Federal, de tal suerte que pagará más quien más ingresos tenga, quedando exentos de cubrir aportaciones para servicios médicos aquellos trabajadores que ganen entre uno y tres salarios mínimos<sup>28</sup>.

Por otro lado, se establece por primera vez una cuota para pensionados –quienes reciben las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, conjuntamente con sus familiares-; especial énfasis debemos hacer en el hecho de que el régimen financiero de estas ramas del seguro separa, por primera vez los recursos para financiar prestaciones en dinero subsidios, y prestaciones en especie de índole médico. La tendencia obvia del cambio en su financiamiento consiste en hacer gradualmente caso de la fórmula actuarial de que: “a servicio igual, costo igual”:

Se estructura una renovada rama de seguros de invalidez y vida, de financiamiento tripartita, que protege al asegurado y a sus beneficiarios, a través de un nuevo sistema de pensiones que apunta a terminar con la “solidaridad regresiva” del esquema anterior y que parece será más justa. En lo que más importa ahora se reestructura

---

<sup>27</sup> Ruiz Moreno Ángel Guillermo, Las AFORE. Editorial Harla, México 1999. pag 13

<sup>28</sup> Íbidem, pág 13

sustancialmente la rama de seguro ahora denominada Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, en la cual, con financiamiento tripartito, el trabajador cotizante reservará un fondo específico para afrontar tales contingencias, dentro de un nuevo sistema de pensiones que pretende acabar con la llamada “solidaridad regresiva” que mucho afectará a tantos mexicanos que se jubilaban pero no podían acceder a pensión por diversos factores, ocasionando que perdieran todo lo cotizado. Los recursos financieros captados en esta rama del seguro, son los únicos que estarán manejados en forma privada, pues el cambio del esquema de ahorro y pensiones no supone la privatización de nuestra seguridad social; este híbrido sistema previsional de capitalización individualizada, permitirá al trabajador conocer en todo momento el monto reunido en su cuenta individual para el retiro, conjuntamente con las aportaciones del INFONAVIT y las voluntarias, dinero que estará protegido cuando menos contra la inflación y con los beneficios financieros que le ofrezca la Administradora de Fondos para el Retiro que seleccione el propio asegurado, sujeta su operación formal a la LSAR, vigente desde el 24 de mayo de 1996, aunque su operación material estuviera condicionada a la puesta en vigor de la NLSS y la Ley del INFONAVIT reformada<sup>29</sup>.

Comentario especial nos merece que en el nuevo sistema de pensiones los derechos de propiedad de lo ahorrado están perfectamente definidos, y el trabajador cotizante no pierde por ningún motivo lo acumulado en su cuenta individual, recibiendo al fin de su carrera laboral él o sus beneficiarios, en caso de fallecimiento. Lo que logró ahorrar, manteniendo su dinero el valor adquisitivo actual. En el futuro volvemos a insistir el objetivo perseguido, las pensiones ya no las cubrirá el IMSS de su patrimonio, sino el Gobierno Federal durante el periodo de ajuste entre ambos modelos, pero dicha carga a largo plazo recaerá en los trabajadores, pues como ya dijimos costearán con sus ahorros las pensiones en materias de seguridad social.

Se amplía el último seguro del régimen obligatorio, al crearse la rama del seguro de guarderías y prestaciones sociales que si bien son figuras ya existentes en la ley anterior, se unen en el subsistema de prestaciones sociales, complementario de las de la salud y el de pensiones que conjuntamente integran nuestro Seguro Social.

---

<sup>29</sup> Íbidem, pág 14

Se ampliará en forma cuantitativa la cobertura geográfica de estos servicios buscando proteger cuando menos a la mitad de las madres trabajadoras que demandan el servicio de guarderías, impulsándose paralelamente el modelo de las llamadas guarderías participativas, de una participación privada, y elevándose ahora el rango de obligatoriedad las prestaciones sociales del IMSS, antaño brindadas de manera discrecional, las que podrán ser ya exigidas por los derechohabientes que por ley deban acceder a ellas.

Hasta aquí el análisis globalizado del régimen obligatorio del seguro social. No sobra añadir que en lo que se refiere al régimen voluntario que contempla la NLSS, se preservan las figuras jurídicas de la continuación, de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, así como los llamados seguros adicionales, pero desaparece el llamado “seguro facultativo” que era de índole individual, para ser sustituido por el tan pregonado seguro de salud para la familia, que es individual pero condicionado y al que en párrafos precedentes hiciéramos referencia.

Así entonces, entre otras muchas cosas contempladas en la reforma citada de la Nueva Ley del Seguro Social, no podemos omitir señalar a manera de orientación para el lector que a partir del 1º. De julio de 1997, el medio ordinario que prevé dicha legislación para defensa de los particulares, llamado recurso de inconformidad, del que disponen tanto los sujetos obligados a la tributación como los asegurados como para impugnar los actos definitivos del IMSS que afecten sus intereses jurídicos, se volvió obligatoria su interposición sea de naturaleza fiscal o de índole laboral contra el acto de que se duelan; asimismo, se crea una nueva instancia en esta materia con la llamada queja administrativa de índole médico, a agotar ante la propia institución por deficiencias en la atención facultativa brindada por su personal, previo a ocurrir a otras instancias legales como la Comisión Nacional de Arbitraje Médico o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Instituto pretende con esto “lavar la ropa sucia en casa”, tratando de poner remedio interno a las deficiencias mostradas en el servicio médico brindado al derechohabiente

en todos los niveles de atención facultativa, y en la medida de lo posible no ventilar por fuera este tipo de asuntos que tanto deterioran su imagen institucional.

Sin embargo pretendamos expresar nuestra personal postura y opinión al respecto, vale la pena establecer que con el simple cambio de marco legal no es factible prever cuán trascendente resulta el impacto social de la Nueva Ley del Seguro Social; eso sí, dentro de algunos años podremos observar algunas tendencias de comportamiento que nos puedan servir de parámetro para emitir juicios de valor.

Así las cosas, en base a resultados concretos corresponderá a las nuevas generaciones el opinar válidamente si funcionó o no la teoría del cambio para mejorar; si pretendemos ser objetivos e imparciales, menos serio resulta ahora tratar, sin tener bola de cristal y con sólo la base legal como punto de referencia, predecir comportamientos o emitir opiniones sobre si funcionará o no el renovado esquema, pese a lo cual muchos se han atrevido irresponsablemente a hacerlo.

#### Artículos Transitorios

Estos Artículos habrán de ser analizados con detenimiento en la propuesta de capacitación, ya que ellos explicitan aspectos relevantes para la transición entre las dos leyes, la vigente hasta el 30 de junio de 1997 y la que entró en vigor el primero de julio de 1997.

De los Artículos más importantes para esta transición son los siguientes:

Los asegurados inscritos antes de que entre en vigor la nueva *Ley del Seguro Social* podrán optar por acogerse a cualquiera de las dos leyes.

El Instituto Mexicano del Seguro Social está obligado, a solicitud del trabajador a calcular estimativamente el importe de su pensión para cada uno de los regímenes con el fin de que pueda decidir la opción que considere más pertinente para su beneficio.

Los trabajadores que estén en período de conservación de derechos accederán a las pensiones que les correspondan de acuerdo a la Ley que se deroga. En el caso del seguro de invalidez y vida se aplicará un tiempo de espera de ciento cincuenta semanas de cotización.



Los asegurados de los Artículos 12 y 13 que se derogan conservarán sus derechos; esquemas de aseguramiento; y bases de cotización hasta un año, en el que deberán ratificar su voluntad de permanecer en el régimen obligatorio o continuar incorporados voluntariamente a dicho régimen a través de un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social

Los seguros facultativos continuarán vigentes hasta la fecha del vencimiento.

Los patrones continuarán sujetos a las mismas cuotas respecto al seguro de riesgos de trabajo hasta el primer bimestre de 1998, fecha a partir de la cual determinarán su prima de acuerdo a la siniestralidad registrada del 1o de enero al 31 de diciembre de 1997.

Con el fin de mantener el equilibrio financiero del seguro de riesgos de trabajo se revisará la fórmula contenida en el Artículo 72 al cumplirse un año de vigencia.

### 3.3 El Nuevo Sistema de Pensiones ¿Una nueva Forma de concebir a la Seguridad Social?

La Constitución Mexicana establece a la Seguridad Social como un pilar fundamental en la relación Estado, patrones y' trabajadores como resultado de la lucha social, que dio nacimiento al artículo 123 de la Constitución Política, en el que se destaca la utilidad pública la Ley del Seguro Social, correspondiendo a esta definir los servicios que tiene a su cargo, como lo son la protección a la salud de los familiares, cuidado y educación a los hijos de trabajadores, ahorro para el retiro por edad e incapacidad, seguridad laboral subsidio a la maternidad entre otros, así a! combinar servicios de salud, financieros, educativos y de otro tipo se encuentra en correspondencia con otros sectores, siendo de esta forma que el artículo 123, de la Constitución establece un régimen de derecho del trabajo y previsión social.

De lo antes mencionado cabe señalar que ambos integran la unidad de protección laboral y social, de esta manera se establecieron no solamente normas tendientes a regular las relaciones obrero patronales sino también normas tendientes a la previsión

social. Además la Constitución consagra en los artículos 3ro, 27, y 123, los derechos sociales del hombre, esto como resultado de las exigencias y reclamos de una fuerza política formadas por campesinos y obreros que exigían nuevas instituciones constitucionales que los protegieran. Así la clase obrera, producto y víctima de la explotación, encuentra en este artículo plasmada las normas de Seguridad Social que deben observarse y proteger a las personas que prestan un servicio personal subordinado.

Así el Derecho de la Seguridad Social se encuentra regulado en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, en donde no sólo se trata el aspecto de salud, sino también el de diversas prestaciones que se otorgan a los trabajadores, con el fin de resolver los diversos problemas a los que están expuestos los trabajadores con motivo del desempeño de sus labores y la necesidad de encontrar un sustituto de salario, cuando por condiciones ajenas al trabajador se estuviese imposibilitado para seguir laborando, sea por razones de invalidez o vejez.

Para el año 1929, se modificó la fracción XXIX del artículo 123 de la Carta Magna de 1917, en donde se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, este criterio da lugar a la promulgación de dicha ley en 1943, con la finalidad de centralizar el sistema de Seguridad Social, quedando a cargo del patrón cubrir el total de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo y para la cobertura de los demás seguros se contaría además con aportaciones de los trabajadores y el Estado, por lo que la fracción XXIX quedó en los siguientes términos. “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del seguro social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos”.<sup>30</sup> Estableciéndose de esta forma un régimen obligatorio de seguros sociales.

Sin embargo cabe hacer mención que actualmente nuestra Constitución en su artículo 123 se ocupa de la Seguridad Social en las fracciones XII, XIV y XV, y la fracción que nos ocupa en este tema de tesis es la fracción XIX del respectivo apartado “A”, y

---

<sup>30</sup> Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Edt. Porrúa. México 1986, pág 64

solamente se hace referencia a este apartado ya que es propiamente el que se ve afectado con el nuevo cambio de pensiones para los trabajadores inscritos al IMSS.

De manera general las fracciones antes mencionadas contemplan la obligación del patrón a observar las medidas de seguridad e higiene para los trabajadores, que estén laborando en su empresa, además de adoptar las medidas para prevenir los accidentes, en el caso de las mujeres deberán observarse las medidas necesarias para que el producto de la concepción no sufra daños, además queda prohibido el trabajo de los menores de catorce y dieciséis años para laborar más de 6 horas

De esta forma vemos como la Seguridad Social se encuentra plasmada en la Constitución Política, sin embargo por lo que respecta al derecho que tiene el trabajador de encontrarse asegurado y tener derecho a una pensión se encuentra contemplada en la fracción XXIX, del multicitado artículo y que a continuación se transcribe:

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

Así los trabajadores tendrán derecho a que se les otorgue un seguro en las contingencias marcadas por dicha fracción, dejando para su regulación en sentido más amplio a través de la Ley del Seguro Social. Por lo que la exigencia de otorgar un seguro al trabajador en las diferentes contingencias, marcadas en la fracción XXIX. Son constitucionales dejando a la Ley reglamentaria la facultad de establecer la forma para otorgar los seguros respectivos. Siendo de esta forma que el artículo 123 Constitucional tiene por objeto ordenar todas aquellas medidas destinadas a evita y compensar los riesgos naturales a que esta expuesto el trabajador, con motivo de la labor que desempeña.

La Ley Federal del Trabajo, en principio por tratarse de una ley de observancia general, regula las relaciones laborales Contempladas en el artículo 123 apartado "A" de la

Constitución Política, además de existir una estrecha relación con el nuevo sistema de pensiones en el sentido de que solamente será procedente la pensión para aquellos trabajadores que se encuentren asegurados al IMSS, es decir, de aquellos trabajadores que regulan sus relaciones bajo el amparo del artículo 123 del apartado "A" de la Constitución, y por consiguiente bajo la normatividad contemplada en la Ley Federal del Trabajo. De acuerdo con el artículo 3o de la Ley Federal del Trabajo, se establece que el trabajo es un derecho, por lo tanto exige el respeto de las libertades y dignidad de quien los presta y debe prestarse en condiciones que aseguren el bienestar de su vida y la salud, es decir, que la Ley en mención deja reflejada su preocupación por la protección de la vida y de la salud del trabajador, condiciones que son parte importante en el derecho de la Seguridad Social haciendo más extensiva esta protección<sup>31</sup> .

Además la ley reconoce los nuevos problemas y tendencias del mercado laboral, como lo es la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, las nuevas formas de sindicalización y la mayor flexibilidad en el lugar del trabajo, correspondiendo al derecho de la Seguridad Social identificar la evolución en las formas de organización familiar y comunitaria realizando mayor énfasis en la organización. La atención a la familia, además tratará de poner su ajuste al impacto de las transiciones demográficas y epidemiológicas, ello con la finalidad de incrementar el bienestar y seguridad de las familias y en la productividad del trabajo, todo lo anterior enfocado a los trabajadores que regulan las relaciones en términos de la Ley Federal del Trabajo. Solo como salvedad cabe hacer mención que los trabajadores al servicio del Estado regulan sus relaciones en términos de lo que establece el apartado "B" de la Constitución Política y cuyas relaciones están regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo que estos trabajadores no se vieron afectados con el nuevo sistema de pensiones.

Así de lo anterior, la Ley Federal del Trabajo fue creada con la finalidad de proteger al trabajador en su relación laboral con el patrón, buscando su bienestar protegiendo en todo momento su salud, y la de sus familiares apoyándose para cumplir con dichos objetivos en la Seguridad Social.

---

<sup>31</sup> Alberto Trueba Urbina, Ley Federal del Trabajo. Edit Porrúa, México 2001

Cabe señalar que la Ley Federal del Trabajo, en materia de Seguridad Social, ha establecido en su título IX que debemos entender por un riesgo de trabajo, situación que nos deja ver claramente su relación con el derecho de la Seguridad Social al definir en su artículo 473; el riesgo de trabajo debe entenderse que será tanto el accidente y enfermedad a que están expuestos los trabajadores con motivo del desempeño de sus labores.

Además de contemplar lo que es un accidente de trabajo, accidente en viaje de trabajo, enfermedad de trabajo, las consecuencias de los riesgos, que pueden llevar desde una incapacidad temporal hasta la muerte. En cada uno de los casos se otorgará una indemnización en términos de lo que contempla la Ley Federal de Trabajo, además de contemplar la protección dentro del trabajo, por ello existen las comisiones mixta de seguridad e higiene, la competencia de los inspectores, prevención de riesgos, los trabajadores que sufran un riesgo profesional tienen derecho a la asistencia médica y quirúrgica, rehabilitación, hospitalización, medicamentos y material de curación, los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios y la correspondiente indemnización.

Por lo que respecta al nuevo sistema de pensiones, al que tendrá derecho el trabajador al momento de retirarse una vez que haya cumplido con los requisitos establecidos en la Ley del Seguro Social vigente a partir del primero de julio de 1997, La Ley Federal del Trabajo, no estableció ninguna reforma para contemplar dentro de su esquema jurídico a las Administradoras de Fondos para el Retiro. En la Ley del Seguro Social. El 19 de enero de 1943, aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación, la ley que creó al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un Servicio Público Nacional, con carácter de obligatorio.

A partir de las reformas que se aplican a Ley del Seguro Social y que entran en vigor a partir del primero de julio de 1997, el IMSS emitirá las cédulas de liquidación para el pago de cuotas por concepto del seguro de retiro, cesantía y vejez, con el consecuente pago patronal de las cuotas, el IMSS ya no administrará los fondos, sino que serán transferidos a la administradora de fondos para el retiro.

Las AFORE, previa selección del trabajador recibirá los recursos del trabajador, los cuales serán individualizados y administrados por la administradora, esto es que la AFORE abrirá una cuenta individual para el trabajador y en estas se depositarán las cuotas obrero patronales, entregadas a favor de cada trabajador.

Es en la Ley del Seguro Social en donde se establece la normatividad respecto del nuevo sistema de pensiones por lo que respecta del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, siendo en el capítulo VI sección segunda, de la Ley en mención que al respecto señala: “Artículo 154. Para los efectos de esta ley existe Cesantía en Edad Avanzada cuando al asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad. Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta semanas de cotización. El trabajador cesante que tenga sesenta años o más y no reúna las semanas de cotización señaladas en el párrafo precedente podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. En este caso si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad en los términos del capítulo IV de este título.”

Además en la sección séptima de dicho capítulo se hace referencia que la individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro, estarán a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro siendo que el artículo 175 párrafo segundo, señala:

“Las administradoras de Fondos para el Retiro deberán contar para su constitución y funcionamiento con autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, sujetándose en cuanto a su contabilidad, información, sistema de comercialización y publicidad en los términos de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.”

De lo anterior se puede señalar que los seguros sociales tienen relación directa con el trabajo asalariado, y desde esta perspectiva los trabajadores que han tenido una relación formal de empleo tienen la posibilidad de acceder si cumplen con los requisitos de a ley a una pensión.

Una de las características de la reciente reforma es el aumento en el tiempo de cotización otra es la posibilidad de que la cotización aportada para las pensiones sea suficiente para alcanzar a conseguir una pensión que cubra de manera satisfactoria las demandas de la vejez.

De lo anterior resulta importante situar el análisis del envejecimiento de la población, del empleo y de los seguros sociales y de la Seguridad Social, desde la perspectiva del funcionamiento del actual modelo económico y su impacto en el nivel de bienestar de la población.

En estas características e implicaciones de las reformas a los seguros sociales, particularmente el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, destacan dos ejes importantes, la primera se refiere a las modalidades que están adoptando las pensiones a partir de la instrumentación de un sistema de pensiones privado y la otra la constituyen las reformas en el ámbito de salud.

Siendo que con la reforma a la Ley del Seguro Social, aprobada el 21 de diciembre de 1995, se dividió el seguro de IVCM en dos partes: el seguro de invalidez y Vida (IV), quedando el IMSS como proveedor del mismo, y el seguro de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que se sumaría al seguro de Retiro para conformar el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV).

En el Nuevo Sistema de Pensiones cada trabajador tiene una cuenta individual abierta de manera personal en instituciones financieras de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) donde son depositadas sus aportaciones junto con las de sus patrones y el gobierno. La cuenta individual, además de recibir las aportaciones del seguro de RCV, tiene dos subcuentas adicionales: la de Aportaciones Voluntarias y las de Vivienda. En la voluntaria el trabajador y/o patrón pueden realizar depósitos adicionales, a los obligados por ley, teniendo así la posibilidad de incrementar el monto de los recursos disponibles llegada la edad del retiro. En la subcuenta de Vivienda, las AFORE, llevan el registro de los recursos correspondientes a las cuotas patronales que van dirigidas al instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), junto con los intereses que paga este Instituto.

Los recursos correspondientes a las subcuentas de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y de Aportaciones Voluntarias son invertidos a través de la Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORE), administrada por cada AFORE, buscando obtener, rendimientos disponibles en el mercado para este ahorro. En materia de Seguridad Social y ahorro, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), lleva a cabo la coordinación, regulación y supervisión de los sistemas de ahorro para el retiro. La CONSAR, tiene la responsabilidad de regular y supervisar el adecuado funcionamiento de todas las instituciones autorizadas a participar en los Sistemas de Ahorro para el Retiro con el objeto de salvaguardar los derechos de los trabajadores. Entre las funciones que tiene la CONSAR, está el de vigilar que los flujos de información y recursos que se lleven a cabo de conformidad con las normas, desde el momento en que el trabajador se registra a una AFORE hasta que recibe sus ahorros al pensionarse vigilará diariamente que los recursos se inviertan adecuadamente y que los trabajadores reciban los servicios a los que tienen derecho Sin embargo cabe hacer mención que las reformas a la Seguridad Social se justifican como una estrategia de grupos sociales para garantizar al trabajador mexicano y a su familia una base integral para su desarrollo, teniendo por objetivo garantizar un nivel digno de vida para los trabajadores después de que se retiren de sus ocupaciones laborales, estableciendo como obligación de todos los trabajadores el deber de contribuir al ahorro que respalda este objetivo.

Pero es necesario precisar que el Nuevo Sistema de Pensiones si constituye una nueva visión de la seguridad social ya que los principios torales de la seguridad social se ven seriamente trastocados y en otros prácticamente tienden a desaparecer, ya que por la propia estructura del Nuevo Sistema, el trabajador ya no dependerá de otros trabajadores, la interdependencia que existía en el modelo de reparto en el Nuevo Sistema pensionario desaparece, su fondo de pensión el lo generará por si solo, es decir que si al término de su vida laboral él no reúne los fondos suficientes para alcanzar una pensión el no tendrá la posibilidad de una ayuda de otros fondos, además de como está estructurado el sistema, a los trabajadores hasta el momento no se les toma en cuenta, ya que a casi siete años de existencia del nuevo sistema los trabajadores poco han participado en su fondo de pensiones.



## CAPÍTULO IV

### Los Trabajadores y las Reformas a la Seguridad Social

#### CAPÍTULO IV Los Trabajadores y las Reformas a la Seguridad Social

Derivado de las reformas a los seguros sociales y en general a las reformas provisionales, diversos aspectos relacionados con el funcionamiento de la administración privada de las pensiones y de los diversos cambios que hacia ese destino se dirigen otras reformas del sistema de seguridad social, empiezan a ser sujetos de análisis, la primacía de lo individual en la toma de decisiones el abandono de la solidaridad colectiva, así como situaciones derivadas de la rentabilidad que a futuro pueden obtener y principalmente de la seguridad que a los trabajadores se pueda ofrecer, sitúan a la reforma en el ámbito de la discusión acerca de si habrá en el futuro posibilidades de brindar seguridad social a los trabajadores cuando concluyan su vida laboral.

Los seguros sociales tienen una relación directa con el trabajo asalariado y desde esta perspectiva los trabajadores que han tenido una relación formal de empleo son los que hoy en día tienen la posibilidad de acceder, si cumplen con los requisitos de la ley, a los accesos integrales a la seguridad social. De esta situación pueden derivarse dos aspectos fundamentales, el primero tiene que ver con la posibilidad de acceder, si cumplen con los requisitos de la ley, De esta situación pueden derivarse dos aspectos fundamentales, el primero tiene que ver con las posibilidades de que los trabajadores puedan mantenerse en el mercado de trabajo durante la mayor parte de su vida laboral, ya que una de las características de las reformas es el aumento en el tiempo de cotización y por lo tanto en el tiempo de trabajo. El segundo aspecto está estrechamente vinculado con el primero y se refiere a las posibilidades de que la cotización aportada para las pensiones (ya sean éstas de retiro, riesgos de trabajo, cesantía en edad avanzada y muerte) sea suficiente para alcanzar a representar una pensión que cubra de manera satisfactoria las demandas de la vejez.

La certidumbre acerca de las bondades que puedan ofrecer las reformas a los seguros sociales, tiene una relación directa con las posibilidades reales de creación de trabajo asalariado y de la incorporación a los beneficios de los seguros sociales de todos aquellos que tengan una ocupación remunerada, aunque sea fuera del ámbito considerado de la economía formal.

El tratar de tener un diagnóstico acerca de los posibles problemas que los sistemas de seguros sociales puedan tener y las demandas que a la seguridad social se le van a presentar, amerita a partir de una consideración vinculada con un análisis realizado desde la perspectiva de lo que acontece con el contexto económico y cómo influyen en éste las tendencias que se van observando en el crecimiento de la población y su transición hacia el envejecimiento.

Es por ello que el interés de este artículo es el de situar el análisis del envejecimiento de la población, del empleo y de los seguros sociales y de la seguridad social, desde la perspectiva del funcionamiento del actual modelo económico y su impacto en el nivel de bienestar de la población.

Al analizar las características e implicaciones de las reformas a los seguros sociales que se han suscitado en América Latina y muy particularmente en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), destacan dos aspectos que siendo los ejes fundamentales de la reforma se van constituyendo, asimismo, en sujetos de permanente revisión y discusión. La primera vertiente del análisis se refiere a las modalidades que están adoptando las pensiones a partir de la instrumentación de un sistema de pensiones privado. La otra vertiente la constituyen las reformas que en el ámbito de la salud se tienen proyectadas, como es la estructuración de los sistemas nacionales de salud pública o privada. Ambos aspectos, desde nuestra perspectiva, constituyen los ejes básicos y estructurales de las reformas a los seguros sociales, y se analizan destacando las nuevas relaciones que se establecen entre el mercado y el Estado, así como las características que van adoptando el que los servicios sean otorgados mediante una gestión de mayor participación del sector privado.

Después de que se han llevado a cabo las reformas estructurales que han conformado un modelo de reproducción social distinto para la sociedad social mexicana, en el que el mercado tiene una preponderante participación en la dinámica de la producción, intercambio y consumo y en la que actores representantes de capitales externos (empresas, bancos, mercancías, inversiones, etcétera) participan cada vez más como efecto de los procesos de apertura comercial y financiera, así como la desregulación económica y de las nuevas funciones que el Estado empieza a cumplir, los ámbitos que el mercado está definiendo al Estado, así como los espacios de acción y de inversión que este le otorga al mercado, han ido determinando la reestructuración de las características y alcances de la política económica, vigente, principalmente a la política fiscal, y a partir de este momento el equilibrio fiscal irá determinando la política social.

En esta dirección ha sido evidente de parte de los organismos internacionales el interés por diagnosticar el estado de la salud, de la vejez, de las pensiones, de los servicios sociales, para recomendar en el ámbito de las reformas estructurales las medidas de política económica que la región debe concretar en la perspectiva de la reactivación. De esta manera, las reformas conocidas como “reformas de segunda generación” y que por su denominación implican que siguen a las primeras reformas estructurales, mantienen las mismas orientaciones que destacan las primeras, la de permitir una mayor participación del mercado y del sector privado en la dinámica económica y social. En donde la opinión de los principales actores ha quedado en algunas ocasiones ausentes y en muchos otros pasa a segundo término.

Las “Reformas de segunda generación” se están perfilando por delimitar las nuevas funciones que en la actualidad se persiguen para el Estado, así como por las nuevas formas de organización que la sociedad debe adoptar en un escenario en el que el capitalismo se organiza bajo otras prioridades.

Entre estas se encuentran las orientadas a reformar los seguros sociales, en particular las reformas en las pensiones, así como las reformas laborales que estarían respondiendo a las nuevas formas de organización del trabajo, hoy mejor identificado con la flexibilidad laboral.

Las reformas a los seguros sociales han sido consideradas como la posibilidad de superar los problemas de déficit que por razones de los cambios demográficos, epidemiológicos y en el mercado de trabajo se han efectuado, pero también como la posibilidad de concretar el equilibrio fiscal, ser fuente de financiamiento, de ahorro y de incentivo al ahorro interno.

Por otra parte, los impulsores de las reformas han dejado de tomarle la opinión a los sectores involucrados directamente en el problema, que en este caso son los patrones y los trabajadores, ya que si bien son estos últimos quienes finalmente reciben los beneficios que la seguridad social brinda, los segundos por medio de ella ven desahogar la carga social que tienen.

Sin embargo desde el gran impulso de las reformas estructurales a la seguridad social, a principios y mediados de la década de los noventas, los trabajadores solo saben de una reforma cuando esta ya se esta aplicando pasando en muchas ocasiones sobre sus derechos y rompiendo con principios tradicionales que le dieron vida a la seguridad social.

#### 4.1 Que tanto conocen los trabajadores sobre las reformas a la seguridad social

Este capítulo trata esencialmente de una investigación de campo que realizamos a diferentes trabajadores de las industrias de la Radio y la Televisión, Textiles, Industria Química y de la construcción, constituyendo por lo tanto un abanico amplio en cuanto a perfiles, conocimiento, nivel educativo y puntos de vista que han representado para la elaboración de la tesis una aportación invaluable ya que esto nos permitirá sacar conclusiones más generosas, con una diversidad del conocimiento así como formas diversas de percibir y entender a la seguridad social, pero sobretodo que no es una opinión de quien esta detrás de un escritorio que aunque en ocasiones tiene una visión más crítica no siempre es la mejor.

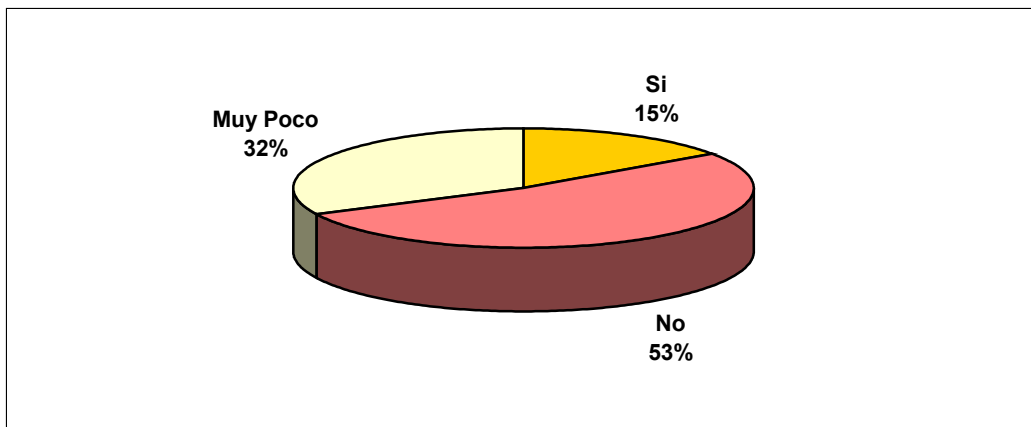
El sondeo se realizó entre 65 trabajadores de las industrias anteriormente citadas y consideramos que el reflejo que irradia la presente encuesta no variaría mucho si este

sondeo se realizará sobre una mayor cantidad de trabajadores, por lo que desde nuestro punto de vista la misma refleja una realidad que sucede en torno de la seguridad social desde el punto de vista de los trabajadores, que finalmente es el más importante.

Nuestra información la reflejamos en porcentajes por que este indicador nos da un mejor espectro sobre lo que está sucediendo en el ámbito de la seguridad social y nos permitirá ir perfilando las conclusiones, así como las propuestas, agradeciendo de antemano a las personas que contribuyeron en la elaboración de esta encuesta.

A partir de este apartado iremos descubriendo algunas verdades de los cambios al sistema de seguridad social, con las muestras o encuestas realizadas podremos darnos cuenta cuanto ha beneficiado a los trabajadores las reformas emprendidas, si hay algún signo positivo en las mismas, así como si realmente la reforma va por buen camino, pretendiendo con esto no criticar por criticar más bien lo que pretendo es tener un punto de vista realista, para de esto partir hacía una propuesta real y que coadyuve al éxito de la misma, pero fundamentalmente buscar que exista en nuestro país un marco jurídico que propicie los mejores accesos a la seguridad social.

¿Conoce usted las modificaciones que se hicieron en el año de 1995 a la Ley del Seguro Social en relación con el Sistema de Pensiones?



Del universo de trabajadores entrevistados que en todas las encuestas fueron 65.

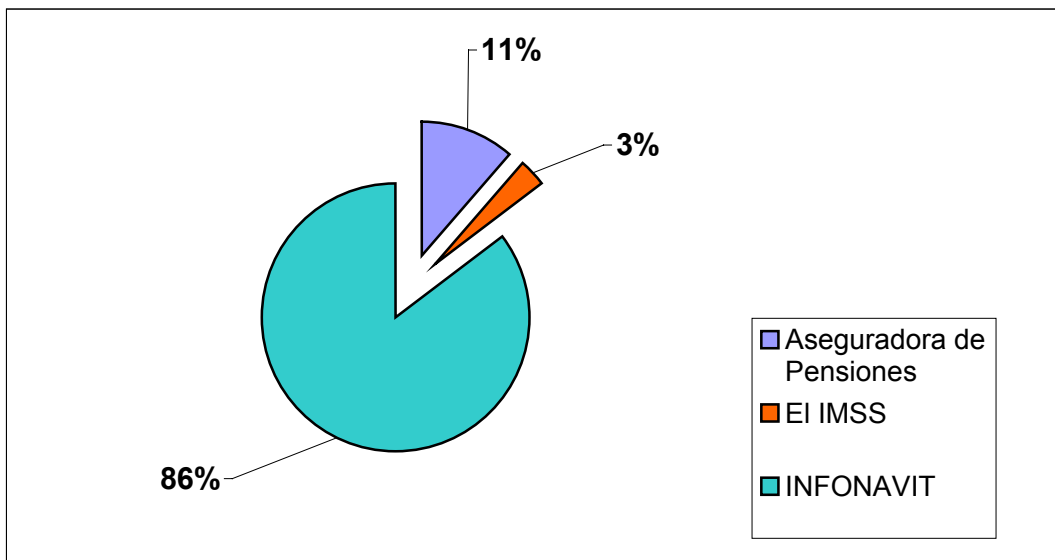
34 contestaron no

21 contestaron muy poco

10 contestaron si

La contestación a esta pregunta nos refleja un desconocimiento en la mayoría de los trabajadores encuestados ya que la suma entre los que contestaron que no conocen las reformas que se dieron a la Ley del Seguro Social en 1995 en el ámbito de las pensiones y los que muy pocas las conocen alcanza las dos terceras partes de los encuestados, por lo que la gravedad del problema es mayor si consideramos que en parte de los encuestados la posibilidad de alcanzar una posible pensión en el futuro estará condicionada a cumplir los requisitos que la Nueva Ley del Seguro Social establece y si ellos no conocen estos cambios, podremos decir que desde hoy existe un mal comienzo en cuanto a alcanzar los derechos que la Ley estipula. Además esto muestra una deficiencia en la divulgación a las reformas en el sistema pensionario mexicano, sin embargo existe una minoría que afirma conocer las reformas, constituyendo esto un aliciente para impulsar una verdadera campaña de difusión de las reformas, que no debe seguir siendo pospuesta.

¿Sabes quién administra los fondos que servirán para financiar los créditos para vivienda a que todo trabajador tiene derecho?



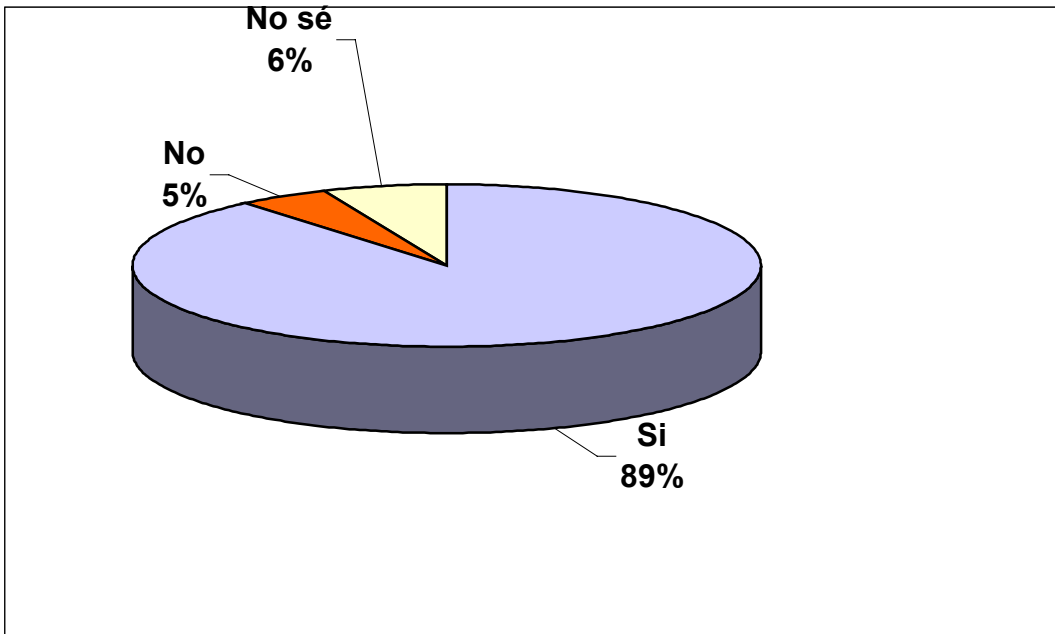
52 contestaron que el INFONAVIT

8 contestaron que el IMSS

5 contestaron que una Aseguradora de pensiones

Esta respuesta es contundente en el sentido de que la mayoría de los trabajadores en México sabe que quien administra los fondos de vivienda es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sin embargo todavía quedan dudas si los trabajadores reciben, se preocupan o leen la información que existe sobre el aspecto de vivienda en nuestro país y sobre todo cuáles son los requisitos para tener el derecho a acceder a un crédito para vivienda

¿Sabes si tienes derecho de obtener un crédito para vivienda?



56 contestaron que sí

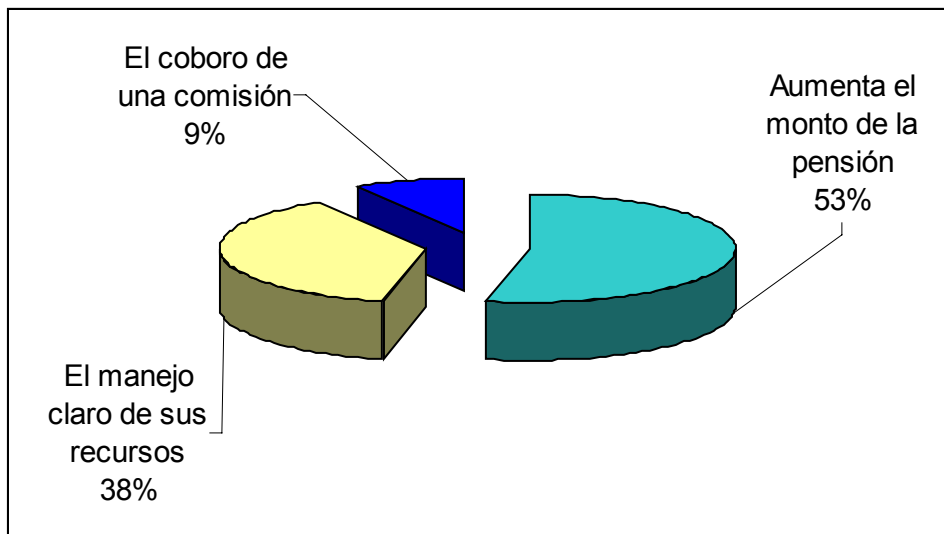
4 contestaron que no

5 contestaron que no lo sabían

Una abrumadora mayoría de los trabajadores encuestado saben que tienen el derecho a obtener un crédito para vivienda, constituyendo esto un avance en cuanto al conocimiento de sus derechos, además de que esto puede ser un reflejo de que las campañas emprendidas por la institución están dando resultados en cuanto a facilitar la

información y los accesos a los créditos y por otra parte también de la necesidad de vivienda que tienen los trabajadores, lo que les ha obligado a enterarse o buscar la información.

¿Sabes cuál es una de las ventajas que tiene el trabajador porque la Afore le administre su fondo de retiro?



33 contestaron que aumenta el monto de la pensión

22 contestaron que el manejo claro de sus recursos

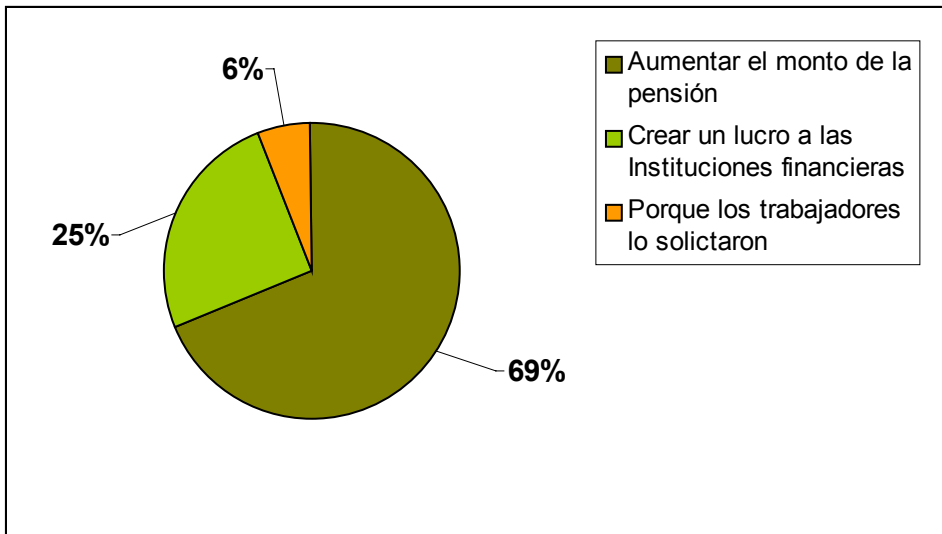
5 contestaron que el cobro de una comisión.

En esta pregunta existe un desfase en las cantidades de los encuestados y los resultados obtenidos ya que del total de encuestados no coincide con los resultados, es decir pudo suceder que los trabajadores que no contestaron no sabían que contestar pero como no podemos interpretar su silencio no los tomamos en cuenta en la estadística, cuyo análisis refleja que la mayoría da por adelantado que habrán de tener una mejor pensión, lo que resulta un resultado interesante ya que eso solo se lograra si



hay una vigilancia estricta en los fondos que administra la AFORE, sin embargo todavía es muy temprano para saberlo, por lo que la respuesta es muy inquietante.

¿Por qué cree que hayan surgido las Afores en México?



35 contestaron que para aumentar el monto de la pensión

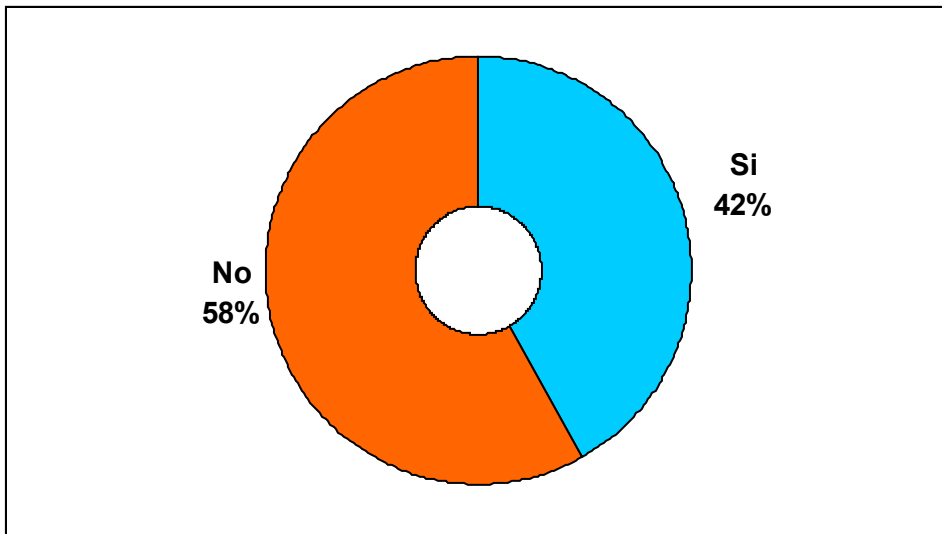
13 contestaron que para crear un lucro a las instituciones financieras

3 contestaron que porque los trabajadores lo solicitaron.

Nuevamente vale hacer la aclaración en el sentido de que no coincide el total de encuestados con el total de los resultados, pensando positivamente considero que los trabajadores que no contestaron es porque no tenían una respuesta a la pregunta, y partiendo de esta decisión se debe respetar su derecho a no opinar, sin embargo no impide obtener sobre los números aportados entre otras conclusiones que los trabajadores creen que las AFORES se crearon para aumentar el monto de la pensión,

esto nos da un indicador en el sentido de que si esto es una opinión de los trabajadores mexicanos es por donde debe reforzarse la información, ya que si bien últimamente la CONSAR ha reforzado sus campañas publicitarias, estas no pueden determinar el futuro y mucho menos hacerlo en cuestiones financieras donde la seguridad es tan ligera como el viento, ahora también de la contestación podemos afirmar que pocos trabajadores creen que esto fue una propuesta de los propios trabajadores.

¿Sabes qué comisión te cobra tu Afore por administrar tu fondo de ahorro para el retiro?



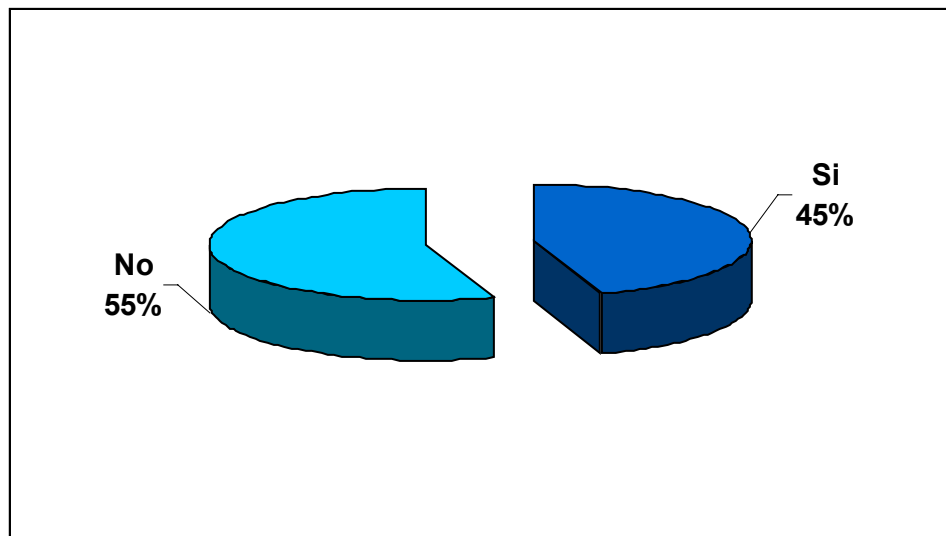
36 contestaron que no

26 contestaron que sí

La misma recomendación hecha a la anterior gráfica se hace a el presente, pasando al análisis de la respuesta es preocupante que si en respuestas anteriores los trabajadores habían contestado que la administración de sus fondos de ahorro para el retiro por las AFORES les iba a proporcionar una mayor pensión ahora resulta que la mayoría de ellos no sepan en qué AFORE están aforados, y lo más preocupante de esta respuesta es que pueden estar en las que cobren más comisión por el manejo de sus recursos, es decir las más caras y quizás no lo sepan y que a lo mejor cuando se

informen sea ya demasiado tarde. Porque la AFORE ya les comió buena parte de su pastel destinado a su pensión.

¿Estás de acuerdo en que desaparezcan las Afores y que se directamente el IMSS el que administre los recursos financieros destinados a las pensiones?

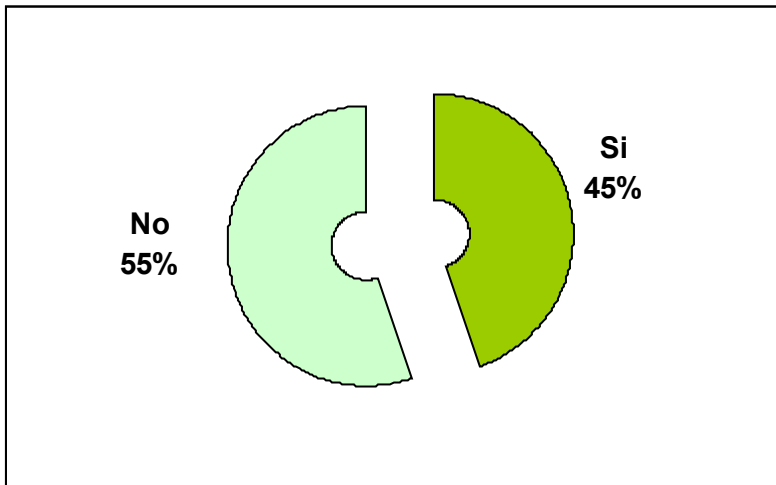


33 contestaron que no

27 contestaron que sí

Nuevamente con la observación hecha a las anteriores gráficas. Esta respuesta me parece trascendental en el sentido del permiso que les dan los trabajadores a que sus recursos sean administrados por instituciones financieras ajenas al IMSS, esto puede entenderse en el sentido en que por el nuevo sistema de pensiones los trabajadores ya conocen cuánto llevan en sus fondos de ahorro cuáles son sus recursos tanto en el IMSS como en el INFONAVIT, situación que no pasaba en el anterior sistema.

¿Recibiste por parte de tu sindicato orientación para elegir Afore?



29 contestaron que sí

31 contestaron que no

Nuevamente con la observación hecha a las anteriores gráficas. Esta respuesta es un reflejo del interés que las organizaciones sindicales le han puesto a las reformas a la seguridad social, actualmente enfrascados en situaciones de indicadores económicos los sindicatos han descuidado las grandes posibilidades de crecimiento que les ofrece el sistema y tibiamente algunos sindicatos han emprendido la tarea de asesorar a sus compañeros, sin embargo los propios dirigentes sindicales tienen un conocimiento escaso o nulo del sistema integralmente hablando por lo que se antoja una tarea difícil y muy amplia pero ésta tarde o temprano tiene que empezar.

#### 4.2 El Derecho a la información ¿Un derecho o una obligación en la Nueva Seguridad Social?

En el apartado inmediato anterior nos dimos cuenta del grave proceso de desinformación que atraviesan los trabajadores en México en torno a lo que sucede a la seguridad social, esto sin culpar a nadie en particular, porque finalmente a quien le interesa que los mismos sean entes informados, pues creo que empezando por jerarquías sería a los mismos trabajadores a quien les debería interesar todo lo

relacionado al sistema y de como están sus derechos con relación a la Nueva Seguridad Social

Desafortunadamente existe en un sector muy amplio de los trabajadores en México que poco interés le han prestado a las reformas, claro lo que ahora lo que más les preocupa es conseguir empleo, mantenerlo y buscar tener ingresos que les permitan atender sus derechos, sin embargo aunado al desinterés que los trabajadores muestran y que se van agravando por lo que comentábamos anteriormente, el sistema de información no ha sido claro desde el inicio, como que algo se oculta, algo no está bien, no lo sabemos solo el tiempo lo dirá, es decir algunos tendrán razón finalmente y otros simplemente se equivocaron en la predicción.

Ante esa incertidumbre de lo que puede pasar no queda otra que echar a andar por parte de las autoridades, actores y académicos un verdadero sistema de información de lo que está pasando en la seguridad social, donde se involucren todos los actores incluido en esto las organizaciones sindicales y las instituciones encargadas de administrar la seguridad social, llámese IMSS, INFONAVIT y CONSAR.

El derecho a la información es un derecho constitucional que analógicamente interpretado lo podemos encontrar en el artículo 8 constitucional y que nos brinda la posibilidad como ciudadano de exigir información a las instituciones de todo lo que concierne a sus funciones, no se diga cuando reclamamos un derecho propio, pero este se vuelve ineficaz cuando nos topamos con personal, que no tienen una pizca de idea de lo importante que significa la palabra servir.

De qué sirve crear un sistema de información si dentro de las instituciones no hay una verdadera cultura del servicio, nos topamos con verdaderas burocracias insalvables en muchos de los casos o que para realizar cualquier trámite necesitamos pedir el día completo para dejar de trabajar porque sabemos que nos atenderán cuando al funcionario se le antoje, obstaculizando con esto derechos constitucionales, que al funcionario no le interesa si existen o no.

Pero no solo deben participar las instituciones en la coadyuvancia en la formación de este sistema sino también educando a sus funcionarios y propiciando oportunidades de consulta rápida y oportuna, además de accesible y sencilla, recordemos que la mayoría

de nuestros trabajadores son gente en ocasiones poco letrada, no acostumbrada a leer a documentarse, este sistema de información debe ser sencillo ágil y práctico

El derecho a la información debe ser ejercido por los trabajadores, deben ser defendido por las instituciones y debe ser cumplido por las instituciones y las entidades financieras.

La seguridad social y su marco jurídico no es un conjunto de normas estático, por el contrario es un sistema altamente dinámico es decir lo que ayer se reformó hoy puede ser parte de la historia, estar al día en la información es un elemento que nos va a permitir tomar mejores decisiones obtener una mejor pensión, elegir lo que más nos convenga en cuanto a servicios, reconocimiento de derechos así como conocer los cambios en la seguridad social en la que como trabajadores tenemos mucho que decir Se deben vencer inercias en el sentido de que la seguridad social los trabajadores solo la deben ver cuando tengan un derecho adquirido, por el contrario el conocer nuestros derechos, gestionarlos y reproducirlos nos llevará a crear un sistema más humano, sin que el interés financiero este por encima del interés humano y social.

#### 4.3 Los beneficios hacía los trabajadores en las reformas a la Seguridad Social.

En este capítulo hablaremos de cuáles beneficios emergieron hacia los trabajadores con las reformas a las tres leyes de seguridad social que rigen a los trabajadores del apartado "A" haciendo una comparación del contenido de ese concepto con el actual:

En relación a la Ley del Seguro Social:

1. El individuo cotiza para su propia pensión, es decir desde el momento que empieza a cotizar sabe el monto acumulado, representando una ventaja porque ayuda a fomentar el ahorro, aumenta el monto de la pensión si el trabajador es cuidadoso y se preocupa por que le llegue la información la estudia y sabe administrar su fondo, quiere decir que si el decide incrementar su ahorro lo puede hacer, situación que en el anterior sistema no podía hacerlo ya que su

pensión se iba a un fondo común donde ningún trabajador sabía cuanto tenía ni podía incrementar sus aportaciones con la finalidad de aumentar su pensión.

2. El cálculo de su pensión en el nuevo sistema se hará en base a lo que haya acumulado en su cuenta individual durante su vida laboral, a diferencia que en el anterior sistema se hacía en base al promedio salarial de los últimos cinco años, por lo que el monto de las pensiones era significativamente menor si no se había cotizado los últimos cinco años, o los últimos salarios en la vida laboral del trabajador eran pequeños, que era lo más factible ya que los últimos años laborables de un trabajador en edad de pensión son los más exiguos en cuanto a percepciones. Pero el que la pensión en el nuevo sistema sea mayor, esto no lo podemos decir ya que todavía en nuestro país no existe una sola persona que se pensione por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez en el sistema de AFORES.
3. En el nuevo sistema de Pensiones, existe una información oportuna y clara si el trabajador se lo propone es decir si exige estados de cuenta, explicaciones a su Administradora de Fondos para el Retiro, quien recibirá un estado de cuenta donde vendrán especificados sus aportaciones, sus días cotizados, el patrón quien le aporta, salario base de cotización, constituyendo esto un verdadero paso hacia un derecho de la información pleno, existe la ventaja de cambiar de AFORE, si así le conviene al trabajador, e inclusive de elegir a donde se invertirán sus recursos, pero esto último es todavía un sueño lejano para que lo ejerzan la mayoría de los trabajadores mexicanos ya que para eso primero necesitamos conocer los instrumentos, su estructuras, ventajas y riesgos para poder elegir.
4. Con la entrada en vigor de la Nueva Ley del Seguro Social entró en operación el nuevo Sistema de Pensiones y con esto también entraron en vigor las aseguradoras de pensiones, instituciones que administrarán las pensiones de los trabajadores que se pensionen por invalidez y vida y por riesgos de trabajo, constituyendo una verdadera ventaja ya que la misma le ofrecerán al futuro pensionado la posibilidad de incrementar los beneficios de la pensión, al ofrecerle beneficios adicionales, consistentes en seguros de vida, becas educativas o ahorro e inversión, aunque la atención médica el seguro social

seguirá proporcionándola, además de los beneficios que la ley les otorga como aguinaldo y ayudas para gastos de funeral, situación que en la ley del seguro social derogada el 30 de junio de 1997 no incluye los beneficios adicionales, favoreciendo al trabajador que elija pensionarse con la nueva Ley.

5. En el ramo de guarderías y Prestaciones sociales se le dio la posibilidad al padre viudo o divorciado que conserve la custodia legal del niño de utilizar los recibos de guarderías, cosa que en la anterior ley esta restringido a los padres que vivieran juntos o en matrimonio y que ambos estuvieran trabajando.
6. Al crearse la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro se dio a luz a todo un sistema novedoso de creación y administración de fondos de los trabajadores destinado al retiro, creando una institución desconcentrada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien se encargará de vigilar, fiscalizar, emitir reglas, a las AFORES para que funcionen sobre las condiciones que la misma les imponga, también informará al congreso de la Unión sobre el avance del Nuevo Sistema de pensiones, así como participará en la realización de estudios para mejorarlo.
7. En el ramo de riesgo de trabajo se buscó proteger al trabajador al cambiar la forma en la que las empresa pagaban en este ramo de seguro, ya que se argumentó que la forma de calificar las empresas por su grado de peligrosidad y ubicarlas en determinado rango, lo que hacía que las empresas se despreocuparan por reducir la incidencia en los siniestros, por lo que se propuso establecer en la nueva Ley que las empresas paguen de acuerdo a la incidencia de riesgos de trabajo, situación que es muy noble y que buscar que las empresa se muestre interesada en la reducción de siniestros, a través de fomentar el uso de equipo de protección personal, la capacitación y el funcionamiento y operatividad de las comisiones de seguridad e higiene; desafortunadamente parece que esta elección fue contraproducente, ya que lo que están haciendo las



empresas es disfrazar los riesgos de trabajo para no reportarlos como tal, de no pagar la prima de ajuste que el IMSS les cobrará al presentar su declaración con un grave perjuicio a los trabajadores que caen en la desgracia de sufrir un riesgo de trabajo.

8. Con las reformas a la seguridad social el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores INFONAVIT ha emitido desde el año de 1997 diversos reglas de otorgamiento de créditos que buscan hacer más accesible el financiamiento a la vida para los trabajadores, entre otros de los cambios podemos encontrar que hoy no es indispensable ser casado para tener acceso a un crédito, hoy una persona soltera lo puede adquirir, una persona discapacitada, con los recursos acumulados en la Afore en el concepto de vivienda en la cuenta individual puede dar el enganche para la adquisición de su casa o departamento, además de que se han agilizado los trámites para la obtención de los créditos para vivienda.
9. Afortunadamente el sistema operativo del INFONAVIT, ha cambiado, hoy es más fácil obtener un crédito, se piden menos requisitos, la rendición de cuentas es clara ya que en nuestra cuenta individual aparece en el rubro de subcuenta de vivienda, como crece su fondo de vivienda, en este sentido el trabajador puede decidir si contrata un crédito o espera a terminar su vida laboral para retirar en efectivo una parte de su fondo de vivienda o autorizar que se le incremente el monto de su pensión.

#### 4.4 Las Nuevas Obligaciones de los trabajadores para acceder a los beneficios de la Seguridad social.

a.) Con la Introducción del Nuevo Sistema de Pensiones se introdujo una reforma que va en perjuicio de los trabajadores y que consiste en el aumento de las semanas de cotización necesarias para obtener una pensión por Cesantía o Vejez, consistente en aumentar el requisito de 500 a 1250 semanas de cotización, es decir, se aumentó de

cotizar mínimamente 10 años aproximadamente a casi 25 años, representando esto una verdadera carga para los trabajadores ya que con las condiciones actuales en donde existe un desempleo galopante va a ser muy difícil que un trabajador cotice las semanas requeridas, por lo que deberá cuidar muy bien su trabajo si es que quiere ser pensionado cuando cumpla la edad para hacerlo es decir 60 años y en el caso de la vejez 65 años.

b). En el ramo de invalidez también hubo un incremento en las semanas cotizadas necesarias que necesita un trabajador para obtener la pensión ya que éstas pasaron a ser de 150 a 250 es decir dos años más de cotización, pero quizás la afectación mayor recae en la forma de calcular la pensión ya que en la nueva ley se hará el calculo sobre el promedio salarial de las últimas 500 semanas de cotización y no sobre las últimas 250 semanas tal y como lo requería la vieja ley del Seguro Social, además de que el porcentaje que se aplica sobre el promedio salarial para sacar el resultado final cambio sustancialmente ya que hoy se hace sobre el 35%, lo que disminuye sustancialmente el monto de la misma.

c). Con relación al seguro facultativo que existía en la ley del Seguro Social vigente hasta el treinta de junio de 1997 este se deroga y entra en vigor una nueva modalidad denominada “seguro de salud para la familia” que a semejanza de la anterior permite voluntariamente adquirir los servicios médicos así como atención médica, hospitalización medicinas, cirugías, aunque no se este cotizando en el régimen obligatorio, consistiendo la ventaja en que por un solo pago se podía ingresar a todo el núcleo familiar que contempla la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social ( esposa o concubina, hijos hasta los 16 años de edad o hasta los 25 siempre y cuando se comprueben que están estudiando en un plantel del sistema educativo nacional, o ascendientes cuya dependencia económica este comprobada), sin embargo con la reforma del 21 de diciembre del 2001 ésta modalidad de seguro sufrió un cambio, en perjuicio de los trabajadores o de la persona que lo adquiriera. Consistiendo este cambio en que hoy la compra del seguro de salud para la familia tiene que hacerse de manera personal y por lo tanto el costo es unitario y el costo depende de la edad de quien lo adquiere, por lo tanto mientras mayor edad tenga la persona, mayor es el costo del

seguro, constituyendo esto una verdadera regresión al principio de solidaridad en aras de eficientar financieramente al instituto.

d). En los artículos 294 y 295 de la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social vigente a partir del día 1 de julio de 1997 se estableció como obligatorio la interposición del recurso de inconformidad ante cualquier acto definitivo que emita el IMSS, cuando en la anterior ley era facultativo, constituyendo esto una violación al principio constitucional del acceso efectivo a la justicia contemplado en el artículo 17 de la Constitución Federal de la Republica, sin embargo esta obligatoriedad ha sido calificada por los Tribunales Colegiados de Circuito de inconstitucional, por lo que si bien en caso del reclamo de un derecho el IMSS obliga a tramitar necesariamente este recurso, sin embargo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje se han tenido que apegar a las disposiciones de los tribunales ajustándose a las diversas tesis jurisprudenciales que declaran inconstitucional dicho recurso, por lo que el afectado con la negativa de una prestación contemplada en la ley del IMSS, podrá interponer su demanda sin cumplir con el requisito que marca los artículos anteriormente citados. Pero es indudable que dicha disposición, actualmente es utilizada indiscriminadamente por el Departamento Jurídico del IMSS, para negar cualquier petición del asegurado o de los beneficiarios esto con la sola intención de obstaculizar y dilatar el otorgamiento de dichas prestaciones.

e). Con las reformas implementadas a la ley del Seguro Social en el año de 1995, se dispuso que los fondos de vivienda que el trabajador generó a partir del 1 de julio de 1997, y que siga generando hasta que termine su relación laboral y en caso de que no haya obtenido crédito para vivienda los mismos serán entregados al IMSS por medio del gobierno federal para financiar la pensión a la que tenga derecho el trabajador, constituyendo esto una expropiación ilegal de los recursos de los trabajadores ya que no existe en la constitución ninguna disposición que señale que los fondos de vivienda sirvan para financiar pensiones y ante esta reforma se crea un grave perjuicio en contra de los asegurados que tenga acumulados recursos por concepto de vivienda del 1 de julio de 1997 y hasta la fecha en que termine su vida laboral o que obtenga una pensión. En este sentido los recursos de vivienda del periodo ya mencionado

anteriormente deben ser entregados en efectivo y sin mayor requisito que la simple presentación de la solicitud que haga el trabajador de recuperación de dichos fondos.

## CAPÍTULO V Hacia una Nueva Seguridad Social más justa y equitativa

En el sistema actual de producción el trabajador solo tiene su trabajo. La única fuente de ingresos del trabajador es su energía física que le es mal pagada, el sueldo es siempre bajo e insuficiente para cubrir las apremiantes necesidades que la civilización crea.

En el desenvolvimiento del régimen del asalariado, los trabajadores empobrecen. El pauperismo es consecuencia del injusto reparto de las riquezas, de la escasa producción, en fin, de la anarquía económica. Las condiciones de vida son cada día más desventajosas para el proletariado, ya que aumenta la desocupación, esa llamada “reserva” del ejército del trabajo. El paro forzoso es el gran problema de nuestros tiempos, la dolorosa enfermedad de la sociedad contemporánea que se agudiza en cuanto más se concentra la riqueza.

La gran industria peculiaridad del capitalismo, agrava toda vía más el cuadro de la existencia proletaria. Las maquinas potentes roban la salud del trabajador con los accidentes del trabajo. La producción industrial expone al trabajador a múltiples riesgos que antes existían poco.

El salario solamente concede al obrero raquítica vida. La intranquilidad del mañana domina el hogar del trabajador. La muerte, la enfermedad, la vejez, el paro, merodea su casa y la negociación donde presta sus servicios. Y cuando la desgracia llega y el operario falta o esta imposibilitado para trabajar, la esposa y los hijos, la madre y los hermanos que dependían económicamente de él, se ven abandonados a la miseria y al hambre.

Porque el ahorro, que es el hecho de gastar menos de lo que se gana, es imposible para el obrero que apenas vive con la exigua remuneración de sus servicios, el trabajador no puede reservar parte de su sueldo para mantener a su familia, cuando no hay trabajo o no está en situación de laborar. ¿Cómo evitar la carencia de pan en la casa del obrero, cuando ocurre un riesgo? La forma primitiva de remediar esos males es la caridad privada; después la beneficencia pública. El estado, con sus recursos, sin bases actuariales, se encarga de proporcionar los auxilios indispensables a los trabajadores y sus familiares, con el carácter de indigente; como lo decía la Ley de pobres inglesa.

Pero estos no tienen derecho para reclamar la ayuda. El beneficio se conduce discrecionalmente, sin cálculos, del presupuesto del Estado que es impotente para afrontar todas las exigencias del sector necesitado, en crecimiento constante debido a la concentración de capitales y solo responde dentro de su capacidad económica limitada.

La beneficencia no inspira afecto a la clase proletaria. Su naturaleza de socorro suscita en los trabajadores animadversión hacia ella.

La caridad, ya sea de los particulares o pública, no es halagadora, por que hiere el honor y la dignidad de las personas que las reciben, y extingue el estímulo de éstas y convierte en permanente la indigencia. La asistencia estatal otorga limitados derechos debido a la economía del estado.

El panorama triste y desolador que amenaza la riqueza de las naciones, la vida humana, no puede ser desatendido por el estado. Afortunadamente ya no está en boga la teoría abstencionista del "laissez faire". La acción enérgica del estado encaminada a impulsar al trabajador la asistencia económica y médica, le otorga a aquel el derecho a recibirla, conforme al nuevo concepto de la asistencia que deriva de la obligación de dar bienestar al pueblo. El deber estatal de otorgar al trabajador una tutela, no la discute nadie ahora. El estado está obligado a procurar que la clase desheredada, que tiene derecho a la vida goce de los frutos de la civilización. Los intereses colectivos así lo exigen pero mejor que la asistencia es el seguro social y superior a éste, es la seguridad social, que calcula los ingresos y egresos.

El Estado mexicano, atento a dichos fines promulgó en primer lugar la Constitución General de la República en 1917, una Constitución con un alto contenido social y todo un ejemplo de legislación social y que dio inicio a las legislaciones de este tipo un estandarte en los derechos sociales. Basada en ésta la Ley Federal del Trabajo de 1931, que fija en beneficio del obrero y su familia determinadas indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales; pero dejó a cargo de la asistencia pública como antes, auxiliar en la maternidad, prevenir y atender la miseria y desocupación y administrar los asilos para ancianos.

El sistema, en tales condiciones, es defectuoso e incompleto, debido a que adolece de las desventajas que apuntamos a la beneficencia. Por otra parte, las indemnizaciones que la ley laboral señala son en muchas ocasiones esperanzas que no se realizan. Los obreros, necesitados de médicos, medicinas y salarios, se ven constreñidos a recurrir a las Juntas de Conciliación y Arbitraje demandando el pago de la reparación del daño, en juicios costosos, complicados y tardíos, a pesar de las recientes reformas, que son resueltos muchas veces después de haber fallecido el afectado.

Los patronos procuran lograr convenios conciliatorios que aun aparentemente legales contienen renunciaciones importantes de los derechos protectores del operario y su familia, y a los que la Junta da fuerza de cosa juzgada indebidamente, pues sólo son equiparables a un laudo para su ejecución, en detrimento no sólo de los interesados, sino también de la sociedad que entonces tiene que sostener a los desvalidos. Las medianas y pequeñas industrias y negocios agrícolas, por lo general, no tienen recursos bastantes para resarcir los perjuicios de los accidentes y enfermedades laborales, y las que los tienen, quedan tan debilitados con el pago imprevisto, que llegan a quebrar con grave trastorno de la economía nacional.

El Seguro Social evita este siniestro y protege al operario y a la sociedad.

El Seguro Social es un paso adelante para eludir todos esos defectos. Responde no sólo a los accidentes o enfermedades profesionales, sino también por los siniestros de naturaleza social creados para la convivencia colectiva, como la desocupación,

invalidez, vejez. El Seguro Social satisface las necesidades de otorgar al trabajador o a su familia un sustitutivo del salario, cuando sin libre albedrío no está en aptitud de devengarlos, así como medicinas y atención médica y hospitalaria. El principal riesgo que cubre es la imposibilidad para laborar, que priva al operario de su remuneración. Es el riesgo económico, lo fundamental.

La eficacia del Seguro Social se debe a que descansa en las matemáticas, que valoran, con arreglo a la técnica actuarial, las probabilidades de los fenómenos o hechos inciertos y futuros, creadores de riesgos y siniestros, que en casos no tiene que atacar porque primero está el pueblo. Esta especulación numérica le da base científica sólida, que augura, en gran parte, su solvencia y éxito rotundo. Sin los cálculos, el seguro constituiría un verdadero juego de azar. Aunque este elemento se ve borrado, con respecto a la asistencia, debido a que se amplía el Seguro Social con el presupuesto del Estado.

El Seguro Social es un derecho. Jurídicamente se puede exigir el pago de las prestaciones que ampara. No son por consecuencia, las indemnizaciones que concede, un don graciosamente proporcionado a la clase obrera, como era la asistencia. No son caridad, no son limosna, que otorga la beneficencia, pues así como las empresarios consideran en sus cuentas un tanto por ciento para la amortización de útiles, edificios, etc., es justo que prevean otro tanto para reparar la pérdida de fuerza y vidas humanas, su disminución y, por último, su inutilidad en las negociaciones, ya que es un derecho del hombre proteger su existencia. Por ellos pagan las cuotas.

Con el Seguro Social se eliminará un gran número de litigios que surgen con motivo de hacer efectivas las indemnizaciones que establece la Ley del Trabajo, porque la institución aseguradora deberá hacer el pago inmediatamente, ya que el interés colectivo que representa así lo requiere; el pequeño, mediano y grande industrial o comerciante o agricultor, no tendrá que soportar el riesgo imprevisto, que lo puede conducir a la quiebra, calculando entre los costos de producción la cuota o prima del seguro, el cual aliviaría al operario, y los trabajadores no se encontrarán con un patrono insolvente para cubrir la reparación del perjuicio. Pero el Instituto del Seguro Social tiene que ser ecuánime y equitativo para no escatimar al asegurado o beneficiario su derecho. Sólo así no habrá reclamaciones.

El operario no puede soportar largos juicios para cobrar el daño causado por un accidente o enfermedad de trabajo, como venía ocurriendo con tanta frecuencia. El Seguro Social pues, neutraliza, teóricamente, aunque a veces los abusos lo impiden, todos esos males muy serios para los obreros y para el conglomerado en general. La administración del Seguro Social debe ser eficaz y recta para que cumpla en tiempo y sin subterfugios, sus obligaciones.

Causas de carácter económico, social y político han mantenido a la población pobre de México en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado de que resulta víctima de la alimentación insuficiente, de la vivienda antihigiénica y de la insalubridad. Estas causas han condenado al pueblo campesino, principalmente, a vivir en un nivel muy bajo de vitalidad, en el detrimento de su capacidad productiva. La medida de carácter central para contrarrestar esos factores de perjuicio social no es otra que la de elevar el poder adquisitivo de los sectores pobres, a fin de capacitarlos para la obtención de la mayor parte de los satisfactores de sus necesidades. Por esta razón fundamental, la ampliación del Seguro Social representa una cuestión de primera importancia en México. Pues al colocar al obrero, el labriego y el operario a domicilio a recibir servicios y prestaciones en los casos de enfermedades, de vejez, de invalidez y de los demás siniestros que por ley natural amenazan al hombre, se les capacita para adquirir alimentos sanos o más abundantes, para alojarse en viviendas cómodas e higiénicas y para educarse física e intelectualmente. Pero lo trascendental es que, como instrumento del equitativo reparto de la renta nacional, es bastante eficaz y lo será más, con una estructura más amplia, como seguridad social.

En el Artículo 2° de la ley, según la reforma de 1995, señala “La Seguridad Social garantiza el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”. Y este concepto está inspirado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del año de 1948, que establece: Toda persona tiene derecho a que se le asegure salud y



bienestar, y en especial los medios de subsistencia perdidos por causas independientes a su voluntad, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

### 5.1 Propuesta para mejorar el acceso a la Seguridad Social

a). En las transformaciones colectivas alienta un sentimiento de justicia social, en pugna con los intereses egoístas que ahogan la libertad de los pueblos y el derecho de los individuos de las comunidades a una vida superior. De ahí que la Revolución Mexicana, que fue esencialmente política al iniciarse, al calor de la contienda recoja ciertos postulados sociales reivindicatorios. Los grandes núcleos del pueblo anhelaban mayor respeto al valor humano, la supresión del desamparo, de la miseria y de la insalubridad, o sea establecer procedimientos de seguridad social y economía que garanticen una democracia nueva, fresca, positiva, creadora.

Este sentimiento colectivo se vio materializado en las Leyes Estatales de Trabajo primero, después en la constitución General de la República y posteriormente en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley del Seguro Social y en la Ley del INFONAVIT, quienes a lo largo del tiempo han evolucionado y se han adaptado a los tiempos y requerimientos de la vida actual, para proporcionar mejores servicios a los trabajadores, sin embargo con la evolución económica, éstas se han transformado peligrosamente hacia la eficiencia económica de las instituciones, dejando de lado sus principios y postulados, por eso toda reforma a las mismas debe primero tomar en cuenta el respeto a los fines originales con que nacieron, teniendo bien claro que si se acepta el saneamiento financiero de las instituciones pero sin que esto represente menoscabo en los derechos de los trabajadores, si es necesario que los trabajadores contribuyan a ese saneamiento, debe ser sobre bases firmes, es decir contribuir a estabilizar las finanzas de las instituciones a través de un aumento de su contribución, pero que las finanzas de las instituciones se manejen con transparencia, con nitidez

b). La seguridad social debe contribuir de varias maneras al bienestar de una nación. En primer lugar, ofrecen beneficios generalmente a través de los servicios de salud, la cual ha sido catalogada como uno de los elementos del capital humano de la población que contribuye a elevar la productividad de los trabajadores y por ende favorecen el crecimiento económico.

El Sistema de Seguridad Social debe proporcionar entre otras cosas salud y protección a los trabajadores ya que los deficientes sistemas de salud provocan una baja productividad laboral en muchos países en vías de desarrollo, en los cuales además los trabajadores no tienen acceso a un sistema de salud adecuado. Las mejoras en salud favorecen el crecimiento económico en al menos cuatro formas: reducen las pérdidas en producción derivadas de la enfermedad de los trabajadoras; permiten la utilización de recursos que serían total o prácticamente inaccesibles debido a enfermedades; incrementan la matrícula escolar de los estudiantes que a futuro aportan sus conocimientos y liberan recursos para atención de enfermedades, hacia otros rubros

Otro de los propósitos de las reformas a la seguridad social debe impulsar el sistema de pensiones que ayude a facilitar la salida de los trabajadores de la fuerza laboral cuya productividad ha decaído; especialmente puede mencionarse el caso de los trabajadores de más edad. Esto sin más requisitos que el que hayan cumplido con los requisitos que marca la Ley del Seguro Social, disponiendo de todas las facilidades para obtener esta prestación.

La reforma a la Ley del Seguro Social en materia de pensiones debe impulsar en primer lugar un mecanismo de información integral, donde los trabajadores conozcan porque se reforma la Ley; segundo cuáles son las consecuencias de esos cambios, es decir cuales son los beneficios que se obtendrán por reformar la ley; tercero, que nuevos derechos les genera las nuevas disposiciones en materia de pensiones, así como las nuevas obligaciones que deben cubrir para acceder a sus beneficios, aumento en las semanas de cotización, para obtener el beneficio de la pensión, entre otras, ya que no es lo único que cambia.

Es necesario hablar con la verdad y de frente a los trabajadores, ya que un sistema de pensiones vigoroso, sano y que aparte de las aportaciones obrero patronales se vea

fortalecido con los intereses que genera, será un sistema sano y que ayudará no solo a los trabajadores, si no también a nuestro país.

c). Las prestaciones monetarias y el descanso durante una enfermedad contribuyen a la recuperación de los trabajadores, ya que eliminan la presión física, emocional y financiera que significaría tal condición, y a la vez evitan que el resto de los trabajadores vean afectada su productividad de contagio, por eso no se puede anteponer el saneamiento financiero a las necesidades de los trabajadores, es decir, no se puede permitir que se le retarden las atenciones a los trabajadores porque no existen recursos o se dude de la enfermedad que el trabajador reporta y desafortunadamente es lo que esta pasando actualmente en la institución, donde cada vez es más difícil atender con calidad a los derechohabientes, y ya no se diga el otorgamiento de una pensión, ya que para llegar a ese extremo el trabajador debe atravesar un verdadero vía crucis de citas, mala atención, medicinas que no producen ningún efecto, para esto proponemos confiar en la buena fe del trabajador y en los diagnósticos médicos sobre su estado de salud, otorgarle la pensión con carácter provisional someterlo a un proceso de evaluación constante y dictaminarle su reincorporación al trabajo o su estado de invalidez definitiva ya que así podrá disponer de sus recursos del SAR-92 y del INFONAVIT 92-97, ya que actualmente esta sucediendo lo contrario ya que primero se le incapacita por largo tiempo, no se le pensiona, se le deja de pagar sus incapacidades y después de un largo periplo se le da un estado de invalidez temporal, que le impide retirar los recursos anteriormente mencionados, situación que agrava la situación del trabajador.

d). Ahora con la masiva incorporación de la mujer en el mercado laboral y el cambio de roles del hombre en el mercado de trabajo el seguro de maternidad es de particular importancia para poder contar con una fuerza de laborar saludable y para propiciar el buen estado de salud de las madres trabajadoras, por eso se impone de fortalecerlo financieramente, provocando o demandando una administración eficaz, la contratación de personal especialista en el cuidado y atención de la mujer y los niños, esto redundará en una mejor confianza de las madres trabajadoras en quien depositan el cuidado de sus hijos y por consiguiente en elevar la productiva de las empresas.

e). Por otra parte, la forma más antigua y amplia de seguridad social existente es, sin duda, la de los esquemas de accidentes laborales, los cuales han desempeñado un papel muy importante en la prevención de riesgos en el trabajo. Las actividades planteadas en este esquema son relevantes para la productividad dado que se evita también la pérdida de días laborales como consecuencia de enfermedad o accidente de trabajo. En esta materia se propone un estudio y cuidadoso análisis para mejorar este ramo de seguro ya que en la reforma impulsada a la Ley del Seguro Social que entró en vigor el primero de julio de 1997 con la cual se buscó reducir la incidencia de los riesgos de trabajo en las empresas, el efecto de la reforma fue el disfrazamiento u ocultamiento de los mismos por parte de las empresas en perjuicio de los trabajadores.

Por lo que en el ramo de riesgos de trabajo propongo que se discuta la reforma implementada ya que como se está viendo las empresas disfrazan los accidentes de trabajo, es decir cuando un trabajador sufre un siniestro con motivo o en ejercicio del trabajo este debe ser reportado a la empresa por el trabajador o sus familiares, momento en que la empresa señala al trabajador o familiar la forma en que debe reportar el accidente, o en dado caso le propone que no vaya al IMSS que la misma le proporcionará la atención médica para su recuperación y además del subsidio económico, situación que suena interesante, pero que desafortunadamente le provocará al trabajador posteriormente el no reconocimiento del mismo por parte de IMSS, con su consecuencia lógica en el no otorgamiento de pensiones si posteriormente si tal accidente le provoca una incapacidad parcial o total.

Ante lo anterior propongo que a los trabajadores se les de una credibilidad inmediata ya que si el trabajador efectivamente sufrió el riesgo pero no tiene medios para demostrarlo mientras dure incapacitado se le pagará al 60% de sus salario Base de Cotización y si no lo comprueba se le pagará su pensión en el ramo de invalidez, situación totalmente injusta, por lo que hay que aceptar la buena fe del trabajador. Para evitarle así que tenga que llegar al extremo de demandar.

f). Las prestaciones otorgadas durante períodos de desempleo proporcionan al trabajador en tal condición un espacio para encontrar un nuevo puesto laboral, que le permita desarrollar plenamente su capacidad productiva, y a la sociedad reasignar los

distintos tipos de trabajadores a los empleos en los que serían más productivos, minimizando el costo de ajuste, por lo que el acceso a la ayuda de desempleo debería ser más rápida y sin tanto requisito que la simple presentación de la solicitud de fondos por parte del trabajador, tampoco debería existir el requisito que solo se le proporcionará al trabajador cuando acumule el 46 día de desempleado para poder acceder al préstamo y tampoco que solo cada cinco años lo pueda solicitar, es su propio dinero no debe existir limitantes, mas que el que no deje sin fondos la cuenta destinada al retiro

g). Las prestaciones en dinero otorgadas al trabajador por el hecho de tener hijos, ayudan a asegurar un ingreso suficiente para proporcionar una alimentación adecuada y un ambiente saludable a la familia. En algunos países, estos beneficios son unos instrumentos que ayudan a evitar el trabajo infantil –con la causa de desventajas conlleva para el armónico y pleno crecimiento de los niños y de esta manera, contribuir a incrementar la matricula escolar. Además a largo plazo permitirá obtener una fuerza laboral con altos niveles de productividad.

Si bien las categorías antes mencionadas solo se caen a las cotizaciones, los programas universales y de asistencia social proveen de servicios de salud y otras prestaciones a aquellos que no cuentan con un trabajo formal o carecen de los medios económicos para tener una alimentación adecuada; incluso proporcionan acceso a aquellos materiales escolares con los que deban contar los niños cuyas familias se encuentran en desventajas económicas.

Por tanto, la seguridad social cumple también una función redistributiva, no solamente entre grupos de una misma generación. Esta misma redistribución Inter e intra generacional es inherente a cualquier tipo de régimen que funcione ya sea según el principio del seguro o el de la seguridad entre el trabajador sano y el enfermo, entre el trabajador en actividad y el jubilado, o el que tiene hijos y el que no tiene ninguno. En todos los casos están, por un lado, aquellos a quienes se les cobra sistemáticamente cotizaciones e impuestos, y por el otro, los que reciben pagos de beneficios al sobrevenir alguna contingencia.

## 5.2 Creación de un sistema de información, más sencillo, claro y oportuno para los trabajadores.

La seguridad social es un noble propósito establecido en la Constitución y en las leyes, que bien instrumentada proporciona las herramientas no solo a los trabajadores, sino también a los patrones y al estado las bases para un crecimiento con desarrollo, a los trabajadores les proporciona seguridad de contar con atención médica en caso de necesitarla, así como los medios económicos en caso de la imposibilidad para trabajar, a los patrones les evita las cargas financieras que implican sostener personal médico, hospitales, además de evitar sostener durante su vida a las personas incapacitadas, y también se apoya en la misma para crear en los trabajadores los servicios fundamentales que les permitan trabajar con productividad y sin preocupaciones, además de darles la oportunidad a los trabajadores de gozar de una vivienda que en caso de no estar afiliados a los sistemas de seguridad social, esto para el trabajador sería imposible.

En el caso del estado el sistema tripartito que predomina en nuestra seguridad social le evita cargar con toda la carga financiera del sostenimiento de la misma, además hay compartición de responsabilidades, así como de administración, por otra parte impulsar un sistema de seguridad social íntegro le permite evitar los conflictos sociales, también el sistema de seguridad social le ayuda a impulsar otros sectores productivos de la economía como lo es el ramo de la construcción y de servicios, además con las reformas implementadas a la seguridad social en 1995 se impulsó la generación de ahorro interno, además de evitar el endeudamiento externo.

Por todo lo anterior podemos darnos cuenta que la seguridad social no solo proporciona beneficios a los trabajadores, sino también a los patrones al estado y al país en su conjunto por lo que es necesario para optimizar a la misma y que esta no siga siendo atacada en aras de destruirla y menoscabar su utilidad implementar todo un sistema de información que en primer lugar le informe a los trabajadores de todos sus derechos, pero también de sus obligaciones en la misma, en el caso de los patrones, de cuales son las obligaciones en materia de seguridad social así como de sus derechos, esto con la finalidad de evitar el temor, el fraude, la simulación y la evasión con perjuicio todas ellas en contra de los trabajadores.

Con la evolución de la economía, los sistemas informáticas han ido desplazando a los sistemas manuales de administración, creando un sistema ágil y dinámico de información, se han ido eliminando tramites y simplificando los mismos, sin embargo en aras de eficientar las tareas administrativas a los impulsores de estas reformas se les olvida que existe un sector que no esta al ritmo del desarrollo tecnológico y que este sector es el principal usuario de esta información.

Un ejemplo de cómo los sistemas informáticos han avanzado y han simplificado las tareas administrativas lo constituye la afiliación de los trabajadores, ya que hoy esto se hace de una manera magnética, facilitando la labor del contador y del administrador, sin embargo es notorio que a los trabajadores se les ha descuidado ya que dichas afiliaciones en muchas de la ocasiones no llegan a manos de los trabajadores, como si lo eran las hojas "rosas" que obligatoriamente el patrón tenía que proporcionar al trabajador, creando con esto un vacío de información en perjuicio de los trabajadores ya que como podrán comprar sus ingresos a las empresas, sus modificaciones de salario, altas y bajas, si con los nuevos sistemas no se les entrega ningún respaldo.

Por lo que proponemos que estos métodos de simplificación administrativa no olviden a los trabajadores y que si bien se simplifiquen los procesos de registro estos no olviden al trabajador principal finalidad de la seguridad social.

Los trabajadores mexicanos por lo general están mal informados de sus derechos y obligaciones ante la seguridad social, de esto no tienen la menor duda, sin embargo creó que la reforma propicio una mayor incertidumbre en el mismo al no explicarse suficientemente los motivos de las misma, creando con esto desconfianza, además de que quien entró a administrar los fondos económicos destinados a las pensiones no las tenía todas consigo y además arrastrando un desprestigio muy fuerte, hoy en día ante el avance que a alcanzado el sistema, se impone la implementación de un sistema amplio de información que busque explicar de una manera sencilla los derechos y obligaciones ante la seguridad social, que nos explique porque un nuevo sistema de pensiones, las encuestas demostraron que los trabajadores desconocen las causas y objetivos de la reforma, además no está claro cuáles son las nuevas obligaciones

surgidas al amparo de las reformas a las leyes de seguridad social de mediados de la década de los noventas.

Existe preocupación de parte de los trabajadores por el futuro de sus recursos manejados por las AFORES, hoy se impone una cruzada de información que le informe como se atraen sus recursos, como se captan, como se invierten, como se les informa de la comisión que se les cobra y cómo obtienen el rendimiento, además de donde se invierten sus recursos, esto es natural para crear en los trabajadores confianza y refuerce el sistema de pensiones.

Los trabajadores no tienen poder de elección en la seguridad social mexicana, es decir al carecer de elementos para tomar decisiones en relación a sus fondos de pensiones, también carecen de poder de decisión, es decir mientras exista una gran desinformación los trabajadores no le darán el aval a las reformas emprendidas, por eso la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro tiene una gran tarea que es la de ampliar la información, simplificarla y aterrizarla en los sectores interesados, es decir los trabajadores, las AFORES si quieren el respaldo de los trabajadores, se deberán de olvidar de ganar dinero fácil ya que mientras el sistema mas vaya madurando habrá mas trabajadores comprometidos y conocedores, pero todavía existirán trabajadores desinformados, es tiempo que las instituciones financieras hagan un esfuerzo mas y simplifiquen los estados de cuenta, instan en la localización del trabajador y se comprometan mas con la seguridad social al reducir sus esquemas de comisiones.

Por otra parte, los sindicatos juegan un papel trascendental en la trasmisión de la información ellos son los contactos primarios que tiene el trabajador en el sistema de seguridad social, su participación debe ser más activa, más informada, deben formar cuadros especializados que el manejo de los problemas con relación a las enfermedades, los riesgos de trabajo, guarderías, pensiones y la vivienda sea cosa de todos los días, ellos están dejando pasar oportunidades y tiempo valioso, ya no deben desgastar sus energías en conseguir solo aumento salariales, que los mismos se diluyen a los tres días, deben abrir su campo de acción, la seguridad social es un campo virgen en el actuar sindical, si las organizaciones sociales crean una red de



especialistas de seguridad social que les brinden información oportuna, nítida a sus agremiados éstos se verán fortalecidos, y vaya que la seguridad social es un campo que no se conoce pero que ofrece una gama de oportunidades inimaginables para la acción sindical.

## CONCLUSIONES

1. - Muchos de los problemas que buscan resolver los sistemas de seguridad social pertenecen, en buena parte, a ámbitos de decisión individuales o familiares: tener seguro médico, ahorrar para una edad avanzada, asegurarse en previsión de una muerte prematura, o bien, para una vida más larga de lo esperado, entre otros casos.

Si el individuo o la familia enfrentan estos problemas de una manera natural como parte de los dilemas de su vida privada, ¿por qué es necesaria la intervención del Estado en la previsión de la seguridad social? Es redundante la presencia estatal.

¿Por qué insistir en esta posición?, porque la intervención estatal juega un papel fundamental en la vigencia y actualización de la seguridad social y es por eso la insistencia además de que la intervención del estado ha sido fuertemente cuestionada en todos los ámbitos de la economía, como lo es el sistema de seguridad social.

2. - Para los impulsores de las reformas estructurales en nuestro país, su principal apuesta es ir desbancando al estado como eje rector de los procesos económicos, es por eso que impulsan la privatización de los servicios médicos, la bursatilización de las carteras de las instituciones, la privatización de los fondos de pensiones y todo lo que se pueda privatizar, además de ir desplazando al estado de su papel protector y tutelar de los derechos de los trabajadores, para con esto no tener obstáculo en su propósito de control de todo lo que implique un interés económico.

Por lo que esto constituye una cuestión fundamental en el tema de la seguridad social. Si queremos que la seguridad social siga el curso que durante más de 80 años le ha prestado al país debemos defender la intervención estatal en su administración, gestión y contribución, es más de la propia redacción de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional se desprende ese fundamento al establecer la obligación de expedir una Ley del Seguro Social y que en las postrimerías de la década de los cuarenta fue retomada por Lázaro Cárdenas primero y después por Manuel Ávila Camacho para

fundar una institución de carácter tripartita, que hoy es el pilar básico de la seguridad social.

3. - Si bien reconocemos que la seguridad social no puede mantenerse estática en sus principios y fines, también es importante que no todas las reformas al sistema se pueden hacer con un carácter eficientista económicamente hablando, lo primero que debe tomar en cuenta una reforma es el respeto a los derechos de los trabajadores, y si estos requieren adecuarse se deberán adecuar pero jamás erradicarse de nuestras leyes, la seguridad social el fin ultimo que busca es proteger al trabajador contra todos los siniestro que pueden sucederle.

4. - Las adecuaciones a nuestro marco normativo deben partir de explicar claramente los efectos de mantener una ley, explicar cual son los objetivos a alcanzar y como se verán afectados los derechos así como las obligaciones, debe hablarse abiertamente sobre las necesidades de las reformas, el impacto a corto, mediano y largo plazo, no se pueden cubrir las consecuencias de estas adecuaciones, la seguridad social avanza y necesita de aire que le permita cumplir con sus objetivos, no se puede mantener esquemas superados, pero tampoco se pueden dar nuevos que no se tengan definidos claramente.

5. - No se le debe quitar a la seguridad social un papel fundamental, que es el eje redistribuidor de la riqueza, un aspecto que en muchas ocasiones se olvida al proponer determinada reforma a su marco normativo y considero que en la reforma al sistema de pensiones de la Ley del Seguro Social que entró en vigor el primero de julio de 1997 este aspecto fue olvidado, un ejemplo de esto es, que va a pasar con aquellos trabajadores que solo cotizaron con la ley en vigor, es decir la que entró en vigor a partir del primero de julio de 1997, cuando debido a la situación económica queden desempleados y tengan que conseguir un trabajo precario, o sea, aquel que no otorga el beneficio de la seguridad social, éste trabajador va a ser muy difícil que alcance las 1250 semanas de cotización, por lo tanto que va a ser a los sesenta años, sin un ingreso seguro y sin atención médica. Esto es un solo ejemplo de que al proponer reformas a la seguridad social nos olvidamos del principal actor en ella el trabajador.

6. - Los pregoneros de la reforma a la Seguridad Social, insisten en señalar que los modelos establecidos durante el siglo XX están agotados, basando su argumento en la individualización y privatización de la seguridad social, e insistiendo en que el estado deje de intervenir en ella, sin embargo no toman en cuenta la gran necesidad social que existe porque el estado regule los servicios y en algunos caso siga siendo el principal prestador de servicios.

7. - Aunque el mercado y el mecanismo de precios es, de acuerdo con la teoría económica prevaleciente, el medio más adecuado para la provisión eficiente de bienes y servicios, hay circunstancias en las cuales se presentan fallas en su funcionamiento que provocan un desperdicio de recursos que puede ser corregido por la intervención gubernamental.

Estas razones son de cuatro tipos: (a) existencia de bienes o servicios ‘públicos’, (b) efectos socialmente “externos” de las acciones individuales, (c) mercados que tienden a ser monopólicos en la presencia de economías de escala, (d) asimetrías en la información con que cuentan los participantes en el proceso. Como se verá en la exposición siguiente, los diversos argumentos a favor de la intervención estatal en la seguridad social tienden a complementarse.

Los bienes y servicios privados son los que se consumen por elección y por personas que efectúan un pago para poder disfrutarlos, interactuando en un mecanismo de precios establecido en el mercado.

Los bienes y servicios públicos, se encuentran disponibles para la generalidad de la población: el individuo no tiene control sobre ellos. Por ejemplo, la defensa nacional es un servicio que, si se provee, todos los consumen sin excluir a nadie. Otro ejemplo clásico es el de los faros: no sólo un barco se beneficia de ellos, si existe un faro todos pueden consumir sus servicios sin ser excluidos. Algo similar se podría decir de los parques públicos.

8. - A pesar de que la sociedad sale ganando con los bienes y servicios públicos, por obvios problemas para cobrar por ellos, desde un punto de vista privado no es rentable producirlos o proveerlos: el mercado “falla” y es necesario que el Estado, que no persigue el lucro, los proporcione.

Los sectores público y privado pueden intercambiar e interactuar en la producción y provisión de lo que se considere bienes y servicios públicos, que pueden ser proporcionados por medio de pagos o criterios meritorios.

Relacionando todos estos conceptos con la seguridad social, se puede afirmar que, debido a que es común que ésta y su financiación sean obligatorios, además de la forma colectiva en que normalmente se proveen sus servicios, éstos tienen elementos de no rivalidad o indivisibilidad en el consumo y muchas veces también son no excluibles entre los individuos o familias que contribuyen a la financiación. Por ello, varias de las ideas de la teoría de los bienes públicos son pertinentes en el estudio de la seguridad social.

Pensemos en los servicios de salud, de guarderías o incluso en otros seguros que, al menos en los sistemas de reparto, se contratan de forma colectiva, y en los que el costo de atender a uno más es prácticamente nulo, siempre y cuando no se hayan saturado o congestionado en su provisión.

9. - La teoría de los bienes públicos nos enseña entonces, por una parte, que en la medida que estos conceptos sean pertinentes para el análisis de las condiciones en que se prestan varios de los servicios de la seguridad social, la financiación pública de estos esquemas es necesaria para el mejor aprovechamiento de los recursos de la sociedad. Por otro lado, muestra que la provisión de los servicios de la seguridad social puede ser llevada a cabo por un agente privado, bajo concesión del Estado, sobre todo si la naturaleza “pública” de lo que se ofrece a los beneficiarios presenta ciertas posibilidades de exclusión y de rivalidad en el consumo, que se puedan establecer de manera operativa en la práctica, así como en leyes y reglamentos.

10. - Una seguridad social obligatoria por mandato estatal puede ser la solución al problema, pues al requerir que todos los individuos, de alto y bajo riesgo, se afilien a un esquema, el mercado “se salva”, al poder, ahora sí, diversificar los riesgos. Una salida del dilema de la selección adversa es entonces un esquema obligatorio de seguridad social implantado por el Estado.

El mercado no necesariamente garantiza una distribución uniforme del ingreso y, por tanto, el acceso a bienes y servicios es desigual. El Estado puede entrar entonces a proveer servicios de seguridad social que garanticen un bienestar mínimo socialmente aceptable para los grupos desfavorecidos por el funcionamiento de las instituciones económicas.

11.- Un esquema de seguridad social puede entenderse como una forma de aliviar la pobreza de la población en edad avanzada, es decir, tal sistema realiza una transferencia de recursos entre generaciones a través de las contribuciones realizadas por la población o cotizantes jóvenes. Que el esquema sea manejado por el Estado y obligatorio por ley puede ayudar a resolver un problema de información asimétrica, o sea, evitar que alguno de los jóvenes haga menores contribuciones a los adultos mayores ocultando datos sobre su verdadera capacidad contributiva.

Por lo tanto todas las reformas a la seguridad social deben de tener en cuenta que no podemos únicamente ver el aspecto de eficiencia en la prestación de los servicios en estos van inmersos los principios de solidaridad, universalidad, subsidiariedad, integralidad e igualdad que dejan de lado estos aspectos, ya que así lo dispuso el constituyente y los legisladores.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Edit. Porrúa México 1986
2. BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Edit. Harla, México, 1994.
3. CARRILLO PRIETO Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. UNAM, México, 1981.
4. RUIZ MORENO, Ángel. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Edith. Porrúa México, 1997.
5. CAMUS, María del Rosario. Las reformas a la Ley DEL Seguro social y la Capacitación de los Trabajadores. Edit Friedrich Ebert Stiftung. México. Noviembre de 1996.
6. CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Carlos. INFONAVIT Las diez preguntas y respuestas más planteadas. Edit. Isef. México agosto de 1999.
7. TAMÉZ GONZÁLEZ Silvia. El futuro de la Seguridad Social. Editorial Plaza y Valdez. México diciembre de 1998.

## LEGISLACIONES

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
3. LEY DEL SEGURO SOCIAL.
4. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
5. LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.