

LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

I. UN POCO DE HISTORIA

1. La promulgación de la Ley del Seguro Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1995, más que una modificación para el sistema mexicano de seguridad social, representa una conversión después de 50 años durante los cuales hubo ejemplar expansión y dinamismo jurídicamente y de facto.

En 50 años la orientación de la reforma marcó la transición a un sistema de protección social general, complementado con legislaciones nacional y estatales sobre asistencia social.¹

El crecimiento del sistema de seguridad social puede identificarse con la historia misma del Instituto Mexicano del Seguro Social, como uno de los órganos administradores más importantes en el país, lo cual no significa ignorar sistemas de seguridad administrados exitosamente por otras instituciones, verbigracia el de los trabajadores al servicio del Estado. Todos esos sistemas representan tanto la culminación de fases de desarrollo social como el inicio de otras.² Un ejemplo es la política de relaciones exteriores para infundir confianza en el extranjero después de la expropiación petrolera y la política interna de acercamiento con la iniciativa privada que se planteó en 1941 con una reunión —convocada por el presidente Ávila Camacho y el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez— con la Asociación de Banqueros de México.³

Las propuestas permitieron el estudio conjunto de programas crediticios, de estímulo industrial y en general de reorganización y expansión económica, además de otros acontecimientos que impulsaron la nueva era de la nación,

1 Leyes de Sistemas de Asistencia Pública y de Asistencia Privada.

2 Véase, Pozas Horcasitas, Ricardo, "El desarrollo de la seguridad social en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 4/92, pp. 27-67. Asimismo, Dupeyroux, Jean Jacques, *Droit de la sécurité social*, 12 ed. Précis Dalloz, Paris, 1993. p. 12.

3 *Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social, los primeros años 1943-44*, coordinado por Zertuche Muñoz, Fernando, México, IMSS, 1980, p. 37.

como fueron la segunda guerra mundial y la participación de los Estados Unidos en ésta, que animaron la firma de acuerdos y negociaciones, convenientes para México en esas fechas.⁴

En ese mismo período las inversiones europeas encontraron en México un ambiente seguro y aun cuando las consecuencias no fueron lo positivo que se esperaba, sí influyeron en la economía; hubo más producción, incremento en el comercio exterior y aumento del circulante, entre otros, con impactos relevantes en el manejo de las relaciones industriales y en las relaciones obrero-patronales.⁵

2. Los cambios motivaron la estructuración de una política laboral, incluida la importante decisión de crear la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para atender los conflictos que se suscitaban a causa de la muy alta inflación y sus lamentables repercusiones.⁶

Esta política laboral incluyó la de seguridad social, ley que desde su proyecto fue atacada por el sector empresarial rechazando su aprobación.⁷ También hubo oposición por algunos sindicatos aunque esta actitud pronto fue sustituida por el respaldo de la organizaciones obreras más importantes, y debieron enfrentarse a vicisitudes financieras en sus primeros años de operación. El seguro social tuvo un período difícil colocado entre la espada y la pared.

El tiempo y los beneficios obtenidos en el curso de su funcionamiento fue el elemento convincente de su bondad y de la necesidad del sistema tanto para el sector obrero (trabajadores) como para el empresarial (capitalista).

La seguridad social en México se estableció formal y legalmente a nivel nacional el 19 de enero de 1943 cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la ley correspondiente.

La organización y administración del Instituto Mexicano del Seguro Social mereció la participación de representantes de *obreros y patronos* en una asamblea general, respetando los principios de todo mecanismo social, particularmente el laboral, con la tradicional representación tripartita al igual que en la propia organización Internacional del Trabajo. Tripartición prevista como principio constitucional en el artículo 123, "A", fracción XX.

3. El derecho a la seguridad social tiene su fundamento original en el seno del derecho del trabajo.⁸ Su autonomía resulta de su propia importancia y exhibe su expansión, su dinamismo y los caracteres propios del derecho social. Si bien

4 *Historia del...*, cit., pp. 33-47.

5 *Idem*.

6 González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, ERA, 1976, p. 233; citado en *Historia del...*, cit., p. 43.

7 *Historia del...*, cit., p. 9.

8 Carrillo Prieto, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, México, UNAM, 1991, *passim*.

es cierto que se concibe primero como la necesidad de atender reclamos del sector obrero deben tenerse presentes el Plan Beveridge y el sistema de Bismarck en la historia laboral mexicana.⁹

4. Treinta años después de iniciar el sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado se presentan condiciones que exigen adaptación a las condiciones reales.¹⁰

En 1973 se promulga una nueva ley de seguridad social para las relaciones de trabajo sujetas al artículo 123 constitucional, apartado "A", que se fundamenta en el *principio de solidaridad* y representa un poderoso avance en el sector social al extender sus beneficios a los campesinos.

Establece el *seguro voluntario* y con ello abre un nuevo espacio para la realización de la justicia social, proyectando un sistema de seguridad social para todos. Esta ley, como lo señalara Trueba Urbina, es una declaración de derechos de seguridad social, complementaria de la gran declaración de derechos sociales de 1917.¹¹

5. Con el mismo fundamento de solidaridad social la ley de 1973 se reforma en diversas ocasiones para extender sus beneficios. Finalmente en 1993 las reformas van precedidas de una exposición de motivos que contiene una advertencia sobre los problemas financieros,¹² advertencia ignorada o minimizada.

En esa exposición de motivos se reafirma que *seguridad social y solidaridad son principios que rigen la acción del Instituto Mexicano del Seguro Social...* Se determina la necesidad de consolidar el equilibrio financiero del instituto,

9 Recuérdese Inglaterra y el Plan Beveridge; Alemania y el sistema de seguros de Bismarck; y en nuestra historia las leyes de protección de accidentes y enfermedades profesionales que se promulgan en algunas entidades federativas al principio de este siglo; fundamentalmente el artículo 123 de la Constitución de 1917 y las leyes estatales entre esta fecha y la de la federalización de la legislación laboral —1931—. Baste mencionar la Ley de Accidentes de Villada para el Estado de México de 1904; y la de Bernardo Reyes para Nuevo León de 1906; el decreto número 11 de Cándido Aguilar para reformar los artículos 7, 8, 9 y 16 de la Ley del Trabajo en Veracruz para proteger a los trabajadores en el caso de accidentes y enfermedades, en 1914; el capítulo VIII de la Ley de Trabajo de Salvador Alvarado para Yucatán en 1915 —en la que también se establecía una mutualidad de trabajadores—; la Ley sobre Accidentes de Trabajo de Nicolás Flores para Hidalgo de 1915; las reformas a la Ley del Trabajo en Jalisco en sus artículos 15, 16, 17, por Aguirre Berlanga, en 1915; el capítulo X sobre accidentes de trabajo de la Ley del Trabajo de Espinosa Mireles para Coahuila de 1916; citando lo más relevante antes de 1917. Véase, *Antecedentes de la Ley del Seguro Social*, México, IMSS, 1970, *passim*. También, Beveridge, William, *Bases de la seguridad social*, México, FCE, 1944, pp. 66-72.

10 Otros sistemas de seguridad social fueron implantados durante este período; muy importante entre ellos es el aplicable a los trabajadores al servicio de Estado en 1960.

11 Trueba Urbina, Alberto, *La nueva legislación de seguridad social en México: historia, teoría, exégesis, integración*. Simposium de la Nueva Ley de la Seguridad Social. Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México, UNAM-Unión Gráfica, 1977, p. 13.

12 Queda comprendido que tanto la ley de 1943 como la de 1973 fueron reformadas y adentadas en distintas ocasiones (ejemplo: las de 1974, 1980, 1984, 1986, 1988, 1989, 1990 y 1992).

aludiendo a una mayor expectativa de vida de los mexicanos, al aumento de costos y a la conservación de cuotas menores al valor real de las prestaciones e inversión institucional y a la repercusión en el debilitamiento de las estructuras financieras y actuariales *que pueden llegar incluso, de no corregirse, a provocar en poco tiempo problemas de operación, servicio y desfinanciamiento*. Se propusieron, por lo tanto, reformas que contemplaban y respetaban el compromiso social del IMSS, dejando *intacto el espíritu con el que cada precepto ha sido creado, así como sus efectos redistribuidores del ingreso*.¹³

Las reformas, como parte del Plan Nacional de Desarrollo que reconocía la desigualdad en el desarrollo socioeconómico, pretendían ser fórmulas para crear un sistema integral de seguridad social.¹⁴ La exposición de motivos de la iniciativa del Poder Ejecutivo incluyó datos y cifras para evidenciar y justificar las reformas algunas de las cuales repercutían en el ámbito fiscal.¹⁵ La ley se orientó en tres direcciones: consolidar el equilibrio financiero, modernizar y actualizar al IMSS como órgano fiscal autónomo y precisar conceptos jurídicos y de administración, entre otros motivos, para evitar cargas financieras innecesarias.¹⁶

6. Las orientaciones deben ser precedidas por operaciones actuariales especializadas en seguridad social; incluso las técnicas en relación con los seguros privados son distintas. Los riesgos en la vida son tanto económicos como sociales, sin embargo en cada país el gobierno debe apreciar los factores de influencia en los costos políticos y económicos de las reformas pretendidas o planteadas.¹⁷

Uno de los caracteres originales del sistema chileno es *un trasplante de técnicas actuariales aplicadas en empresas para riesgos de vida, a la seguridad social que propicia mayor participación privada en la misma*.¹⁸ Chile modifica

13 Véase, Martínez, Gabriel, "Solidaridad en la seguridad social, convenios de reversión de cuotas y sustento financiero y actuarial", ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre Seguridad Social organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 14 de diciembre de 1995.

14 Gallaga García, Roberto, "El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales o complementarias", en *La seguridad social y el Estado moderno*, México, IMSS-CFE-ISSSTE, 1993, pp. 77-95.

15 La abrogación de la Ley del Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado Bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón contenida en la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1980.

16 Exposición de motivos enviada por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a la H. Cámara de Diputados el 2 de julio de 1993. *Diario Oficial de la Federación* de 20 de julio de 1993.

17 Uthoff, Andras, "Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, 56, agosto 1995, p. 44.

18 Véase, Anaya Sánchez, Federico, "La nueva Ley de Seguridad Social", en *Laboral*, núm. 39, año IV, 1995, pp. 50-51.

su sistema de reparto a uno de capitalización individual, al igual que Perú y ahora México que dio el primer paso instituyendo el sistema del ahorro para el retiro (SAR).¹⁹

Los beneficios de un modelo de seguridad social en un espacio social, en un momento determinado, no puede considerarse modelo para otros porque las sociedades son heterogéneas. Incluso hay que tomar conciencia de los contrastes que se dan en un pequeño espacio de una misma sociedad, los que demuestran la relatividad de los sistemas que mientras para un grupo pueden ser mínimos para otros pueden ser elevados.

7. El sistema mexicano de seguridad social, apunta un experto de la OIT,²⁰ se copió de sistemas europeos, esto permitiría interpretar que no fue el mejor de los sistemas para el país en su momento, además de no haber tenido el mantenimiento conveniente, es decir, sin haber tenido reformas oportunas. No estamos de acuerdo con lo primero; respecto de las reformas, éstas sí se hicieron, pero tal vez no en las técnicas financieras.

Es probable que hayan faltado visión y fundamentos actuariales o éstos no hayan sido correctos. Situaciones inconfesables de acuerdo a las estrategias políticas que evaden la autocrítica. Por otra parte es presumible la ausencia interdisciplinaria que ofrece panoramas generales y en consecuencia más completos. Debe admitirse que además de los factores cambiantes pudo haber, desde el principio, una planeación deficiente.

La planeación, dice Ruezga Barba, requiere que cada institución ajuste su organización a los requerimientos sociales, examinar las variables que inducen a cambios en su estructura, *sin olvidar en algún momento sus objetivos particulares, y buscando siempre la superación de los logros alcanzados.*²¹

La OIT determina que la única regla por ahora es la competitividad. En el proceso de globalización, con sus impactos dramáticos, es indudable que las estructuras sociales del país sean las que resienten más los efectos de una mala planeación.

A propósito de comercialización y competitividad, algo serio para reflexionar es el gran contenido de seguridad social que representan las importaciones, contenido que no se compensa con nuestras exportaciones. Los pagos por las

19 Uthoff, *Reforma a los...*, cit., pp. 50-51; véase, notas 6 y 7. Wurgaft, José, *Fondos de inversión social en América Latina*, PRELAC, OIT, *passim*.

20 Los conceptos y referencias de los párrafos siguientes fueron presentados en una ponencia por el especialista en actuaría en seguridad social de la OIT, Alejandro Bonilla García el día 5 de marzo en el Seminario sobre Normatividad Internacional de la Seguridad Social en la ciudad de México. Lamentablemente su presentación no fue presentada por escrito y no puede hacerse la referencia correspondiente.

21 Ruezga Barba, Antonio, *Enfoque sistémico de la administración de la seguridad social latinoamericana*, Serie Estudios 1, México, CISS, 1993, p. 69.

importaciones financian parte de la seguridad social extranjera sin ayuda para la nuestra. (El equilibrio en las importaciones y exportaciones es por lo tanto fundamental para considerar la viabilidad financiera de la seguridad social.)

Por otra parte está el factor *cambiante*, todo cambia aunque no siempre sea progreso. La clave está en ver dónde están las instituciones técnicas de la seguridad social que tiene dos bases móviles: el envejecimiento de la población y los cambios en la economía.²²

8. Las enseñanzas de los códigos y reformas de países más adelantados son las de la *flexibilidad* combinando planes financieros y sistemas de seguridad social.²³ En la década de los años 80 y al inicio de los años 90 los sistemas de pensiones y de seguridad social encontraron elementos significantes de cambio. Uthoff destaca la situación de los años ochenta, con estancamiento productivo, sin generación de empleos, inestabilidad, disminución de ingresos y en consecuencia falta de ahorro e inestabilidad.

La situación en 1993, fecha en que se reforma la ley mexicana, puede ilustrarse con tres ejemplos de cifras de países latinoamericanos que aparecen en el cuadro 1. El autor del cuadro expresa que al inicio de esta década, algunas de las tendencias reportadas empezaron a cambiar en algunas regiones, sin embargo los niveles de ahorro, para financiar la formación bruta de capital fijo, aun cuando se han recuperado, todavía no permiten recobrar los ritmos necesarios de crecimiento.²⁴

9. Es de esperarse que los nuevos estudios sobre financiamiento en la seguridad social hayan sido acertados para justificar las recientes modificaciones, y que los cálculos se hayan basado en la experiencia nacional como que hayan atendido las experiencias de otros países: buenas y malas.

10. La OIT, cuyo acervo recopila datos de países de todo el mundo; al igual que otras asociaciones como la Internacional de Seguridad Social, ofrecen importante información por medio de seminarios, investigaciones, publicaciones y aun consultas directas con la posibilidad de tener dictámenes técnicos que faciliten la evaluación de la viabilidad financiera de los regímenes de seguridad social y la formación de técnicas actuariales y estadísticas.²⁵

22 Cabrera, Gustavo A. y Hazas, S., Alejandro, "La seguridad social y el cambio demográfico", en *La seguridad social y el Estado moderno*, cit., pp. 138-148.

23 Véase, nota núm. 32.

24 Uthoff, cit., p. 48, cuadro 3. En este cuadro, el crecimiento del ingreso nacional bruto disponible per cápita era de 3.1 % en Chile, 0.9% en Colombia; y de 1.4% en México.

25 Notas informativas de la OIT. Véase, Esponda Espinosa, Blanca Ruth, "Sistema de control de aplicación de las normas internacionales del trabajo", conferencia dictada en el Seminario Latinoamericano "El papel de los interlocutores sociales en la adopción, ratificación y control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo", México, OIT, 23 de abril de 1996.

Cuadro 1. América Latina: Estructura del empleo y evolución de los salarios reales, 1980-1992

Estructura del empleo no agrícola
(porcentajes)

Países y años	<i>Salarios reales</i> (Índice 1980=100)										
	Total	Trabajador indep.	Servicio doméstico	Empresas peq.	Total	Sector público	Grandes empresas privadas	Mínimo	Agrícola	De la Constr.	Industrial
Argentina	50.8	26.6	8.2	16.1	49.2	16.8	32.4	45.3	-	61.5	104.6
Chile	49.9	22.6	6.6	20.6	50.1	7.9	42.3	83.4	104.2	67.5	117.6
Colombia	60.3	25.4	5.9	29.0	39.5	9.9	29.6	102.4	115.0	112.3	116.0
México	57.0	30.6	5.5	20.9	43.0	23.0	20.0	38.9	-	55.5	69.0

FUENTE: PREAL/OIT, sobre la base de encuestas de hogares y otras fuentes oficiales (diversos informativos) (CEPAL), Uthoff, *Reformas a...*, cit., p. 47 (el cuadro original muestra siete países latinoamericanos)

Cualquier sistema de aseguramiento, civil, comercial o social; con administración privada o pública requiere imprescindible e impostergablemente la aplicación de funciones actuariales para conocer, a priori, la viabilidad financiera, sobretodo en procesos a largo plazo como son los de la seguridad social.

11. Los factores a considerar se incorporan al relativismo que acompaña a las relaciones en general. Los expertos hacen notar que las soluciones pueden ser a corto y a largo plazo; para momentos de crisis, o para cuando no haya crisis, de manera que el relativismo temporal y su vinculación con la normatividad redundará en la viabilidad financiera.²⁶

Una de las consideraciones más importantes radica en mantener presente el sentido social que ha caracterizado la política mexicana e impedir que los modelos neoliberales influyan en perjuicio de los trabajadores, que significaría perjuicio para la sociedad completa. Por lo pronto existe el desacierto de haber excluido la *solidaridad social* como fundamento de la nueva ley, contraviniendo las normas mínimas del Convenio 102 adoptado por la OIT en 1952, ratificado por México en 1959.²⁷

II. GESTACIÓN DE LA REFORMA

1. La Nueva Ley de Seguridad Social (1995) siguió el procedimiento técnico legislativo, sin que pueda hablarse de una ley sustitutiva. Lo que parece contradictorio es anecdótico, porque existe una ley de seguridad social vigente con reformas trascendentes de 1993, la cual, sin haber sido abrogada recibe una especie de hermana con una parte similar a ella (en ambas se reglamentan sistemas de seguridad) aunque modificando su originalidad y fundamento, la solidaridad en principio y como principio, impronta que desde hace ya casi un siglo se acuñó en los modelos sociales mexicanos.

Desaparecer la seguridad social o su ley, sería imposible social y jurídicamente, por su naturaleza jurídica y condición como derecho humano, individual y social, garantizado por la Constitución Política en el artículo 123, "A", fracción XXIX.

²⁶ Bonilla, Javier, *cit.* (véase, nota 20).

²⁷ La ratificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1959. Su ratificación implica la obligatoriedad, como norma de jerarquía importante. La obligatoriedad del Convenio, norma mínima de seguridad social, tuvo que haber sido conocida y considerada por las cámaras de Diputados y Senadores al discutir y aprobar la nueva ley de seguridad social, por lo que no pudo haber pasado inadvertido que al excluir el fundamento de solidaridad de la misma implicaba romper la norma internacional. Véase, Barroso Figueroa, José, *Derecho internacional del trabajo*, México, Porrúa, 1983, pp. 249-257.

2. El anteproyecto de la última ley, o si se quiere, el de la nueva ley, se sometió a un precipitado proceso reglamentario de discusiones para cumplir con el principio de legalidad. Las discusiones se condujeron con argumentos y criterios plurales de acuerdo a las tendencias de los legisladores que entre sí disienten en sus postulados, ideologías e intereses. No puede, por lo tanto, pensarse en una ordenación sistemática moderna aunque hay más por defender que la simple forma o formalidad. De cualquier manera, la consecuencia es una legislación con recortes, incrustaciones y agregados que como otros tantos cuerpos legales, carecen de técnica legislativa y a veces incurren en descuidos en la redacción.

Las reformas no parecen haber preocupado a los beneficiarios ni crear suspicacias acerca del porvenir de la seguridad social en México. Los análisis serios no se han divulgado eficazmente fuera de los claustros académicos, no obstante que brotan serios y válidos cuestionamientos.

En la investigación académica conviene no perder de vista la realidad, de otra forma se harán navegar interesantes teorías como satélites perdidos sin cumplir función alguna. Los datos reales deben ser la materia esencial y en la búsqueda del equilibrio deben permanecer presentes los valores sociales del hombre en su esencia y dignidad.

Difícil tarea la de combinar aspiraciones (ideología) con la realidad (viabilidad), pero es más fácil comprender y aceptar que las primeras se lograrán integralmente cuando el avance sea cauteloso y seguro no obstante el riesgo de la lentitud. Así, los caminos pueden construirse en el complemento multidisciplinario.

3. El ideal del ser humano es la justicia social, realización de largo trayecto, complejo y discontinuo, acorde con la naturaleza humana; razón para insistir en ella y mantener su fundamento ideológico y proyección indefinida.

Parte de la justicia social es la seguridad social, la cual no podrá existir sólo por decretos, ni podrá ponerse en práctica sólo con buenos deseos. Su sistematización requiere planteamientos y propuestas. En los primeros influye categóricamente el ser individual y el ser social; su actuar y su momento y en las segundas los instrumentos existentes o posibles de maquinar.

Cualquier legislación social necesita además el análisis sociológico y antropológico, el apoyo filosófico y el sustento jurídico y en cuanto se trata de servicios convertibles económicamente, la seguridad de su viabilidad financiera.

Lo anterior viene a colación en virtud de que uno de los argumentos sostenidos para modificar el sistema es la precariedad financiera del IMSS; resultado, tal vez, de descuido o mala gestión pero acusando, en ambos casos,

negligencia imperdonable de algunos de sus administradores encargados a lo largo de su historia.²⁸

4. La precariedad, como resultado de factores externos como los mencionados: crecimiento demográfico, aumento en la expectativa de vida de los mexicanos, disminución de tasas de mortalidad infantil, procesos inflacionarios, encarecimiento de la medicina, globalización de la economía, etcétera, son condiciones que revelan carencia de planeación, algunas tal vez justificables pero no deja de asombrar que hayan escapado en el curso de 50 años de administración de esta rama tan importante.

Por otra parte, el proceso de globalización del que no puede escapar nuestro país, tiene razones, causas y efectos. La información y divulgación permitiría entenderlo con más facilidad. Vale, además, advertir cómo afectó la globalización a la seguridad social.²⁹

5. Para implantar el sistema de seguridad social en 1943 el propio IMSS revela que se consultaron expertos en actuaría; los estudios se elaboraron en estrecha colaboración con la dirección general de estadística (del propio instituto) y se presentaron a la OIT, misma que los aprobó en Santiago de Chile en 1942.³⁰ Los datos de egresos e ingresos constan en la *Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social*.³¹

Si para 1943, sin las facilidades de la tecnología actual sobre la comunicación era más complejo obtener datos para instrumentar un régimen, y se logró, aparentemente sin fallas, como puede comprobarse con su expansión, hoy en día, existen más elementos para diseñar programas actuariales con menos margen de error; sobre todo si se considera la experiencia concentrada en la OIT respecto de los países de mayor desarrollo.³²

6. En la década de los años setenta, en Europa se promovieron modificaciones esenciales en las legislaciones laborales por el creciente desempleo. En esta misma década las leyes mexicanas tomaban un camino distinto en sus rumbos sociales. Era la política echeverrista que hizo extensiva la seguridad social al promulgar una segunda ley en la materia siendo inverosímil que se alegue

²⁸ Véase, Anaya Sánchez, Federico, *cit.*, p. 49.

²⁹ El especialista indicó que la seguridad social se enfrentó a la globalización sin recursos, siendo que ésta significa procedimientos económicos para buscar fuerza, agregando que la competencia comercial interna e internacional es feroz (*sic*).

³⁰ Véase, *Historia del...*, *cit.*, pp. 100-101.

³¹ Datos basados en informes documentales de la institución e información obtenida por entrevistas. Véase, p. 101-102.

³² Piénsese en Europa y su historia, las consecuencia de las dos guerras mundiales y otros tantos magnos problemas provocados por el comercio, como ocurrió con motivo de la producción y comercialización del petróleo y las repercusiones directas en las condiciones de trabajo y de la seguridad social. Véase, también, núm. I. 9.

ausencia de estudios y de planeación actuarial que fundamentaran las innovaciones.

7. Lo interesante en el momento actual es la realidad y satisfacer las necesidades de la clase trabajadora, la salvaguarda de sus derechos y la viabilidad de crecimiento social, por ello debe plantearse si el sistema de seguridad social ha iniciado su decaimiento o desregulación. En tal caso, las acusaciones son inútiles, lo necesario y lo justo es luchar por su reestructuración e instrumentar un verdadero y eficaz sistema de protección social.³³

Fincar responsabilidades exclusivamente al Estado no representa solución y carece de fundamentos toda vez que el IMSS ha sido administrado bajo supervisión y vigilancia de una Asamblea General integrada por representantes de los sectores obrero y patronal.

Si se considera que la administración fue errónea, también hay que considerar las vías legales, recursos y procedimientos para su corrección. El sector empresarial se queja ahora y no cuando debió alzar su enérgica voz para protestar; esta actitud pasiva podría entenderse como forma de complicidad. Habrá que preguntar sus motivos para no hacer valer sus derechos e incumplir con su responsabilidad legal y social de vigilar y denunciar la mala administración.

Otro tema importante y serio será el de investigar acuciosamente la comisión de posibles fraudes de algunos empresarios, en contra de la institución administradora, bajo ciertas modalidades como no afiliar a sus trabajadores o afiliarlos en grupos de salarios inferiores para pagar menos cuotas, el disfraz en las condiciones de peligrosidad para disminuir el cálculo en los riesgos de trabajo, la mora en los pagos, etcétera.³⁴

También habría que ver cuánto se ha beneficiado a los innumerables proveedores de los organismos encargados de administrar la seguridad social. Si solo se analizara el renglón de medicamentos e instrumental resultarían datos reveladores de importantes enriquecimientos de algunas empresas del ramo, nacionales y transnacionales. Es voz pública lo interesante que resulta negociar con el IMSS simplemente por los volúmenes de compra de bienes o servicios. ¿No merece el tema un cauteloso análisis?

33 Vale la pena recordar los tres pilares de la previsión a que hace referencia Tamburi: la Previsión general (función asistencial y de cobertura general), la previsión social complementaria colectiva (formas libres y obligatorias) y la previsión complementaria privada (seguro personal); "Seguro de pensiones...", citado por Ruezga en *Administración pública...*, cit., pp. 169-186.

34 Mesa Lago, Carmelo, "El financiamiento de la seguridad social en los países latinoamericanos", en *La seguridad social y el Estado moderno*, op. cit., pp. 228 y ss.

8. Las culpas personales, institucionales y aún partidistas —que no significa impunidad— no deben entorpecer la proyección y el desarrollo de la seguridad social, siendo más útil volver al discurso de la última modificación de los métodos en la seguridad social, manejada casi en silencio, sorpresivamente, con el consecuente desacierto que deja en la sociedad un mal sabor.

A grandes rasgos y con prisa se debatieron las razones de las modificaciones: factores endógenos y exógenos; pero sin acceso a las bases, ni difusión e información pública. Una nueva *cultura de seguridad social* que excluye a los interesados, impuesta sin considerar que la cultura es producto de interacciones y relaciones de muy profundo arraigo. Tal vez sean muchas las razones del cambio, razones con justificación política, económica, financiera o comercial, pero la sociológica no parece haber sido considerada no obstante ser fundamental y la que tal vez auxiliara a comprender los efectos dolorosos que puedan producirse con el cambio.

9. Los vientos de las tendencias neoliberalistas han soplado con dureza en México. Para qué hablar de crisis si en realidad —como se expresa un especialista principal en actuaría en seguridad social de la OIT— las generaciones del presente han nacido y crecido con crisis tras crisis.³⁵ Lo económico es un factor continuo y siempre se acompaña de crisis sociales de tal manera que hay un reto permanente en los cruces económico y social, evoluciones siempre juntas, sistemas nunca separados.

10. Puede presumirse una significativa influencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) en estas reformas. Extraña que el TLC se refiera a la higiene y a la seguridad en el trabajo y no a la seguridad social en lo particular. Reflexiones hechas sin alcanzar relevancia, sin encontrar eco. “La seguridad social entra en un proceso de privatización que presagia graves daños para los trabajadores del país, pues se perfila en la línea de que finalmente tendrán seguridad los que puedan pagarla”.³⁶

III. LA NUEVA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL

1. En medio de todas estas consideraciones hay una verdad que es la ley de seguridad social publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de

³⁵ Bonilla García, Alejandro, “Vinculación entre normas internacionales de seguridad social y su viabilidad financiera”. Ponencia presentada en el Seminario sobre Normatividad Internacional de la Seguridad Social, convocada por OIT, STPS, CISS y OISS, México, 4-8 marzo 1996.

³⁶ Merced González, José, “Consecuencias sociopolíticas del TLC”, en *Competencia económica y Tratado de Libre Comercio*, Fundación Konrad Adenauer, México, 1994, p. 179.

diciembre de 1995, con las precipitaciones propias del fin de año y después de haberla dado a conocer, como antes se destaca, con escasa anticipación.

Los sindicatos respondieron a las reformas con protestas por escrito y con las acostumbradas marchas; expresión de rechazo esta vez no azuzados por los empresarios o empleadores como en 1943. Los académicos y otros interesados organizaron foros, mesas redondas y publicaciones periodísticas, sin que haya sobresalido alguna proveniente de fuentes de la iniciativa privada, que solo se manifestó a favor de la misma una vez aprobada por el Congreso de la Unión; la protesta de la sociedad mexicana prácticamente terminó con las fiestas del fin del año de 1995.

2. Hoy existe una tercera Ley de Seguro Social que entrará en vigor el 1 de enero de 1997, y por muchos años convivirá con su *hermana nacida 23 años atrás*, lo cual justifica que en este análisis se hagan referencias a la *ley que se sustituye, la anterior, vieja, antigua o sustituida a la actual o a la aún vigente*. A la nueva hay que llamarla simplemente así, la nueva (NLSS).³⁷

3. La preocupación fundamental de la reforma se basa en la *privatización del seguro*; en el abandono del ropaje "social". Los representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, responsables de la información e iniciativa del Poder Ejecutivo negaron y niegan sistemáticamente la intención de la privatización. Tal vez sea cuestión de precisar conceptos o de buscar otra denominación.³⁸

Precisar jurídicamente el concepto de "privatización" de servicios públicos requiere incursionar en el campo del derecho administrativo, tema no previsto en estos comentarios y propios de los especialistas en la materia.³⁹

Entenderíamos, sin embargo, que "vender", "traspasar" o "ceder" totalmente la organización y administración de los derechos de los asegurados, y de los sistemas y funciones del IMSS, a particulares, sea cual fuere su naturaleza, implica "privatizar". Es imprescindible aclarar si existe "privatización" en los nuevos esquemas de seguridad social mexicana cuando las funciones se administren en forma mixta y los regímenes financieros se lleven al cabo por particulares con el aval del gobierno.

³⁷ La dualidad de régimen de seguridad social no es exclusiva de México, también funciona así en Colombia, con un sistema que les permite a los beneficiarios cambiar de un régimen a otro cada tres años lo que hace que el sistema sea muy complicado. Bonilla, ponencia, *cit.* Sobre el sistema colombiano véase: Uthoff Andras (asesor regional en política monetaria y financiera, CEPAL), "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 56, agosto 1995, pp. 50-51.

³⁸ Véase, Von Maydell, Bernd, "El porvenir de la seguridad social", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 1994, núm. 4, p. 576. Vergara, Pilar, "Las políticas sociales en Chile, en *Revista Mexicana de Sociología*, 3/9, pp. 206-230.

³⁹ Gutiérrez Domínguez, "Aspectos jurídico-financieros de las reformas a la Ley del Seguro Social", ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre Seguridad Social, IJ-UNAM, 14 diciembre 1995.

4. El IMSS, de acuerdo a las funciones y atribuciones que la nueva ley le encomienda y le fija en el título cuarto, se conserva como organismo fiscal autónomo. Su importancia destaca en el nuevo artículo 251 (copia más o menos exacta del artículo 240 vigente). Las fracciones I, IV, VI, XII, XV del mismo, le dan atribuciones para: administrar seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, seguros adicionales y servicios de beneficio colectivo; realizar todo acto jurídico necesario para cumplir con sus fines y administraciones; establecer clínicas, hospitales, etcétera; recaudar y cobrar cuotas de los seguros y percibir otros recursos, así como *actos de autoridad* para determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados por la ley. Ningún particular podría ejercer estas atribuciones. Desde este punto de vista es innegable que la “privatización” no es viable como tampoco recomendable.

5. Por privatizar podría entenderse la administración de las prestaciones por particulares bajo la supervisión del Estado; podría ser el mismo caso dejar en manos de la iniciativa privada tanto la recaudación de las asignaciones y cuotas, como la administración en la cobertura de los riesgos, de manera similar a los regímenes de seguros privados. En virtud de lo anterior es necesario distinguir entre *individualizar* y *privatizar*.

En el acopio del importe de cuotas que se administrará por organismos privados se concede el derecho a invertir los recursos para lucrar “privadamente”. En este sentido, permítase el juego de palabras, sí existe “privatización” en la administración de recursos financieros y existe “privación” de éstos en perjuicio del IMSS, *privándolo* de invertir económica y socialmente; siendo esta segunda fase la más grave en virtud de que la aplicación de los nuevos sistemas pueden provocar un desequilibrio entre el crecimiento económico y el social, grave desajuste que ya existe —fenómeno mundial— pero no atenuante en sus consecuencias.

6. Es en el régimen financiero en el que se sostiene la reforma radical del sistema de seguro social. Se limitan las funciones del IMSS y se descapitaliza. Compartirá el privilegio del manejo de las aportaciones con sociedades particulares de inversión; con distribución inequitativa de responsabilidades porque finalmente el organismo tripartito hará que el gobierno federal enfrente los problemas de incumplimiento o insatisfacción; dicho de otra manera, será el gobierno el que deba encarar y resolver cualquier controversia por incumplimiento o insatisfacción.

7. En todos los cuestionamientos sobre el tema de la modificación a los sistemas de seguridad social será vigente y pertinente formularse por qué. Si

financiera y actuarialmente no se previeron factores de orden económico y social, como las inflaciones, el crecimiento de la deuda externa, la prolongación del promedio de vida, los cambios estructurales en la familia, etcétera; por qué las instituciones privadas sí lo prevén —y sí previeron— la asunción de tales riesgos. El interés de grupos financieros por administrar las cuotas y en asegurar a los trabajadores en los términos de la ley, demuestra que han calculado generosas probabilidades de utilidades y no pérdidas. ¿No podría planearlo así el IMSS?

Las fuentes de empleo que puedan generar las nuevas sociedades de inversión y administradoras de fondos para estos efectos llegan a ser las que ya existen o las que se generarían por el propio IMSS, sin embargo es probable que disminuyan de acuerdo con las nuevas tecnologías en la administración de trabajo. La generación de empleos no justifica el cambio funcional.

8. Flota la cuestión del porqué el cambio. No se aclaran con exactitud, por lo menos ante la opinión pública, las razones financieras que lo justifiquen; de haberlas. Tampoco puede desecharse la idea de que tal reforma resulte de compromisos adquiridos, o condiciones impuestas por organismos mundiales de crédito que paulatina y sigilosamente van sometiendo las finanzas mexicanas a los intereses de los países poseedores de imponentes recursos económicos.

A ningún estudioso del derecho social, o conocedor de los temas de comercialización, podría escapar que el TLC tiene una influencia indirecta pero muy importante en la reforma del sistema de seguridad social. Un sistema más generoso o menos costoso puede considerarse elemento de competencia desleal.

El TLC generó dos tratados laterales de cooperación, uno de ellos el laboral. Una de las finalidades de este último es evitar el *dumping* social, aunque no se exprese abiertamente. Era importante y necesario exigirse entre *socios* ciertas normas o políticas laborales al tiempo de declarar un absoluto respeto a la soberanía legislativa de cada uno de ellos, pero llama la atención que en el contenido de dicha política se ignore la seguridad social de los trabajadores con excepción de los riesgos de trabajo.⁴⁰

Tal vez, como antes se expuso, se trató de un entendido bajo la mesa de las negociaciones comerciales como se rumora que se intentó hacer con la Ley Federal del Trabajo años atrás, sin lograrse gracias a la defensa de las autoridades del ramo y de las centrales sindicales.⁴¹

40 Véase, Anexo 1 del TLC, "Principios Laborales, números 9 y 10. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales e Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales, respectivamente" (1993).

41 Existe un proyecto elaborado por encargo de un partido político de oposición que la opinión pública identifica más con las fuerzas de la derecha, mismas que dirigen una parte importante de las actividades industriales y comerciales del país.

9. Cualquiera que sea de las razones existentes, el resultado es la mutilación del carácter social del sistema de seguros. La nueva ley no coincide con una política social convincente. Entendiendo que no se posee la verdad absoluta, y que no pueden hacerse afirmaciones contundentes sin contar con los instrumentos de información comprobable, hemos analizado, lo más objetivamente posible, la ley recién promulgada en el campo normativo.

IV. COMENTARIOS Y COMPARACIÓN LEGISLATIVA: 1973 (LSS) y 1996 (NLSS)⁴²

1. Las normas de la Nueva Ley del Seguro Social se declaran de *orden público e interés social* y establecen un *servicio público de carácter nacional* (artículo 1).

La solidaridad desaparece como fundamento⁴³ y aparece tímidamente en el capítulo de *Prestaciones sociales* (artículo 208) llamadas de *solidaridad social*, en distinción de las *institucionales*.⁴⁴

2. La modificación del lenguaje de la ley anterior hablando de *servicios sociales de beneficio colectivo* implica, más que un cambio gramatical uno conceptual sugerido sutilmente. Los *servicios* que ofrece u otorga el Estado a través de una institución social ceden a un criterio neoliberal que las considera *prestaciones*, esto es, lo que se *presta a cambio de algo, o que se deba restituir*.⁴⁵ A las prestaciones ya vigentes (asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria), se agregaron las *acciones de salud comunitaria*.

3. Por salud comunitaria puede comprenderse, por una parte, como nivel anterior al *estatal y al nacional*, ahora que también se habla de un *sistema universal de salud, como instrumento para proteger la salud de toda la población*⁴⁶ y, por otra, como un modesto esquema de programas de salud para la comunidad, sea cual sea el rango, la composición o la dimensión de la misma.

Se debe entender que de cualquier manera tales acciones reportarán beneficios importantes para los grupos sociales de mayor pobreza siempre que los instrumentos las hagan efectivas ya que de acuerdo con el antiguo artículo 237 tendrán acceso a tales prestaciones, los *indígenas, campesinos temporales de*

⁴² Las citas a los artículos se refieren a la nueva ley; las referencias a otras disposiciones, incluyendo las de la ley del seguro social anterior, vigente hoy día, se especificarán.

⁴³ Art. 8, ley 1973.

⁴⁴ Véase, núm. IV. 67.

⁴⁵ Véase, "Prestar y prestaciones", en *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.

⁴⁶ Véase, *Economía y Salud: Propuesta para el avance del sistema de salud en México. Informe Final de la Fundación Mexicana para la Salud*, 2a. ed., México, Colofón, 1995, pp. 217 y ss.

zonas de alta marginalidad y familias campesinas en extrema pobreza, acciones que se reproducen en el nuevo artículo 215.⁴⁷

4. La finalidad de la nueva ley, señala su artículo 2, como la ley anterior, es garantizar el derecho a la salud; la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, los seguros sociales para bienestar individual y colectivo; matizando tal finalidad al agregar *una pensión garantizada por el Estado* que establece el artículo 270.

5. La administración de los seguros sociales queda a cargo, además de organismos públicos, federales o locales, a *organismos descentralizados* (artículo 3) confiriendo al IMSS el carácter fiscal autónomo en los casos que la ley misma lo prevea. Naturaleza que le reconoce la ley anterior.

6. La nueva ley conserva los regímenes de seguridad obligatorio y voluntario —si bien este último se denomina *facultativo*—, las prestaciones en efectivo y en especie así como su inembargabilidad cuando no sean pensiones alimenticias *con excepción de los fondos de subcuentas del seguro de retiro*.

El régimen obligatorio abarca las mismas ramas cambiando algunas denominaciones y su administración, así cubre: riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, *invalidez, vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales* (artículo 11), modificando la estructura relativa a los cuatro últimos.

7. No existe progreso en la reforma porque no se extiende para cubrir las nueve ramas que determina el Convenio número 102 de la OIT, contenido mínimo en seguridad social, ratificado parcialmente por México.⁴⁸

8. Al antes llamado seguro de *muerte* se le denomina *seguro de vida*, como en los seguros privados.⁴⁹ Se agrupan los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, pero queda separado el de invalidez.⁵⁰

9. Se consideran sujetos al régimen obligatorio a los cooperativistas de producción, sin considerar la administración obrera y mixta.⁵¹ Se otorga al Poder Ejecutivo la facultad de determinar otros sujetos a través de decreto, en términos generales *bajo los términos y condiciones que señala esta ley* (artículo 12).

47 Véase, los conceptos de marginalidad, en Ruezga, *Estado y seguridad social...*, cit., pp. 135 y 161.

48 Después del Convenio 102 se han adoptado otros como los números 121, 128 y 130, que establecen prestaciones superiores.

49 Véase, núm. IV. 42.

50 Incluido en la antigua Ley del Seguro Social por reformas a ésta. Véase, capítulo V bis del seguro de retiro.

51 En virtud de que las cooperativas de producción serán consideradas patrones para efectos de la Nueva Ley del Seguro Social (artículo 19); se constituyen por trabajadores y sólo por excepción se admitirá que tengan trabajadores.

10. Afiliación voluntaria.- Los *ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios*, sólo podrán sujetarse *voluntariamente* al régimen obligatorio (artículo 13, fracción III). Se abandonan las clasificaciones de la vieja ley y la misma obligatoriedad se convierte en *voluntaria* para las siguientes categorías de trabajadores:

10.1. Trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

10.2. Los trabajadores domésticos (antes sólo podían afiliarse al régimen voluntario);

10.3. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio (excluyendo la condición de la ley anterior de que no estén asegurados en los términos de la ley).

10.4. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social... Condiciones que habrán de sujetarse a convenios conforme al reglamento que expida el Poder Ejecutivo.

11. Trabajadores agrícolas.- Respecto de los *trabajadores asalariados del campo*, se entienden incluidos en el artículo 12, fracción I, como sujetos al régimen obligatorio.⁵²

12. Confidencialidad.- El manejo de información obtenida por el IMSS, pierde privacidad en virtud de que una parte se compartirá con las AFORES.

Por la importancia de la información, por respeto a la intimidad y dignidad de la persona, así como para prevenir posibles actitudes discriminatorias en el empleo, en el centro de trabajo y en los beneficios de la misma seguridad social, debieron incluirse disposiciones en la ley principal.⁵³

13. Pago de cotizaciones.- Se modifica el sistema de aportaciones en las cotizaciones correspondientes a las prestaciones pactadas en los contratos colectivos en los términos del nuevo artículo 23.

⁵² En el campo la problemática tanto en seguridad social como en las condiciones de trabajo es intensa porque en realidad impera una total desregulación. La condición del trabajo agrícola no es materia en estos comentarios por lo que se restringen las observaciones, lo que de ninguna manera implica minimizar o ignorar la indefensión de los mismos, sean asalariados, o trabajadores independientes, para que se respeten y cumplan los derechos mínimos sociales. De todos y por todos es sabido la injusticia en el medio agrícola y las penurias de los campesinos para sobrevivir. Sin embargo, vale recordar la función que desempeñaron los centros de salud y hospitalarios IMSS-Coplamar y después los hospitales IMSS-Solidaridad para el sector campesino.

⁵³ Véase, Kurczyn, Patricia, "Los impactos de la genética en las relaciones de trabajo", ponencia presentada en el Seminario Internacional de Derechos Humanos y Salud, III-UNAM, noviembre de 1996.

Para cubrir las prestaciones de especie en el seguro de enfermedades y maternidad de los pensionados y de sus beneficiarios, riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la aportación tripartita será de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la aportación tripartita será de uno punto cinco por ciento sobre el salario base de cotización, de la cual corresponderá al Estado el cero punto cero setenta y cinco por ciento, y ya no el siete punto cinco cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales, en caso de que no se hubieran previsto en la ley. Los cálculos actuariales habrán considerado que este cambio favorecería al Estado.

14. Salario base de cotización.- El artículo 27 correlativo al 32 anterior, es más categórico, amplio y explicativo respecto de los elementos que *no integran el salario base de cotización*. como el pago del salario por trabajo extraordinario (y no el tiempo extraordinario como dice la fracción IX); y las aportaciones adicionales convenidas con el patrón por concepto de cuotas de los seguros de retiro, *cesantía en edad avanzada y vejez*.⁵⁴

La fracción VIII del artículo 27 determina que los planes de pensión citados habrán de sujetarse a las condiciones que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y no la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* como indica la ley anterior.

15. Promedios de cálculo.- El criterio general para determinarlos se establecen por bimestres y no mensualmente.

16. Ausencias y cotizaciones.- El artículo 31, fracción IV, disminuye beneficios para los trabajadores en caso de ausencia, sin pago de salarios, por incapacidad médica expedida por el instituto, eximiendo el pago de las cuotas obrero-patronales *excepto por lo que se refiere al de retiro*. Estos períodos ya no se considerarán como cotizados para todos los efectos legales en favor del trabajador como se conceptuaba en la ley anterior.

17. Pagos inoportunos de cuotas y prórrogas.- Conforme al artículo 40, cuando no se enteren las cuotas o los capitales constitutivos en el plazo correspondiente o no se cubran oportunamente las cuotas obrero-patronales o se haga incorrectamente, los recargos, en los términos del Código Fiscal de la Federación, se depositarán en las cuentas individuales de los trabajadores, operaciones que no se consulta a los titulares de las cuentas individuales, impuestas por ley.

No se precisan las causas para justificar de plazos de prórroga que por su naturaleza debieran ser excepcionales y manejadas con extrema pulcritud por

⁵⁴ Obviamente obedece a cubrir los intereses de las Afores.

constituir decisiones que afectan los intereses de los titulares de las cuentas individuales.

El antiguo artículo 47 menciona la posibilidad de convenir con los patrones *sólo la modificación de los períodos de pago de las cuotas obrero patronales, los que en ningún caso excederán de un bimestre*. Limitación no señalada en la nueva ley.

18. Accidente: definición.- El artículo 42 se refiere a las consecuencias del *accidente de trabajo, los efectos de éste, incluida la muerte*, sin definirlo.

Por accidente, en términos generales se entiende *un suceso eventual, imprevisto, inesperado, cuyas consecuencias normalmente son adversas, no deseadas*. La redacción de la nueva ley pudo haber mejorado el concepto médico legal de accidente contenido en el artículo 475 de la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del Seguro Social vigente.

19. Respecto al concepto de enfermedad, como estado patológico, refiere una acción continuada. Se generaliza la causa sin considerar que se pueden presentar enfermedades por causas intempestivas, que tampoco se catalogan como accidentes; el ejemplo puede ser una pulmonía a consecuencia de un enfriamiento en el desempeño de las labores o inmediatamente después cuando el lugar de trabajo se mantiene, por razones técnicas, con altas temperaturas.⁵⁵

Es difícil enumerar o enunciar específicamente todas las enfermedades del trabajo, sobre todo hoy día en que la ciencia y la tecnología avanzan e incursionan velozmente impulsando las reformas legales necesarias para actualizar la regulación de las relaciones sociales. En estas condiciones se considera importante clasificar enunciativa, mas no limitativamente, las enfermedades *ocupacionales, profesionales o de trabajo*, sin constituir exclusiones en forma absoluta. La legislación laboral admite la relación de una enfermedad con la ocupación desempeñada, presunción legal basada en el artículo 475 LFT.⁵⁶

20. Inconformidad en la calificación.- Cuando durante el trámite o juicio, se presenta alguna inconformidad en la calificación del accidente o de la enfermedad, según los términos del nuevo artículo 44, el trabajador o beneficiario continuará asegurado por enfermedad, maternidad, invalidez y vida.

Respecto de los seguros por cesantía en edad avanzada y vejez, la ley remite a la disposición del artículo 294 en cuanto al trámite de la inconformidad lo que se dispone el mismo tratamiento que en la antigua ley.

⁵⁵ Otro ejemplo sería el de contraer una enfermedad contagiosa por contaminación instantánea, como puede ser cualquiera de las transmisibles por vía sanguínea. Estos casos pueden ocurrir con personal médico, paramédico o laboratoristas que se contagien en un accidente.

⁵⁶ Dupeyroux, *op. cit.*, núms. 398, 399 y 400.

21. Calificación del riesgo.- El artículo 50 (NLSS), copia del antiguo 57, sobre las prestaciones en dinero para el caso de riesgos de trabajo, establece la obligación del instituto de avisar al patrón la calificación de "*profesional*" de algún accidente o enfermedad.

Creemos conveniente desechar el uso del término *profesional* de la terminología moderna de seguridad y emplear el de *riesgos de trabajo u ocupacionales*, si bien es cierto que carece de importancia porque no afecta ningún derecho.

22. Efectos de los riesgos.- Los posibles efectos de los accidentes y enfermedades del trabajo no se modificaron, siguiendo la definición y las clasificaciones de la Ley Federal del Trabajo.

Esta repetición de conceptos, definiciones y efectos permite reflexionar sobre la autonomía de la seguridad social, tanto legislativa como científica para integrar en los textos legales conceptos y definiciones más propios en cuya formulación participen expertos, ello facilitaría evitar confusiones y lagunas en la interpretación y aplicación de las normas correspondientes.

23. El trabajador afectado de incapacidad tiene derecho a recibir el cien por ciento de su salario hasta recuperar su capacidad o al declararse la incapacidad permanente, parcial o total. Si la incapacidad no se declara habrá de interpretarse que continuará recibiendo el subsidio, situación no aclarada en la nueva ley, como lo establece el artículo 65 anterior, en su fracción I.

24. Pensión por incapacidad permanente.- La declaración de incapacidad permanente dará derecho al asegurado a recibir, como lo estipula la ley anterior, el setenta por ciento del salario que estuviera cotizando —supuestamente— en el momento de ocurrir el accidente. En el caso de enfermedades será el promedio del salario base de cotización de las cincuenta y dos últimas semanas o las que alcanzara si su aseguramiento fuera por tiempo menor.

La modificación importante en este renglón es la obligación que se impone al asegurado para *contratar un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento* (artículo 58, fracción II) para que sus beneficiarios reciban las *prestaciones a que tengan derecho en los términos de esta ley*.⁵⁷

25. La institución aseguradora será elegida por el trabajador pero la disposición no es clara al referirse a ciertas modalidades en el pago del seguro de sobrevivencia en la parte final del enorme segundo párrafo de la fracción II citada, que a la letra dice:

El seguro de sobrevivencia *cubrirá* en caso de fallecimiento del pensionado a consecuencia del riesgo de trabajo, la pensión y demás prestaciones económicas a que

⁵⁷ Véase, números IV. 39, 42 y 55.

se refiere este capítulo, a sus beneficiarios; si al momento de *producirse el riesgo de trabajo*, el asegurado hubiera cotizado por lo menos ciento cincuenta semanas, *el seguro de sobrevivencia también cubrirá el fallecimiento de éste por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales...*

El párrafo merece algunas observaciones:

1) El fallecimiento a consecuencia de un riesgo de trabajo, genera el derecho de los beneficiarios.

2) Las prestaciones aumentarán cuando el asegurado tuviera por lo menos ciento cincuenta semanas cotizadas, contadas a partir del momento en que se produzca el riesgo e inmediatamente establece que, a partir de éste, estando cubiertas por lo menos ciento cincuenta cotizaciones también se cubrirá el *fallecimiento...por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales*.

Podemos interpretar que el legislador quiso determinar que la pensión para los beneficiarios aumentará cuando tratándose del fallecimiento con motivo de un riesgo de trabajo el asegurado haya cubierto más de ciento cincuenta cotizaciones y que en caso de que el fallecimiento obedezca a causas ajenas a riesgos de trabajo, el seguro será efectivo si se hubieran cotizado esas ciento cincuenta semanas. Por otra parte, se usa inapropiadamente tanto el término general *riesgos de trabajo* y uno específico que es el de *enfermedades profesionales*.

26. Aguinaldo para pensionados.- En la fracción IV del artículo 58 (NLSS) relativa al pago del aguinaldo que el instituto pagará a los pensionados, se modifica la condición de una incapacidad de cincuenta por ciento por la *de una incapacidad de más de cincuenta por ciento*, es decir, una incapacidad mínima de cincuenta y uno por ciento. Estos porcentajes complican la administración de las normas sociales, contraviniendo su espíritu haciendo presumir la frecuencia en que serán necesarias las pruebas periciales para resolver las inconformidades.

27. Pago de subsidios.- Estos pagos se harán directamente al asegurado —a excepción del incapacitado mentalmente— o a su representante. La disposición del artículo 63 NLSS, correlativo al antiguo artículo 70, modifica el contenido sobre los convenios que pueden celebrar el instituto y los patrones para facilitar el pago de subsidios a sus trabajadores, con excepción de aquellos seguros que se cubren con cuotas obreropatronales y estatales, como son los de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que se recibirán y depositarán en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador en los términos de la Ley para la Coordinación del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Para lograr las facilidades expresadas en el segundo párrafo del artículo comentado, se requeriría que la aseguradora contratada (privada) participara en el convenio, con lo cual se configura otro elemento de abandono de la exclusividad del interés social.

28. Muerte.- En el caso de muerte del asegurado las condiciones del seguro tienen severos cambios. En primer lugar no es el asegurado en vida quien pueda determinar o seleccionar la aseguradora sino sus beneficiarios.

En segundo lugar, *para calcular el monto se deben restar los recursos acumulados en la cuenta individual del asegurado, con lo que se determinará la suma asegurada que el instituto deba cubrir a la aseguradora privada*. En caso de que la suma acumulada exceda del monto constitutivo necesario para contratar una renta que sea superior al de las pensiones a que tengan derecho sus beneficiarios, en términos de ley, éstos tendrán la opción de retirar la suma excedente en una sola exhibición o contratar rentas por una cuantía mayor (artículo 64).

29. Resulta difícil establecer *a priori* ventajas o desventajas con opciones como la anterior. Preocupa conocer si la norma anterior, como otras tantas, se decidió previo análisis sociológico de los perfiles de los grupos de la clase trabajadora, en la que muchos de sus integrantes, por su débil condición económica, requieren tutela y orientación, con el debido respeto a su libertad de decisión. El estado de necesidad, permanente casi siempre, se agrava cuando fallece el jefe de la familia o el principal proveedor; ello se convierte en factor para decidir irreflexiblemente, para el momento y no para el futuro.

Sin duda, las decisiones respectivas dependerán, en cada caso, de los beneficiarios: edades, necesidades, etcétera.

30. Viudez y concubinato.- Las prestaciones de este seguro tanto corresponden a la viuda como a la concubina, extendiéndola para *el viudo o el concubinario*,⁵⁸ que si bien se trata de un acto de justicia para dar el trato jurídico igual a hombres y mujeres, la ley en lo que aparenta ser un pequeño descuido señala que la pensión cesará para *las viudas o concubinas cuando contraigan nupcias o entren en concubinato*, prestación que sustituye con un solo pago equivalente a tres anualidades, sin hacer alusión a las nupcias o concubinato del

⁵⁸ La palabra *concubinario* aparece en el *Diccionario de la Real Academia* definida como: "el que tiene concubina. Concubina es: mujer que vive en. Concubinato es: relación marital entre un hombre y una mujer sin estar casados." La palabra con que se señala al hombre que vive en concubinato denota una falta de consideración de igualdad entre el hombre y la mujer. La terminación "ario", de acuerdo con la etimología indica "que recibe, en este caso, a la concubina", lo cual es verdaderamente una indignación al sexo femenino. Para información sobre Concubinato, véase, *Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.*

viudo o concubinario. Ciertamente que por la aplicación del principio de analogía la disposición habrá de ser interpretada de la misma manera.⁵⁹

En el derecho de seguridad social, la consideración de los derechos de la concubina y del concubinario constituyen claro ejemplo de la expansión de la disciplina.

31. Incremento de pensiones.- El incremento en las pensiones, en caso de incapacidad permanente, dependerá del reporte del Índice Nacional de Precios al Consumidor y no del aumento porcentual del salario mínimo general para el Distrito Federal; efectivo anualmente en el mes de febrero con base en los informes del año anterior de calendario.

32.- Régimen financiero del seguro por riesgos de trabajo (artículo 72, NLSS). Los criterios para el cálculo de las primas se sustituyeron por una fórmula que al juzgarse por su sofisticación, debe limitar al mínimo cualquier margen de equivocación. Los factores de la fórmula son:

- Prima = $(s/365) + V * (Y + D) (F/N) + M$
- V = 28 años, que es la duración promedio de vida activa de un individuo que no haya sido víctima de un accidente mortal o de incapacidad permanente total.⁶⁰
- F = 2.9, que es el factor de prima.
- N = Número de trabajadores promedio expuestos al riesgo.
- S = Total de días subsidiados a causa de incapacidad temporal.
- I = Suma de los porcentajes de las incapacidades permanentes, parciales y totales, divididos entre 100.
- D = Número de defunciones.
- M = 0.0025, que es la prima mínima de riesgo.

La ley anterior atendía la siniestralidad en un reglamento que obligadamente tendrá que modificarse para adecuarlo a esta *sencilla* fórmula con la esperanza de dar primacía a la seguridad de la salud y de la vida del trabajador antes que a los intereses de productividad.

⁵⁹ El concubinato no se define específicamente en el Código Civil del Distrito Federal, sin embargo, a propósito de la reglamentación testamentaria, en el artículo 1368, fracción V, considera como *concubina* (y no concubinario), a la persona con quien vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron a su muerte, siempre que ambos se mantengan libres de matrimonio. Estos son los elementos que la ley de seguridad social toma para reconocer el derecho como beneficiaria (o beneficiario, en caso del varón). La disposición civil de referencia también es fuente para cancelar el derecho cuando sean varias las personas con las que se hubiera vivido como cónyuges.

⁶⁰ Si la persona ha sido víctima de un accidente mortal es de comprenderse que ya no tiene un promedio de vida.

La referencia corresponde a una sutileza introducida en el nuevo artículo 76 a propósito de que el consejo técnico del instituto, oyendo al comité consultivo del seguro de riesgos del trabajo promueva ante el Congreso de la Unión, la revisión del factor prima, para en todo caso restituir *el equilibrio financiero de este seguro*.

A nuestro juicio, el nuevo artículo 76 da relevancia al interés financiero sobre el interés humano y social por reducir al mínimo los riesgos.

33. Prevención de riesgos.- Por su parte, el artículo 83 de la nueva ley impone a los patrones la obligación de *adoptar normas preventivas* y no sólo difundirlas, lo cual sin duda se convierte en factor de gran importancia para la seguridad en el trabajo.

34. Enfermedades y maternidad.- Este ramo tiene gran similitud con la reglamentación vigente y sólo cambia el término de *concubino por el de concubinario*.

Es obligado pensar porque no se aprovechó la ocasión para distinguir y tratar por separado estas situaciones que nada tienen en común: la maternidad nada tiene que ver con un estado patológico por más que en el léxico popular prive la expresión de *aliviarse con un parto o una cesárea*. En realidad la maternidad simboliza salud al cumplir con la función reproductora.

La redacción de las disposiciones relativas a estos seguros no es clara:

Artículo 84: Quedan amparados por este seguro:

- I El asegurado;
- II El pensionado por...;
- III ... Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubinario...
- IV ... *Idem*
- V Los hijos menores de dieciséis años...
- VI Los hijos del asegurado...
- VII ...
- VIII El padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste, y
- IX El padre y la madre del pensionado en los términos de...

Del texto de la siguiente disposición, el artículo 85: *Para los efectos de este seguro se tendrá como fecha de iniciación de la enfermedad... "El disfrute de las prestaciones de la maternidad se iniciará a partir de..."*

35. Régimen financiero de seguros de maternidad y enfermedades. En los supuestos que contemplan los artículos 96 de la ley anterior y el nuevo 88, idénticos en el primer párrafo, los cambios operan en función de la modificación en los regímenes financieros. El patrón responsable, de no haber inscrito al trabajador o no haber dado aviso de los cambios de salarios o de los efectivos

de éstos, puede solicitar al instituto la subrogación de los derechos y prestaciones mediante el pago del importe de los capitales constitutivos, sus accesorios y el cinco por ciento por gastos de administración de las prestaciones en especie otorgadas, así como de los subsidios, gastos de funeral o de la diferencia de estas prestaciones en dinero. El importe, al igual que lo establece la ley anterior, es deducible del monto de las cuotas obreropatronales omitidas hasta esa fecha correspondientes al seguro de enfermedades y maternidad del trabajador de que se trate.

36. Subsidio por enfermedad no profesional.- Se cancela la tabla reguladora de los subsidios, determinado para tales efectos un sesenta por ciento del último salario de cotización; porcentaje que sigue la tónica de la vieja ley cuando la tabla establece salarios promedios y salarios registrados. La nueva disposición agrega que el pago se hará al asegurado o a su representante debidamente acreditado, lo cual no requiere precisar por tratarse de una disposición general en la ley.

37. Subsidio por embarazo.- El subsidio que corresponde a la trabajadora durante el embarazo y el puerperio se calculará conforme a su propio salario cotizado y no conforme al salario promedio del grupo en que cotizaba. Sustancialmente hay un cambio al individualizar la consideración del monto, argumento más para considerar que el seguro pierde solidaridad.

38. Enfermedades y maternidad.- El régimen financiero para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y gastos administrativos, al igual que todos los conceptos en los regímenes financieros considerados por la nueva ley varían de los establecidos en la ley anterior, concordando con la intención de la reforma por diseñar nuevas estrategias financieras.

38.1. Salario mayor a tres veces el salario mínimo. Para quienes tengan un salario base de cotización mayor a tres veces el salario mínimo, la cuota patronal se adiciona con el seis por ciento y la cuota obrera —debiera decir del trabajador— con el dos por ciento, de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo citado (artículo 106 fracción II).

38.2. Prestaciones en especie.- Para cubrir las prestaciones en especie los patrones y el gobierno federal aportarán, cada uno y por cada asegurado, una cuota diaria del trece punto nueve por ciento de un salario mínimo general para el Distrito Federal. Se interpreta, conforme a la fracción III del artículo 106, que habrá una actualización cada tres meses, conforme al Índice Nacional de Precios del Consumidor.

38.3. Prestaciones en dinero.- Conforme al nuevo artículo 107, el financiamiento de las prestaciones en dinero se finca en una cuota de uno por ciento

sobre el salario base de cotización. De este uno por ciento, aportarán, los patrones setenta por ciento; los trabajadores, el veinticinco por ciento y el gobierno federal, el cinco por ciento, contemplándose aumentos y ajustes de acuerdo con la inflación real anual (artículo 108 NLSS).

39. Medicina preventiva.- En la sección correspondiente a la medicina preventiva la nueva ley, en el artículo 110 amplía el contenido del antiguo artículo 119, incluyendo programas de prevención y rehabilitación por discapacidad, entendiéndose que se establece una coordinación con el Plan General de Salud.

40. Participación bipartita.- No se contempla la participación de dos partes, como ocurre en el caso de las sociedades cooperativas de producción, administraciones obreras, etcétera, a que se refiere el viejo artículo 166.

41. Regulación de seguros diferentes.- Los capítulos V de ambas leyes regulan algunos de los seguros, la primera lo hace en términos generales sobre invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La nueva ley distingue y trata en las secciones primera a séptima los relativos a invalidez y vida. El uso de terminología más apropiada sería el *del seguro de invalidez y el de vida* en razón de que ambos son diferentes y se reglamentan por separado.

42. Seguro de vida.- La terminología sustitutiva del seguro de muerte corresponde más bien al léxico, no exclusivo pero utilizado por las compañías de los seguros comerciales; la mercadotecnia busca impactos más favorables mediante la utilización de términos amables; resulta más optimista hablar y ofrecer *vida* en lugar de expresar *muerte*, lo que se traduce en una inclinación por el mismo. La ley anterior, como otras leyes de seguridad social, reglamentan tal *seguro no para morir, sino por morir*, de manera que es un acierto la modificación terminológica, pero la misma esencia continúa sin alteración; se ofrece un *seguro para terceros beneficiarios con motivo del deceso del asegurado*, el riesgo cubierto es, como lo indica el nuevo artículo 112, la muerte del asegurado o pensionado.

43. Vigencia de los seguros.- Se requiere el paso de períodos de espera medidos por semanas de cotización reconocidas por el instituto; en el caso de invalidez tales períodos deben certificarse con la incapacidad médica para el trabajo (artículo 113 NLSS).

44. Suspensión del seguro de invalidez.- La suspensión ocurre en el caso de que el pensionado desempeñe un trabajo en un puesto igual a aquel que desarrollaba al declararse la incapacidad, omitiendo la consideración o condición que impone el antiguo artículo 123, de que dicho trabajo estuviera comprendido en el régimen del seguro social; situación que tal vez el legislador consideró aclarada en el texto del siguiente artículo, el 115.

45.- Simultaneidad de pensionado, asegurado, beneficiario.- En el caso de esta hipótesis el monto de la *pensión* dependerá de los recursos acumulados en la cuenta individual correspondiente, con ello se dibuja el esquema de individualización que adopta la ley, contrario al espíritu social de la anterior, aun cuando ésta, en caso semejante, limita la pensión a un máximo del cien por ciento del salario promedio del grupo mayor entre los que hayan servido para determinar la cuantía de las pensiones concedidas (artículo 115 NLSS).

Las bondades de ambos sistemas se apreciarán una vez en vigor la nueva ley; satisfechas las dudas y resueltas las lagunas.

Por otra parte, la fórmula de la pensión máxima la repite la nueva ley en relación a la acumulación de pensiones de invalidez y por riesgos de trabajo, sin embargo... *Los ajustes para no exceder del límite señalado no afectarán la pensión proveniente de riesgos de trabajo* (artículo 116 NLSS).

46. Cambio de residencia al extranjero.- La nueva ley favorece al pensionado que cambie su residencia al extranjero, a donde le podrán ser enviados sus pagos, de acuerdo a los convenios internacionales. En la ley vigente, en casos semejantes, dichos pagos se conmutan por la entrega del monto correspondiente a dos anualidades.

47. Invalidez.- Una de las novedades en este ramo es establecer como requisito que el IMSS declare la incapacidad.

Ambas leyes contemplan la posibilidad del pago de pensiones temporales y definitivas pero el estatuto reciente agrega el *seguro de sobrevivencia y la renta vitalicia*, cuya contratación prevé el artículo 159 fracciones IV y VI, NLSS.

47.1. Cotizaciones semanales requeridas.- Deben haberse cubierto 150 cotizaciones semanales, por lo menos, para obtener la pensión del seguro de invalidez, hasta una invalidez del setenta y cinco por ciento o más, pero será necesario tener cubiertas 250 si el grado de invalidez es inferior a dicho porcentaje.

La decisión de cuantificar porcentualmente la invalidez para modificar el mínimo de cotizaciones semanales debe responder a un buen fundamentado dictamen de médicos especialistas en invalidez y rehabilitación. En todo caso podría suponerse que estas determinaciones no parecen del todo simple; cuantificar la *autovalidez o validez* requiere rigurosa precisión técnica pero entre ambas situaciones pueden presentarse otras posibilidades que modifiquen el esquema de autovalidez.

Por otra parte, pensamos que si la diferencia entre el setenta y el setenta y cinco por ciento a que se refiere el artículo 122 de esta ley puede determinarse médicamente sin problemas, conviene cuestionarse si el cinco por ciento que marca la diferencia equivale a cien semanas de cotización.

Las precisiones como la anterior constituyen un peligro en su aplicación y dan puerta a posibles injusticias. Tampoco se compensa el rigor de esta regla con la posibilidad de retirar el saldo habido en la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en caso de no alcanzar el número mínimo de cotizaciones marcadas.

48. Suspensión de la pensión de invalidez.- De acuerdo con el artículo 126 NLSS, la negativa del incapacitado para someterse a exámenes médicos, previos o posteriores, así como el abandono de tratamientos prescritos será causa de suspensión de la pensión.

48.1. Rehabilitación.- También se suspenderá la pensión cuando el incapacitado, con derecho a renta vitalicia o retiro programado, se rehabilite. La aseguradora *elegida por el trabajador* devuelve los conceptos al IMSS de los que deduce los gastos administrativos y pensiones pagadas. Reingresa a la AFORES los recursos no utilizados para reabrir la cuenta individual.

La ley no determina el porcentaje de la rehabilitación. Puede interpretarse que tratándose de rehabilitación parcial, el puesto ocupado esté sujeto al régimen obligatorio de seguridad social en los términos de la misma ley.

49. Simulación de invalidez.- Las irregularidades advertidas por el IMSS serán sancionadas penalmente de acuerdo con las normas aplicables. Esta disposición implica la denuncia formal del instituto en contra del asegurado y el procedimiento penal debe regularse por las leyes penales, lo cual no se expresa en el artículo 124 párrafo segundo, NLSS.

50. Administración del seguro de vida.- La administración de las pensiones con motivo del seguro de muerte es distinta, varía según que el fallecido sea asegurado o pensionado por invalidez, riesgo de trabajo, retiro, cesantía en edad avanzada o por vejez (artículo 127 NLSS).

50.1. Seguro de vida del *asegurado*.- Tratándose de un asegurado la administración de la renta vitalicia corresponderá a la institución de seguros que elijan los beneficiarios para su contratación y se sujetará al artículo 159, IV NLSS.

En el caso del fallecimiento del pensionado, el seguro de sobrevivencia debe haber sido contratado por éste.

51. Viudez y concubinato.- La pensión de viudez corresponde *a la que fue esposa del asegurado pensionado por invalidez*. A falta de esposa tendrá derecho la *concubina* o la mujer con quien hubiera tenido hijos, *siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato*.⁶¹

La expresión de términos indica copia del texto del antiguo artículo 152.

⁶¹ Véase, núm. IV. 30.

51.1. Concubinas.- La presencia de varias concubinas hace nugatorio el derecho a la pensión. La solución del legislador a estas situaciones es la más cómoda mas no la más afortunada. La concurrencia de varias mujeres con las que el asegurado hubiera cohabitado complica la decisión legal, modifica el sentido de la relación y en consecuencia el sentido de la pensión pero no justifica la pérdida de la misma.

La ley puede ofrecer distintas alternativas para señalar a la beneficiaria. Dicho señalamiento puede hacerlo formalmente el mismo asegurado en la documentación oficial de su aseguramiento o contratación. Procesalmente, el criterio de dependencia económica puede ser el elemento decisorio, si se aplican por analogía las normas que regulan la relación del pago de la pensión del viudo o del *concubinario*.⁶²

51.2. Viudos y concubinarios.- A propósito del último párrafo del artículo 130 de la nueva ley, el derecho del *viudo o concubinario* para recibir la pensión de viudez se condiciona a la dependencia económica de éste. En este punto habría que considerar algunos argumentos jurídicos y sociales.

La condición de dependencia económica es contraria al artículo 4 constitucional que garantiza la igualdad del varón y de la mujer ante la ley. Contraría también los principios de justicia social porque la pensión se fundamenta en los derechos a la seguridad social adquiridos, para los cuales el asegurado ha contribuido con el pago de cotizaciones semanales fijadas por ley para constituir *fondos individuales, no un fondo social*.

Finalmente, el segundo párrafo del artículo 130 que comentamos limita las finalidades del artículo 4 constitucional, para proteger la organización y el desarrollo de la familia mediante la igualdad jurídica del hombre y de la mujer.

52. Unión libre y matrimonio.- La nueva ley deja una laguna al negar la pensión de viudez cuando no se hubieran cumplido seis meses de matrimonio y no hayan tenido hijos entre sí.⁶³ Habrá que plantearse la hipótesis de una pareja que después de haber vivido en concubinato, decide contraer matrimonio y fallece el asegurado antes de cumplirse el término de los seis meses a que se refiere la fracción I del artículo 132 NLSS.

De acuerdo con las reglas y principios aplicables en derecho social, no cabe duda que la controversia de la hipótesis planteada tendrá que resolverse en favor de la viuda.

53. Suspensión de la pensión por viudez.- El artículo 133 de la ley que se comenta ordena, injustificadamente, la sustitución de la pensión por el pago del

⁶² Véase, *infra*, nota 58.

⁶³ Véase, "Orfandad".

monto global de tres anualidades en el caso de que el beneficiario contraiga nuevo matrimonio. Sin embargo, no se suspende la pensión cuando el beneficiario *desempeñe un trabajo remunerado*, lo que reporta una incongruencia en la decisión legal, sobre todo teniendo en consideración que el derecho a la pensión se genera por la acumulación de un número mínimo de cotizaciones determinado por la ley, con base en un saldo de cuentas individuales.

54. Orfandad.- Con base en el texto de los artículos 134 y 135 NLSS, la pensión de orfandad surge cuando fallece el padre o la madre y *algunos de éstos hubiera tenido el carácter de asegurado...*; y tengan ciento cincuenta cotizaciones semanales. La ley no especifica que el fallecido fuera el asegurado, ni quien debe tener acreditadas las cotizaciones. De lo anterior se deduce que los menores que queden huérfanos de padre o madre, siempre que uno de estos sea asegurado, con la acreditación de ciento cincuenta cotizaciones, tendrán derecho a recibir un veinte por ciento de la pensión de invalidez que estuviere gozando o la que le hubiera correspondido suponiendo el estado de invalidez.

Con relación al monto de las pensiones, éstas aumentarán a treinta por ciento cuando exista orfandad por padre y madre. Queda la duda del monto de dicha pensión cuando ambos padres eran asegurados y tenían cubierto, cada uno, el mínimo de las cotizaciones.

El sentido de justicia social hace concluir que el seguro, que se instituye con recursos y cuentas individualizadas, genera el derecho a la pensión de orfandad por parte de cada uno de los asegurados. Como no se trata de un seguro familiar ni social, la doble orfandad debe pensionarse en un cuarenta por ciento para cada menor en los términos del artículo 134 NLSS.

55. Aguinaldo.- La norma sobre el cálculo del aguinaldo anual (artículo 139 NLSS) transcribe el artículo 165 de la ley anterior, al que agrega lo siguiente: *... los pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez recibirán, incluidas en la pensión que adquieran, las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales que se establecen en esta sección, las cuales se financiarán con la cuota social que aporte el Estado en los términos de la fracción IV del artículo 168 de esta Ley.* Conforme a esta disposición, la carga social se impone al Estado.

55. Cuantía de las pensiones por invalidez o *vida*.- Los montos correspondientes a estos renglones se reglamentan en la misma sección (artículos 141 y siguientes) en tanto que la ley anterior reglamenta juntas la cuantía de las pensiones de invalidez y la de vejez.

En la nueva disposición, la cuantía básica de la pensión por invalidez será *igual al treinta y cinco por ciento del promedio de los salarios correspondientes a las últimas quinientas semanas de cotización anteriores al otorgamiento de*

la pensión, actualizándola conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, más las asignaciones familiares y ayudas asistenciales.

En la ley de 1973 la cotización mínima es de doscientas cincuenta semanas, en caso de no completarse se toma el promedio de las cotizadas. Evidentemente la disposición actualmente vigente es más favorable para los asegurados, ya que la nueva ley, al igual que en otras prestaciones el mínimo de cotizaciones se incrementan al doble.

56. Pensión garantizada.- Se instituye la *pensión garantizada*, que es: *aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162...*; consiste en la aportación del Estado, la cuota social que complementa la diferencia para alcanzar la *pensión vitalicia*, otro concepto del nuevo sistema de seguridad social.

57. Aguinaldo.- Los aguinaldos se calcularán de acuerdo con una cuantía básica del treinta y cinco por ciento del promedio de los salarios correspondientes a las últimas quinientas semanas de cotización anteriores al otorgamiento (artículo 141 NLSS) y nunca será inferior a treinta días, con lo que puede hablarse de un *aguinaldo asegurado*. La actualización se hará en los mismos términos que la ley ha dispuesto para las actualizaciones de índole económica real.⁶⁴

58. Pago máximo por invalidez.- Se conserva el tope de un pago máximo impuesto desde la ley anterior, aunque modifica los criterios para los incrementos en los términos generales antes expresados.⁶⁵

59. Financiamiento de los seguros por invalidez y *vida*. En ambas leyes, las partes patronal, trabajadora y el Estado comparten la responsabilidad financiera con algunas variantes calculadas sobre el salario base de cotización, según se observa en el cuadro 2:

Cuadro 2

	<i>Antes</i>	<i>Después</i>
	Artículo 177	Artículo 147
Patrón	5.950%	1.75%
Trabajador	2.125%	0.625%
Estado	—	7.143 del total de las cuotas patronales, salvo convenio o disposición en otro sentido.

⁶⁴ Véase, núm. IV. 31.

⁶⁵ Véase, núm. IV. 48.

60. Reingreso al seguro obligatorio.- La reincorporación al régimen obligatorio se contempla en las dos leyes con ligeras modificaciones por el ajuste a los nuevos criterios de clasificación.

60.1. Reingreso de pensionados por invalidez. Estos pensionados no pueden reincorporarse a los seguros de invalidez y *vida*, lo cual no se establece en la ley anterior. El reingreso, de acuerdo con el artículo 123 de la ley anterior, se suspende cuando el pensionado obtiene un trabajo sujeto al régimen obligatorio.

62. Cesantía en edad avanzada.- La cesantía, como su nombre lo indica, significa quedar privado de *trabajo remunerado* —*puede entenderse* como dejar de ser asalariado. Para esta ley, edad avanzada son *60 años cumplidos por lo menos* (artículo 154 NLSS).

La pensión varía según el número de semanas cotizadas que de quinientas estipuladas en la ley anterior, se elevan mil doscientas cincuenta, casi se triplica. Se trata de un aumento de dos punto cinco veces, equivalente a más de 24 años de trabajo si se cotizara semanalmente, de forma ininterrumpida.

Aumentos como el anterior no pueden indicar más ventajas excepto que se argumente que los montos de las pensiones que lleguen a generarse sean superiores y más convenientes para sus titulares, sin embargo, el costo social de lo que pudiera ser ventajoso para algunos infiere en desprotección para quienes no logren la acumulación mínima.

61.1. Sesenta años.- A nuestro juicio, el aumento en las cotizaciones para el seguro de cesantía en edad avanzada representa una ruptura para la *solidaridad social*. No existe equivalencia de este aumento en relación con las opciones para los asegurados que no logren el mínimo de las cotizaciones marcadas para generar el derecho a la pensión.

Una opción consiste en continuar cotizando *hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión...* ¿Cómo pensar que un cesante de más de sesenta años podrá reunir el dinero para ello cuando su *no tiene empleo remunerado*, y cuando cada vez le será más difícil competir en el mercado laboral con los jóvenes; situación que todavía se agrava cuando las tasas de desempleo aumentan considerablemente, como es el caso actual en nuestro país?

61.2. Cesantes sin seguro.- Retirar el saldo de su cuenta individual, en caso de no tener el derecho ni la oportunidad para continuar cotizando para *ajustar* los mínimos y obtener la pensión no es una opción graciosa de la ley, es la devolución del dinero, la devolución de derechos generados. Tampoco puede considerarse parte de un sistema de seguro social. Es un derecho individual que le asiste a quien intentó y, en términos generales, no alivia el estado de necesidad de los cesantes.

62. Contingencias en la cesantía.- En los términos del mismo artículo 154, los cesantes con setecientos cincuenta cotizaciones, por lo menos, tendrán derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad en los términos del capítulo IV del título segundo de la ley (este título se integra del artículo 11 al 239 NLSS).

62.1. Enfermedades y maternidad.- Por lo que se refiere a las prestaciones en especie para los seguros de enfermedad y maternidad, puede descartarse casi en forma automática el beneficio que se concede por *maternidad*, a las mujeres, a no ser que la ley, con acierto haya considerado los nuevos sistemas de fertilidad asistida y el avance científico que abre importantes expectativas en ese campo, lo que haría que la nueva ley de seguridad social se convirtiera en una ley de vanguardia.

62.3. Cesantía, vejez e invalidez.- El disfrute de una pensión por cesantía en edad avanzada impide al cesante gozar posteriormente de una pensión por invalidez o por vejez, situación cuestionable desde muchos puntos de vista (artículo 160 NLSS).

63. Individualización del seguro.- Uno de los puntos centrales y más polémicos en la reforma es el manejo individualizado de los recursos obtenidos para financiar el sistema de seguros que, no obstante seguir siendo llamado seguro social, en realidad integra un sistema mixto.

63.1. Disponibilidad de la cuenta individual.-⁶⁶ El artículo 174 se refiere a la *cuenta individual como un derecho de los trabajadores* —derecho que como todos los de orden social implica *irrenunciabilidad*.⁶⁷

La disponibilidad de la cuenta consiste en la facultad —*obligatoria*— de: contratar con la aseguradora de su elección; una *renta vitalicia*, que se administrará por una financiera particular (AFORES), de la que podrá hacer retiros programados.⁶⁸

Por las disposiciones que regulan las cuentas individuales, su naturaleza jurídica puede considerarse como un *deber social*,⁶⁹ naturaleza que puede confirmarse al revelar la función social del sistema para captar ahorro interno en beneficio de la economía nacional.

63.2. Pensión anticipada.- La nueva ley prevé en el artículo 158 la posibilidad de anticipar la pensión antes de la edad, siempre que la renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta

⁶⁶ Véase, Martínez Gabriel, *cit.*, pp. 1-5.

⁶⁷ Véase, núm. IV. 69.

⁶⁸ Los términos y regulaciones se determinan en la Ley para la Coordinación de los Sistema de Ahorro para el Retiro.

⁶⁹ Las cuentas individuales se constituyen como el derecho al trabajo en un derecho y un deber sociales.

la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. Podrán disfrutar de este derecho sólo los asegurados con más recursos económicos.

63.3. Renta vitalicia.- La renta vitalicia puede contratarse en cualquier momento siempre que sea superior a la *pensión garantizada*. En los términos del artículo 158, cuando dicha renta supera en treinta por ciento la *pensión garantizada* una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, puede *recibir* —léase cobrar o recuperar— el excedente de los recursos acumulados. La disposición tiene un sentido proteccionista para los beneficiarios, no obstante que éstos, en ocasiones, no existan con motivo de viudez, estar libre de concubinato, no tener hijos o ser éstos mayores de 16 o de 25 años cuando estudian, y con ausencia de progenitores.

64. Cuenta individual.- La ley no define la *cuenta individual*; el artículo 159, fracción I, entiende por ésta la que se abrirá para cada asegurado en las AFORES para depositar las cuotas *obreropatronales* y las del Estado por concepto de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, *vivienda y aportaciones voluntarias*.

Por aportaciones voluntarias puede entenderse los pagos hechos por cualquiera de las partes o por el Estado mismo.

64.1. Subcuentas.- La cuenta individual es un concepto general integrado por otros como son: el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez; el de vivienda y de aportaciones voluntarias.⁷⁰

64.2. Exención de contribuciones.- La exención del pago del impuesto por las cuentas individuales es un trato acorde con los principios de justicia social, principalmente si se toma en cuenta la función social que desempeña al generar ahorro nacional.

Por otra parte no habría justificación legal para gravarla; la cuenta se abre obligatoriamente y no al arbitrio del trabajador. Los fondos acumulados en esta constituirán un elemento de lucro para las instituciones encargadas de su administración, las cuales deberán pagar tributos sobre las utilidades que produzcan con esos fondos.

64.3. Individualizar.- La individualización se define en la fracción II del mismo artículo 159 como un proceso para identificar los abonos a las subcuentas de cada trabajador constituidos por los pagos hechos por los patrones y el Estado; así como por los rendimientos financieros que correspondan.

64.4. Pensión.- La renta vitalicia y el retiro programado son las pensiones (artículo 159 fracción III).

⁷⁰ Véase, núm. IV. 56.

64.5. Entrega de rentas. Es el pago periódico contratado por el asegurado con una compañía aseguradora seleccionada por él, que le hará, durante toda su vida, a cambio de recibir y acumular sus recursos en una cuenta individual. La renta se sujetará a reglas establecidas por el Consejo Nacional de Seguros de Fianzas oyendo a la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro

64.6. Seguro de sobrevivencia.- Consiste en contar con una *suma asegurada* adicionada a los recursos de la cuenta individual y con cargo a éstos, en favor de sus beneficiarios.

64.7. Monto constitutivo.- Se trata de la cantidad de dinero requerida para contratar la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia con una institución de seguros;

64.8. Suma asegurada.- Esta suma, que como su nombre lo indica, es la que se asegura, resulta de la resta del saldo de la cuenta individual del trabajador, del monto constitutivo.

64.9. Retiros programados.- Es una modalidad legal para obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual. Los retiros se programarán tomando en cuenta la *esperanza de vida* de los pensionados así como los rendimientos previsibles de los saldos.

64.10. Pensión garantizada.- Es la pensión que *el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta Ley...* (artículo 170) —cesantía en edad avanzada y vejez, respectivamente—. Los beneficiados serán quienes no hayan acumulado suficientes recursos para contratar una renta vitalicia o el seguro de sobrevivencia. Para recibir este apoyo social el interesado debe presentar la solicitud respectiva.

Al igual que en el caso de los pensionados por invalidez, la pensión garantizada cesará cuando el pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio (artículo 173).⁷¹

65. Garantía de la pensión.- Agotada la cuenta, lo cual debe informar la AFORES al IMSS, el gobierno federal, por conducto del propio instituto pagará la pensión con recursos propios.

El gobierno federal debe prever la constitución de fondos para cubrir las obligaciones de seguridad social que le corresponden; responsabilidad que coincide con los fines de la solidaridad social, sólo que ya no se comparte con los empleadores ni con la clase trabajadora, quienes se desligan de la responsabilidad de formar un fondo social para asegurar el pago de las pensiones.

66. Beveridge y Bismarck.- Los nuevos conceptos e instituciones que adopta la ley recientemente promulgada no son desconocidos, pertenecen a esquemas

⁷¹ Véase, núm. IV. 51.

de protección que han funcionado y funcionan en otras sociedades, incluyendo México, sin embargo son nuevos en el esquema mexicano de seguridad social cuya base tradicional resulta de una combinación de los sistemas del Plan Beveridge y de la política de seguridad social de Bismarck.⁷²

Lo que hace la diferencia de los sistemas de seguridad radica en los procesos de financiamiento de los distintos ramos de seguros. En México, por tradición se financiaba bipartita y tripartitamente de acuerdo al tipo de riesgo cubierto —riesgos de trabajo y seguridad social en general—. Los principios de los clásicos sistemas de protección y de seguridad social tomados en cuenta por nuestra legislación y por un considerable número de países, responde a criterios, recomendaciones y aun convenios de la Organización Internacional del trabajo.

El Plan Beveridge, el sistema de Bismarck y las teorías de la responsabilidad por el riesgo creado fundamentan el derecho mexicano de la seguridad social,⁷³ una rama jurídica joven que se estructura formalmente a partir del seno proteccionista del derecho clásico del trabajo. Expresión de la expansión de este último y fruto también de la revolución mexicana.

67. Vejez.- Las prestaciones correspondientes al seguro por vejez se otorgan a los sesenta y cinco años de edad; cinco más de los señalados para disfrutar de la pensión de cesantía en edad avanzada, 60 años *por lo menos*. Al igual que en este caso, la nueva ley aumenta el mínimo de cotizaciones dos veces y medio en comparación con la ley anterior.⁷⁴

El seguro de vejez incluye los mismos derechos para *contratar con una compañía de seguros pública, social o privada de su elección la renta vitalicia* con otra opción *para programar retiros de la cuenta individual* manteniendo la cuenta individual en una Afores (artículos 161-164 NLSS).

68. Matrimonio.- Como *ayuda para gastos de matrimonio* la ley autoriza un retiro de la cuenta individual, equivalente al salario de treinta días, *proveniente de la cuota social aportada por el gobierno federal*, cumpliendo con los requisitos que señalan las fracciones I a III del artículo 165 NLSS.

El retiro por este concepto sólo puede efectuarse por una sola y única vez. En realidad esta limitación no corresponde a la realidad social. La restricción resulta extraña, la misma se justifica para evitar abusos pero en tal caso pudieron determinarse condiciones como el transcurso de un período determinado y en todo caso limitarlo a dos ocasiones. Esta posibilidad respondería a un rasgo humanitario

⁷² Véase, núm I, 12. De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1960, pp. 183-186.

⁷³ Véase, Vázquez Vialard, *La responsabilidad en el derecho del trabajo*, Buenos Aires, Astrea, 1988, *passim*.

⁷⁴ Véase, núm IV. 53.

y favorecería la política familiar cuya integración es más saludable a partir de un matrimonio que de una unión libre o concubinato.

69. Derecho a la cuenta individual.- En los términos del artículo 174 y como antes se comenta, la cuenta individual es un derecho del trabajador, derecho social por comprenderse en el capítulo de las garantías sociales no obstante su individualización

70. Sociedades de inversión para fondos de retiro.- Las disposiciones de esta sección (artículos 174-200 NLSS) determinan que:

- a) la cuenta individual es un derecho de cada trabajador asegurado;
- b) la administración corresponde a una administradora especializada;
- c) las administradoras se constituirán con la autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;
- d) el funcionamiento se regirá por la Ley para la Coordinación de los Sistema de Ahorro para el Retiro; será facultad de la Comisión correlativa la inspección y vigilancia de estas obligaciones;
- e) es derecho del trabajador elegir la administradora — en caso de no hacerlo la ley de coordinación citada determinará el procedimiento para fijar una;
- f) cada trabajador tendrá una sola cuenta cuyo número deberá informar al empleador cuando cambie de empleo;
- g) cada cuenta tendrá subcuentas;⁷⁵
- h) el patrón tendrá la obligación de informar bimestralmente al sindicato, o cualquier otra representación de los trabajadores o a estos personalmente, la relación de las aportaciones para cada cuenta individual en los términos que establezca la Ley de Coordinación del SAR;
- i) la ley citada señalará los términos para que las administradoras cubran al instituto los cargos por *emisión, cobranza y control de las aportaciones individuales*;
- j) la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones correspondientes a las cuentas individuales se asumirán por los patrones;
- k) la disposición del artículo 187 respecto al procedimiento de las reclamaciones de los trabajadores titulares de las cuentas o sus beneficiarios resulta, a simple vista, una especie de organismo administrativo equivalente a la Comisión Nacional Bancaria para resolver las controversias;
- l) las administradoras son sociedades de inversión y como tal serán responsables del manejo de las cuentas individuales;
- m) las cuentas individuales pueden incrementarse, en cualquier momento, en las *subcuentas de aportaciones voluntarias* por sus titulares o por convenio

⁷⁵ Véase, núm. IV. 64.1.

con los patrones derivados de contratos colectivos. En cambio, los retiros sólo pueden hacerse de acuerdo a términos, plazos y condiciones que la ley establezca;

n) cuando el trabajador no tiene trabajo, como titular de una cuenta podrá ingresar aportaciones, como antes se expresó; los retiros, en cambio, se sujetan a ciertas condiciones reglamentadas en el artículo 191; sólo pueden retirar una cantidad determinada de las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previa solicitud, acreditando no haber efectuado retiros en los últimos cinco años. No puede negarse que en condiciones adversas como es el desempleo, la obtención de una pequeña cantidad es un alivio, aun cuando ligero, pero de ninguna manera encontramos vestigio alguno de interés por haber estructurado el anhelado seguro de desempleo.

71. Controversias.- Es, sin lugar a dudas, necesario y conveniente que la ley establezca recursos administrativos para resolver las controversias que puedan surgir en el curso de la administración de los seguros y pensiones, pero es indispensable subrayar que la competencia es administrativa y no jurisdiccional. Es válido recurrir a instancias administrativas si ello favorece la celeridad de trámites y facilita la resolución del conflicto, siempre que no se afecten los derechos de los trabajadores quienes podrán presentar, simultáneamente, si así lo prefieren o les conviene, las demandas para ejercitar las acciones que correspondan, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Las acciones procesales no pueden sustituirse por acciones administrativas.⁷⁶

La nueva ley debió haber integrado en su texto la opción del recurso administrativo, como medida favorable a los intereses de los trabajadores. La interpretación contraria constituiría una flagrante violación a los derechos sociales fundamentados en el artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, pues equivaldría a la indefensión de los trabajadores y podrían vulnerarse los derechos sucesorios en materia laboral.

72. Garantía en la administración.- Es prácticamente imposible asegurar la garantía absoluta del buen funcionamiento de las sociedades administradoras especializadas. Puede implementarse una rigurosa estructura jurídica en derecho positivo como instrumento que garantice al trabajador respeto y cumplimiento de sus derechos de pensión. Un sistema legal con fundamentos actuariales en que prevalezca el interés social de los trabajadores, respaldado por el gobierno federal y severas penas para sancionar el incumplimiento.

⁷⁶ Véase, Amezcua Ornelas, Norahenid, *Nueva Ley del Seguro Social comentada*, México, Sicco, 1996, p. 67.

Otro asunto serán los programas legales de aseguramiento del propio gobierno federal contra las adversidades económicas y políticas, la mala administración, la negligencia y los fraudes.⁷⁷

La nueva ley y sus sistemas financieros son extremadamente peligrosos para los trabajadores y, desde luego, para el Estado en su función de aval y en cumplimiento de sus funciones sociales.

73. Prestaciones sociales y guarderías.- En el capítulo relativo a este *seguro de guarderías y de las prestaciones sociales*, nuestra primera observación es la terminología de *seguro de guarderías* y la de *riesgo de conservar la custodia de los hijos*. Los términos contrarían el espíritu del derecho mexicano de familia en que la custodia no es riesgo sino derecho, *privilegio*. El servicio de guardería no cubre ningún riesgo, atiende una necesidad a través de un servicio social, consistente en ayuda familiar para facilitar a los padres desempeñar sus labores remuneradas.

74. Derecho de guarderías.- El artículo 201 NLSS amplía este beneficio al reconocer el derecho para los trabajadores viudos o divorciados responsables de la custodia de sus hijos. El reconocimiento al principio de igualdad jurídica de la trabajadora y el trabajador⁷⁸ lo restringe el legislador al extinguir el derecho del servicio de guardería con motivo del nuevo matrimonio o concubinato del padre con hijos bajo su custodia.

El artículo 201 hace suponer la obligación de custodia de los hijos del varón con quien contraigan matrimonio o establezcan concubinato, ello además de invadir la esfera de la privacidad familiar e impedir el cumplimiento de los derechos del padre y los derechos de los niños como afectados directamente subestima los derechos de la mujer.

Ninguna disposición, en el derecho mexicano puede determinar la obligación de atender o cuidar a los hijastros, lo que a todas luces es tema privado de la cada familia, asunto de derecho privado y no derecho social.

75. Servicio de guardería.- El servicio se otorga a los hijos de los asegurados, entre los 43 días de nacidos y los cuatro años de edad (artículo 206 NLSS).

76. Prestaciones sociales.- Estos servicios corresponden a los llamados *servicios sociales de beneficio colectivo*, en la ley vigente. Conviene analizar

⁷⁷ "Los fondos de pensiones son una forma de generar ahorro forzoso, deben cumplir la doble función de acumular recursos financieros y, al mismo tiempo, garantizar la formación de un fondo suficiente para el retiro de los contribuyentes. Es por ello que debe ponerse especial cuidado en la reglamentación del modo en que se administran e invierten los depósitos, sobre todo en mercados financieros inestables y volátiles", Bendesky, León, "Pensiones", en *La Jornada*, 24-III-96.

⁷⁸ Véase, núm. III. 51.2.

el contenido de estas *prestaciones o servicios* para evaluar la derrama de beneficios para la colectividad.

No pasa inadvertido el uso en la ley de la palabra *prestación*, del verbo *prestar*, que sugiere un servicio temporal, más cercano a las políticas del neoliberalismo cuando la denominación de *servicios sociales de beneficio colectivo* combina mejor con las fórmulas del Estado benefactor.⁷⁹

En virtud de que las *prestaciones sociales* se utilizan en nuestras leyes y en los contratos de trabajo, la sustitución terminológica carecería de importancia si no es por la supresión de *solidaridad como concepto de fundamentación de los nuevos sistemas de seguridad social* y la clasificación de tales prestaciones en *institucionales y de solidaridad social* (artículo 208 fracciones I y II, LNSS).

La ley abre la posibilidad de atender a los pensionados y asegurados por otros organismos mediante coordinación y *concertación con instituciones de la administración pública federa, estatal, municipal, entidades privadas y sociales, que hagan posible su acceso a preferencias, prerrogativas y servicios que contribuyan a su bienestar...* cuando se debe tener presente que la aplicación de la ley de seguridad social no se extiende a la comunidad en general.

Es encomiable impulsar los servicios para los asegurados y pensionados, sin embargo al ofrecerles *preferencias y prerrogativas* en instituciones públicas o privadas, ajenas a su sistema; puede correrse el riesgo de no atender otros sectores de la población presumiblemente marginados, cuyo estado de necesidad puede ser mayor.⁸⁰ Por el contrario, las instituciones de seguridad social deberían extender sus servicios para ellos.

77. Prestaciones institucionales.- Corresponden a los *servicios* regulados en el antiguo artículo 234, suprimiendo la última frase de la fracción VIII cuyo texto dice: *Las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:*

VIII.- Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas; estas unidades habitacionales dejan de ser parte de los programas sociales en la nueva ley, así como

X.- *Los demás útiles (se refiere a los servicios sociales) para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.*

Esos servicios son cursos de superación personal, promoción de desarrollo comunitario; actividades culturales y deportivas; manualidades y otros promo-

⁷⁹ Paganini, Mario O., "Las políticas de previsión y el Estado benefactor", en *La seguridad social y el Estado moderno*, México, IMSS-FCE-ISSSTE, 1992, pp. 15-36, y De Buen, Néstor, *Razón de Estado y justicia social*, México, Porrúa, 1991, pp. 188-196.

⁸⁰ Sobre marginación, véase, Ruezga, nota núm. 47.

tores de capacitación y mejoramiento de habilidades; promoción de desarrollo humano factible de convertirse en ahorro y apoyos económicos.

78. Solidaridad social.- Estas prestaciones son acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria en favor de núcleos de población rural, urbana y suburbana de extrema marginación *que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social* (artículos 214 y 215 LNSS).

79. Financiamiento.- El gasto se cubrirá por el gobierno federal y por los propios beneficiados, en los términos del artículo 217, con aportaciones en efectivo o aldesempeñar trabajos a favor de sus comunidades para promover el desarrollo de éstas.

Nada se indica en el caso de que los beneficiados no puedan pagar ni de una ni de otra manera: niños, ancianos, incapacitados o sujetos cuyo trabajo difícilmente le permite obtener los recursos para sobrevivir como lo demuestra con la necesidad de acudir a servicios de solidaridad.

El principio de solidaridad social queda vigente como parte de un capítulo de la seguridad social, pero no como el fundamento que contiene el artículo 8 de la ley vigente.

80. Prioridad en las prestaciones.- En los términos del artículo 216 NLSS, los servicios se prestarán *sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen obligatorio*; el propósito ha de ser evitar el desvío de los recursos recaudados para atender la seguridad social, finalidad primordial. De hecho puede ser inequitativo por el hecho de la individualización de fondos.

81. Continuación voluntaria en el régimen obligatorio.- Existe la posibilidad de continuar voluntariamente en el régimen obligatorio con cambios en el sistema de aportaciones y de pagos (artículo 218 NLSS) convirtiéndose, en realidad, en seguro facultativo.

82. Incorporación voluntaria.- La incorporación voluntaria precisa la celebración de un convenio, individual o colectivo. La responsabilidad del asegurado se considerará individual. No procederá este aseguramiento cuando se comprometa *el equilibrio financiero o la eficacia de los servicios* (artículos 222 y 226 NLSS).

83. Seguro voluntario.- Lo establece el artículo 13 de la nueva ley señalando las categorías de los trabajadores posibles beneficiarios y excluyendo los riesgos de trabajo en este seguro a los trabajadores en industrias familiares, independientes y no asalariados, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios (artículo 222. fracción II inciso a, NLSS).

Los trabajadores del campo (ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios o cualquier *otra forma superior de organización*, podrán acceder al seguro voluntario a través de un convenio de incorporación voluntaria o por medio del seguro de salud para la familia en los términos del artículo 240 de la misma ley.

84. Seguro para servidores de dependencias gubernamentales.- Para asegurar a los trabajadores de las dependencias de entidades federativas, estatales o municipales es requisito la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su condición de obligada solidaria (artículo 232 NLSS).

85. Seguro familiar.- ⁸¹ El artículo 240 NLSS declara que *todas las familias en México*⁸² *tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio...*

En realidad este seguro no ampara a *todas las familias de México*, sino a *los señalados en el artículo 84 de esta Ley...* (artículo 241 NLSS).

El texto legal limita el aseguramiento familiar, no obstante de constituir un apoyo en la realización del derecho humano a la salud consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política.

86. Trabajadores mexicanos en el extranjero.- Los familiares de estos trabajadores contarán con un seguro para sus familiares residentes en territorio nacional. La disposición no señala grado de parentesco ni requisito de dependencia económica. Se entendería, por analogía, la validez de las disposiciones generales de esta misma ley (artículo 243 NLSS)

86.1. Hijos estudiantes en el extranjero. El IMSS podrá conceder los derechos *a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, que se otorgarán dentro del territorio nacional, a los hijos de los trabajadores mexicanos asegurados que laboren en el extranjero y que se encuentren estudiando fuera del país en planteles educativos equiparables a los del sistema educativo nacional* (artículo 243 NLSS).

De esta disposición se deduce que el seguro impone ciertas condiciones: a) padre o madre mexicana; b) trabajo del progenitor en el extranjero; c) hijo estudiante en el extranjero; y, d) inscripción en planteles similares a los nacionales.

86.2. Discriminación para extranjeros.- La primera observación que surge del análisis del artículo 243 citado es la discriminación para los extranjeros residentes en el país.⁸³ Si bien es cierto que condiciones históricas justifican una

81 "¿Qué se entiende por familia?" Véase, Amezcua O., *op. cit.*, p. 74.

82 No se expresa la nacionalidad mexicana como requisito por lo que se interpreta que el seguro puede ser tomado por extranjeros residentes en territorio mexicano.

83 Piénsese en el extranjero residente en México que trabaje fuera del país y cuyos hijos sean mexicanos.

limitación en el empleo de extranjeros y que el artículo 3 LFT omite *la nacionalidad* como motivo de discriminación, también es válido el orden público de las disposiciones que consigna el artículo 5 LFT y la irrenunciabilidad a los derechos laborales; extensivo para los derechos de la seguridad social.

86.3. Prestaciones en territorio nacional. - La disposición pretende beneficiar a los hijos no obstante encontrarse estudiando en el extranjero, sin embargo es factible que en la mayoría de los casos, se complique volver a territorio nacional para recibir la atención del seguro o hasta inconveniente con motivo de los síntomas o malestares que imposibiliten el viaje.

86.4. Dependencia económica de los hijos. - En virtud de excluir implícitamente la dependencia económica de los hijos para beneficiarse del seguro en los términos de la disposición de referencia, puede plantearse la hipótesis de una hija casada, estudiante en el extranjero, con derecho al seguro de maternidad. Probablemente la intención del legislador no alcance tales pretensiones porque extralimitan las condiciones impuestas a otras prestaciones que señalan la edad de los hijos beneficiarios a 16 años, con las excepciones previstas en cada caso.

V. OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES

Se considerarán de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.⁸⁴ (Artículo 123 constitucional; texto original, artículo 123 de la Constitución Política de 1917.)

Éstos son afectados por la discriminación que no se justifica sobre todo por tratarse de seguros que se cubren por el interesado y no por cuotas sociales.

84 Recuérdese algunos datos históricos: es hasta 1929 que en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de octubre se declara materia federal la expedición de leyes sobre el trabajo. El 5 de agosto de 1929 se presentaron a discusión algunas reformas a los artículos 73, fracción X; al preámbulo del 123 y su fracción XXIX, aprobado en la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados del 22 de agosto de ese mismo año. En las consideraciones para tales reformas, y vale mucho la pena recordarlas, mantenerlas presentes, se planteaba la meta de *socializar* el derecho: "socializar el derecho significa extender la esfera del derecho del rico al pobre, del propietario al trabajador, del industrial al asalariado, del hombre a la mujer, sin ninguna restricción ni exclusivismo...; es preciso que el trabajo conquiste un puesto de honor en la organización actual y que se reconozca al obrero el derecho al producto íntegro del trabajo" (citando a Consentini). Los legisladores se cuestionaron: "¿Las reformas propuestas resuelven satisfactoriamente las dos cuestiones estudiadas o sea: que no se modifica ni se afecta la vida constitucional del país y se satisfacen los postulados ideológicos que la revolución ha conquistado en el orden económico social?" La reforma a la fracción XXIX del artículo 123 cambia el *interés social por la utilidad pública*, la expedición de la Ley del Seguro Social, que sustituye

La seguridad social es la expresión directa de una parte de los derechos sociales declarados en la fracción XIX del artículo 123 de la propia Constitución:

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 (artículo 123, "A", fracción XXIX).

Las referencias históricas son obligadas porque constituyen la memoria de un pueblo; en este caso, la génesis de la sociedad mexicana. No puede olvidarse el esfuerzo de compatriotas que hasta con sangre defendieron los derechos sociales. Recordar los fundamentos sociológicos, aun los jurídicos, es refrescar los sentimientos de solidaridad por los que ha luchado el México que pensaba ser independiente y soberano. Independencia y soberanía por las que siempre será válido trabajar.

El sistema social logró elevar al rango de norma constitucional la respuesta a la demanda del pueblo. El derecho a la seguridad social no fue inventado, ni fue un modelo copiado; encontró su fundamento en la solidaridad social: igualdad de derechos y de oportunidades para todos los mexicanos; base inequívoca que convoca a la justicia social.

Queda advertido que en 1917, como en 1943, 1973 y 1995, las condiciones nacionales e internacionales han evolucionado sin conceder que evolución se traduzca en progreso o pleno beneficio.⁸⁵

En este espacio no hay incursión analítica en las transiciones sociopolíticas y/o económicas que cambian el discurso de la seguridad social. Basta reflexionar señalando que el mundo se ha despersonalizado. Planetización, globalización, regionalización, internacionalización, universalización, sea cual sea la denominación preferente, el resultado es la modificación de las relaciones sociales y sus interacciones, no obstante lo cual el hombre sigue siendo un ser dotado de razón —aunque a veces no lo parezca— y por lo tanto tiene sentimientos que lo guían en las veredas sociales por las que necesariamente ha transitado y seguirá transitando, con unos y otros instrumentos que el llamado *desarrollo* le procure o le imponga.

a los seguros populares. El dictamen a la reforma fue dispensado de todos los trámites y aprobada sin discusión por 144 votos afirmativos y 8 negativos. Aprobado por ambas cámaras fue enviado a las legislaturas de los estados. Véase, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Artículo 123. Debates*, tomo XII. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, pp. 524-528.

⁸⁵ Sobre evolución de la seguridad social, véase, Von Maydell, *cit.*, pp. 572-581.

Por esa inevitable consideración es válido volver a los clásicos de la política. Sin lugar a dudas aquellos, como los actuales, se insertan en el ámbito social, espacio en que se desarrolla el ser social, con las implicaciones de orden cultural, histórico, económico, político, financiero y todas aquellas que se presenten entre los interlocutores sociales, individual o colectivamente hablando.

La transición del estado natural al social cambia al hombre en su conducta y da a sus acciones valores que no tenían.

Así viene a cuento Rousseau en el caso de la seguridad social:

El hombre nace libre, pero encadenado a un orden social que sirve de base a todos, que es derecho sagrado, no natural, fundado sobre convenciones; base de todo sistema social que sustituye la desigualdad física o en fuerza o talento que la naturaleza ha establecido entre los hombres naturales pudiendo ser iguales por convención y derecho.⁸⁶

La voluntad general debe partir de todos para aplicarla a todos, deja de ser recta cuando tiende a un objeto individual y determinado porque se pierde la guía de la equidad.⁸⁷

El legislador es el mecánico que inventa la máquina, el príncipe la monta y la pone en movimiento. Si el ciudadano no es nada sin el concurso de los demás, y si la suma de sus fuerzas individuales es superior, puede decirse que la legislación alcanza el más alto grado de perfección posible.

“La libertad puede adquirirse pero jamás se recobra”. Cada pueblo tiene una causa que lo dirige y que hace de su legislación una propia y exclusiva de él.

Su discurso revela una tensión entre naturaleza y civilización, entre sentimiento y razón. Discurso que hoy podemos hacer propio.

La ley de seguridad social, desde cualquier enfoque, es la respuesta a muchas de las inquietudes que ocurren en medio de la complejidad relacional. El idealismo roussoniano se ha mantenido vigente durante dos siglos.

El derecho a la seguridad social, concretamente referido, es el medio idóneo para garantizar y para cumplir con una parte de los derechos humanos que nuestra Constitución Política consagra.

2. La Nueva Ley del Seguro Social tiene modificaciones esenciales, aun cuando se pretenda aparentar lo contrario. La copia de una gran parte de las antiguas disposiciones ayuda a disfrazar la modificación que contiene pero es indudable que a cualquier estudioso o analista difícilmente escapará el cambio conceptual de la solidaridad social: es el abandono de los esquemas que dieron

⁸⁶ Chevalier, M., *Teoría política, Rousseau, el contrato social*.

⁸⁷ De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1960, pp. 186-87.

origen a nuestro antiguo sistema de seguridad. Sistema que, de acuerdo con las características de dinamismo y expansión, dieron autonomía a esta rama jurídica con una clara tendencia a convertirse en un programa integral de mayor protección social conservando elementos de dos grandes sistemas que constituyeron sus pilares: el Plan Beveridge y la política de seguros implantada por Bismarck en el apogeo del movimiento obrero socialdemócrata.⁸⁸

Las políticas neoliberales, por cierto con rumbo directo al fracaso de no corregir las fases sociales, han impuesto modelos fabricados o elaborados con fórmulas mecánicas economistas, acondicionados a los intereses de regímenes financieros que la globalización impone. El olvido de la jerarquía de los paradigmas sociales, el rechazo a la esencia social del hombre, se ha marginado para que deje de ser el actor social en un escenario eminentemente social.

Si las reformas obedecen a los problemas de financiamiento que la conversión de los modelos económicos han provocado en las últimas décadas, debemos pagar la imprevisión aunque con ello estaremos aceptando *ingenuidad para no acusar incapacidad*.

Conviene destacar lo grave de instrumentar el soporte de los errores, *si es que los hubo*, o de los infortunios o calamidades imprevisibles, con medidas cuyos efectos negativos recaigan en la clase trabajadora, la menos favorecida en la relación laboral, en los sistemas de producción y en el reparto de la riqueza.

Los argumentos en que se fundó el cambio de nuestra legislación y que han sido destacados podrían parecer irrefutables pero no convence que el único remedio fuera un drástico cambio en la seguridad social.

La seguridad social y las pensiones se modificam sustancialmente en la nueva ley. El cambio los lleva al ámbito de la capitalización. La base de reparto tradicionalmente sostenido, queda vigente en la ley actual, dejando abierta la opción de uno y otro para los trabajadores asegurados por ahora. No se trata de un sistema dual en el sentido estricto en tanto que no se puede transitar de uno a otro: sólo existe la opción de continuar con el anterior o cambiar al nuevo. Quienes se aseguren a partir de 1997 no cuentan con esta posibilidad.

La ley individualiza el fondo de seguridad, lo cual no significa la privatización del sistema. Se privatiza cuando la administración queda cedida a empresas cuyo capital es independiente del fondo que administran.⁸⁹

El *quid* de la privatización radica en la desaparición del fundamento de *solidaridad* que la ley vigente establece en el artículo 8. De ahí que sea factible

⁸⁸ Destaca el maestro De la Cueva que la política social anunciada por el emperador Guillermo I atempera los efectos de la ley antisocial que Bismarck promulgó en 1876. El seguro social se implanta en Alemania progresivamente, *op. cit.*

⁸⁹ Uthoff, *Reforma a los sistemas...*, *cit.*, p. 52.

transformar el anterior seguro que por su sola constitución financiera integra un *fondo social* cuya administración exclusiva corresponde al IMSS, lo que le permite ampliar sus beneficios *solidariamente*.

La nueva legislación consigna para el IMSS atribuciones como administrador de los seguros por riesgos de trabajo y como vigilante en la administración y cumplimiento de los otros seguros. Vigilancia no reforzada porque no se le atribuyen funciones de ejecución directa que se concede a la Comisión Nacional del Sistema para el Ahorro del Retiro.⁹⁰

3. Las normas de inversión de reservas, modificadas en el año de 1990, fueron avances de la modificación sustancial financiera que desembocaría en la nueva legislación.

En este capítulo el cambio de mayor trascendencia se regula en el artículo 282, señalando la posibilidad de que se utilicen las reservas en apoyo al flujo de efectivo del propio instituto, beneficio condicionado a ciertos plazos y tasas equivalentes al rendimiento de valores emitidos por el gobierno federal; montos limitados y no por más de dos veces en un ejercicio fiscal.

Hay textos legales cuyo sentido se modifica ampliamente con la sutileza de un casi imperceptible cambio en el lenguaje; a título de ejemplo están, a propósito de la inversión del instituto en acciones y valores, el antiguo artículo 266 (modificado en diciembre de 1990) cuyo primer párrafo se convierte en el nuevo artículo 285 —con el cambio de nombre de Comisión Nacional de Valores por el de Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por excepción, la ley vigente autoriza inversiones sin cumplir con los requisitos señalados, con la aprobación unánime del Consejo Técnico y la autorización escrita del presidente de la República. Requisito, éste, que demuestra la importancia de la operación. Sin embargo, esta posibilidad, ahora contenida en el artículo 286 la permite sólo exigiendo la aprobación unánime del consejo técnico. Los consejeros estatales podrán libremente tomar la determinación sin que se exija el respaldo de la institución presidencial que representaba una garantía importantísima.

En materia procedimental tampoco puede haber optimismo no obstante que en el tramitación administrativa se amplían las facultades del Instituto para hacer efectivas las fianzas otorgadas a su favor para garantizar las obligaciones fiscales a cargo de terceros, conforme al Código Fiscal.

En caso de incumplimiento en el pago de las diferentes cuotas actuará en el cobro la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las oficinas de cobro del IMSS, procediendo en su calidad de órgano fiscal autónomo con facultades para

⁹⁰ Véase, capítulos II, IV y V del título tercero de la ley. Véase, núm. IV 69.

hacer efectivas la fianzas correspondientes; deberá poner a disposición de las administradoras de fondos para el retiro el importe de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez correspondientes. De no hacerlo conforme al plazo legal, se causarán recargos en beneficio del trabajador con cargo al IMSS o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las impugnaciones de los asegurados o beneficiarios deberán tramitarse como inconformidades antes los consejos consultivos delegacionales y no ante el consejo técnico como lo dispone la ley anterior; cambio que favorece la agilización de trámites; sin embargo, las inconformidades que antes podían ventilarse directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como acciones independientes, deberán agotar previamente el trámite administrativo de inconformidad, lo que implica retardo en las soluciones.

La disposición del artículo 295 al establecer la tramitación *administrativa* obligatoria del recurso de inconformidad podría tener buen resultado si garantizara la neutralidad y la celeridad en las soluciones, características no frecuentes en estas instancias. Todo indica que no se economizan movimientos en pro de la justicia social. Comentarios similares pueden exponerse respecto del procedimiento de queja en los términos del artículo 296. La gravedad reside fundamentalmente cuando las quejas se funden en violaciones o deficiencias en servicios de carácter urgente o aun vitales.

4. En 1997, a ochenta años de haberse promulgado la Constitución Política y de culminarse el proceso revolucionario hasta ahora el más importante para la nación, se estrena un régimen de seguridad social. Tal vez los regímenes financieros sean más convenientes para la sociedad y los seguros sean más avanzados, pero no puede afirmarse ni confirmarse que los estudios y cálculos que los fundamentan posean la verdad absoluta del mañana.

Coincide con el inicio de un milenio, el esperado año 2000, como símbolo de aliento para un mejor futuro. El arribo de la nueva era no puede ser sólo expectación sino acopio de conclusiones y análisis de posibilidades desde hace décadas.

Falta recapacitar sobre evitables sorpresas de haber meditado que en 1990 y en 1993 se introducían reformas importantes en la legislación de seguridad social mexicana, sin considerar que años atrás, en el año de 1984, la OIT había publicado su primera edición acerca de la *La seguridad social en la perspectiva del años 2000*.⁹¹

⁹¹ OIT, Ginebra, 1984. Informe presentado al director general de la OIT sobre la seguridad social de los países industrializados frente a los cambios económicos y sociales.

Los jóvenes trabajadores de hoy pueden estar tranquilos respecto a sus seguros de vida; no es garantía de vida más larga o de mejor calidad, sino porque al morir beneficiarán a sus dependientes económicos si lograron cotizar mil doscientas cincuenta semanas, que traducidas en años son un poco más de veinticuatro años de cotizar ininterrumpidamente.

Si la muerte sorprende al asegurado fuera de las edades promedio consideradas en las estadísticas, sin haber cotizado lo mínimo, nada se habrá perdido: sus aportaciones son recuperables y seguramente tendrán un incremento con los intereses que les correspondan después de haber descontado los gastos de administración de las compañías privadas de inversión que lograron captar el ahorro interno para prestarlo al gobierno y permitirle hacer frente a las obligaciones contraídas en divisas con el desgaste de soberanía que ello representa.

Si bien no puede afirmarse que el sistema de seguridad social se destruye con la nueva ley tampoco es inobjetable que se gane con la modificación en términos de *solidaridad*.

El juicio de valor de la sociedad acerca del nuevo sistema debe comenzar por tener información completa, adecuada para ser comprendida por estudiosos y por los trabajadores; haber escuchado las opiniones de grupos organizados de trabajadores y de empleadores, y aun del público en general para permitir la valoración por parte de las autoridades, de los legisladores, principalmente y pronosticar el costo político que la reforma podría tener.

El mejor resultado podría obtenerse logrando la eficiencia, con la proporción de costo-eficacia. Es irregable, como lo afirma Tamburi:

la aspiración de los individuos a contar con seguridad económica en la vejez y la búsqueda creciente de prestaciones complementarias las que ofrecen o prometen los regímenes públicos de seguro social... La reforma de los sistemas de previsión en América Latina es ineluctable. La dificultad radica en la manera de reestructurar el sistema público, asegurando su futuro y asignándole la función principal de garantizar la solidaridad colectiva, abriendo al mismo tiempo oportunidades para concertar libremente un seguro de pensiones complementario privado.⁹²

Tal vez es alentador que para Uthoff, con experiencia en la comparación sistémica y de sus efectos en la seguridad en América Latina:

⁹² Tamburi, Giovanni, "Seguro de pensiones y participación de la empresa privada", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, AISS, Ginebra, 2/93, citada por Ruezga, Antonio, *Administración pública y privada de los seguros sociales en América Latina*, serie Estudios 16, México, CISS, 1995, p. 167.

LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

un sistema de capitalización obligatorio puede ser tan restrictivo de las libertades individuales del afiliado como lo es el de reparto. La balanza debiera inclinarse conforme la sociedad esté en condiciones de valorar la posibilidad de sentirse dueño de un derecho o de un capital, la forma en que éstos se entregan cuando se llega a la edad de retiro, y la forma en que la participación en los diferentes regímenes de un sistema pueda coartar la movilidad del afiliado entre diversas alternativas.⁹³

Patricia KURCZYN VILLALOBOS

⁹³ Uthoff, *op. cit.*, 50.