

Señala dicho Artículo que los Decretos que expide el Poder Ejecutivo, en ejecución de esta facultad, deberán precisar:

a).—La clase de trabajadores a quienes no se refieran las normas;

b).—Plazos y procedimientos que se seguirán para su inscripción y para el cobro de las cuotas obrero-patronales;

c).—La determinación de los grupos de salario en que se consideren incluídos;

d).—Las modalidades pertinentes en el otorgamiento y disfrute de las prestaciones que les corresponda.

e).—Asimismo, determinarán la manera de operar los cambios de clase de los trabajadores y las consecuencias que dichos cambios acarreen.

Se indica además, que la clase de trabajadores se determinará de acuerdo con las leyes respectivas, o por lo que el Decreto de implantación del régimen de Seguridad Social señale.

El Poder Ejecutivo determinará igualmente, a propuesta del Instituto Mexicano del Seguro Social, las fechas de implantación de las diversas ramas del Seguro Social, y las circunscripciones territoriales en que se aplicará, tomando en cuenta:

a).—El desarrollo industrial y agrícola.

b).—La situación geográfica;

c).—La densidad de población asegurable; y

d).—La posibilidad de establecer los servicios correspondientes.

En ejecución paulatina del programa económico y social de Seguridad Social Mexicana, de mejoramiento de las condiciones de los trabajadores del campo, con fecha 23 de julio de 1959 (D. O. del 30 del mismo mes y año) se expidió el Decreto por el que

se ordena que el Banco de Crédito Agrícola, S. A., el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. y los Bancos Regionales, proporcionarán información al Instituto Mexicano del Seguro Social acerca de las condiciones en que operen las Sociedades de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal que existan en los Estados en que se haya implantado el Seguro Social.

Estos Bancos deberán conceder créditos independientes a los de avío y refacción, por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del Seguro Social, en las zonas a donde se hayan establecido los beneficios para los trabajadores campesinos, debiendo cubrir al Instituto esas cuotas dentro de los 15 días siguientes a la concesión de los créditos.

Se autoriza la extensión del Seguro Social, con la aprobación del Ejecutivo Federal, a ramas de industria en las circunscripciones territoriales en que no se hubiere implantado aún, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el Artículo 65 de la Ley, debiendo un reglamento especial fijar las modalidades conforme a las cuales se realizará este seguro.

X.—PRESTACION POR EL I.M.S.S. DEL SERVICIO PUBLICO ENCOMENDADO.

Es interesante hacer referencia al artículo antes citado, ya que señala el modo como el Instituto debe prestar el servicio público que tiene encomendado por la Ley, de acuerdo con la misma y con los reglamentos que se expidan:

a).—Ya **directamente**, utilizando su propio personal e instalaciones;

b).—Ya en forma **indirecta o subrogada**, en virtud de concesiones a particulares, siempre bajo la vigilancia y responsabilidad del Instituto;

c).—Bien sea **mediante contratos** con quienes tuvieron establecidos servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse

si se tratare de patrones con obligación al Seguro, en la revisión de una parte de la cuota patronal y obrera, en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios relativos. En tal caso el Instituto quedará relevado de otorgar las prestaciones de Seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de enfermedades no profesionales y maternidad, inclusive el pago de los subsidios correlativos, a los trabajadores de la Empresa o Entidades que hubieran firmado. Estos contratos requieren la anuencia de los trabajadores o de la organización representativa de ellos.

d).—Asimismo se podrán celebrar **contratos con determinadas ramas de industriales**, aún cuando las Empresas respectivas ejerzan sus actividades fuera de las circunscripciones territoriales en que se encuentre implantado el Seguro Obligatorio, quedando obligados los concesionarios, empresas o entidades a proporcionar al Instituto los informes y estadísticas médicas o administrativas que éste les exigere, de acuerdo con las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia prescritas por el propio Instituto.

XI.—REGIMEN DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRODUCCION Y DE LAS COOPERATIVAS LOCALES DE CREDITO AGRICOLA Y EJIDAL.

El Artículo 8o. de la Ley del Seguro Social, señala que para los efectos legales, las sociedades cooperativas de producción, las sociedades locales de crédito agrícola y de crédito ejidal, se considerarán como patrones, agregando que para las ramas de enfermedades no profesionales y maternidad e invalidez, vejez, cesantía y muerte, quedarán sujetas a un sistema de contribución bipartita, cubriendo dichas entidades el 50% de las primas totales y el Estado el otro 50%.

XII).—CONTINUACION VOLUNTARIA EN EL SEGURO.

En el capítulo 6o. de la Ley del Seguro Social, se señala la **continuación voluntaria en el seguro obligatorio, ya conjuntamente** en los seguros de enfermedades no profesionales, maternidad y de invalidez, veje y muerte, o únicamente el de invalidez, vejez y muerte, cubriendo las cuotas obrero-patronales correspondientes al grupo de salario al que perteneció en el momento de la baja, o en el inmediato inferior.

XII).—DE LOS SEGUROS FACULTATIVOS Y DE LOS SEGUROS ADICIONALES.

Por otro lado, señala la Ley de la materia, que el Instituto Mexicano del Seguro Social podrá contratar seguros facultativos y seguros adicionales, los cuales se organizarán en sección especial, con contabilidad y administración de fondos separada de la correspondiente a los seguros obligatorios.

Precisamente el Artículo 99 prescribe que el Instituto podrá contratar individual o colectivamente, seguros facultativos que comprenden uno o más de los seguros señalados en el Artículo 3o., con los trabajadores a que se refiere el Artículo 6o., como son los **profesionistas libres, los trabajadores independientes, los artesanos** y con todos aquéllos que lo fueren similares.

Asimismo, podrá contratar colectivamente con los ejidatarios y miembros de las comunidades agrarias, que no estuvieren sujetos al seguro obligatorio, seguros facultativos en las tres ramas.

XIV).—CONDICIONES Y TARIFAS DEL SEGURO FACULTATIVO.

Por otra parte, se prescribe que los seguros facultativos se sujetarán a condiciones y tarifas especiales, que tendrán como base:

- 1o.—Los resultados del examen médico del solicitante;
- 2o.—Las características del riesgo que signifique; y
- 3o.—Las prestaciones que se convengan.

Las tarifas incluirán el recargo necesario para cubrir los gastos de administración propios de este seguro, así como el porcentaje correspondiente de los gastos generales del Instituto.

El examen médico no será exigible tratándose de ejidatarios y podrá dispensarse a juicio del Instituto, cuando se trate de seguros de grupo.

XV).—SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO.

Se ha distinguido entre **regímenes contributivos** (en que las personas protegidas pagan una cotización propia para costear el seguro) y **no contributivos** (en que no existen cotizaciones propias), siendo generalmente obtenido el ingreso a través de impuestos generales o por una sobre tasa especial; ésto es, mediante contribuciones indirectas.

Para el funcionamiento de los regímenes de Seguridad Social, se han seguido las siguientes tendencias:

- a).—**Cotización unitaria**, y a cargo únicamente de las personas protegidas, de los empleadores o del Estado.
- b).—**Cotización doble** dentro de las cuales podrían citarse las siguientes posibilidades o combinaciones:
 - 1.—Asegurados y patrones;
 - 2.—Asegurado y Estado;
 - 3.—Patrones y Estado.
- c).—**Cotización triple** por medio de la cual la carga es repartida entre asegurados, patrones y Estado.

Estas fórmulas pueden adoptar las más variadas soluciones, ya que en ocasiones las cotizaciones se establecen en una tasa

igual para todos los contribuyentes, y en otras son de valor desigual. De igual modo la participación del Estado puede asumir diversas formas, destinándose a cubrir por ejemplo los gastos administrativos o a garantizar las prestaciones de valor mínimo, o bien, proporcionar prestaciones adicionales o aumentos a las comunes.

En el caso de los trabajadores independientes, es frecuente que se reparta la carga entre ellos y el Estado, toda vez que no siempre es fácil determinar el patrón, la fijación de las cotizaciones, el monto de los salarios percibidos y demás datos que sirvan para establecer la base técnica sobre la cual debe funcionar el seguro de los trabajadores independientes, no es fácil controlar, según hemos ya anotado.

Dentro de estas dificultades hay que añadir, por otro lado, que debe fijarse el monto de los ingresos que el trabajador percibe en el ejercicio de sus actividades, por lo que es corriente establecer para estos trabajos (**salarios base**) que pueden variar de clase a clase, y que son determinados por la Ley o de acuerdo con la declaración de los interesados.

XVI).—FINANCIAMIENTO DEL SEGURO FACULTATIVO.

Cabe agregar que se ordena por la propia Ley, que el Instituto elabore un **balance actuarial** correspondiente a los seguros facultativos adicionales, individuales o de grupo, en los términos y plazo fijados para la realización del balance actuarial de la organización correspondiente a los seguros obligatorios. El **superávit** actuarial correspondiente a cada uno de estos seguros, se utilizará en la creación de un fondo de reserva, hasta un límite que señalará el Reglamento. Si el superávit excede de ese límite, se aprovechará en mejorar las prestaciones de estos mismos seguros, conforme lo decida el Consejo Técnico.

Los **déficit actuariales** que de cada uno de estos seguros resulten, serán cubiertos por el fondo de reserva constituido por el superávit; si éste no bastare, será cubierto aumentando las primas, reduciendo los beneficios, o combinando ambas medidas.

El otorgamiento de las prestaciones en dinero a los trabajadores independientes, no siempre resulta fácil resolver desde el punto de vista técnico, dado que la naturaleza de sus actividades dificulta el control a ejercer sobre las condiciones de atribución y pago, tales como la verificación de la condición de asegurado, y la abstención del trabajador durante el pago de una prestación debida a incapacidad de trabajo.

XVII).—ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Desde el establecimiento de los Seguros Sociales Obligatorios, se consideró que el Estado es a quien corresponde primordialmente ejercer estas funciones, pudiéndolo hacer ya indirectamente o a través de Organismos especializados.

Ha habido tres tipos de organización administrativa que normalmente ante diversas circunstancias se han ensayado:

- 1.—El Estado se encarga directamente de la gestión del Seguro Social.
- 2.—El Estado encarga a **organizaciones especiales** la administración (descentralización administrativa).
- 3.—El Estado acredita organizaciones privadas para la gestión de los Seguros Sociales.

En México en la redacción original de la Fracción XXIX del Artículo 123, se estableció un seguro voluntario al declararse: Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos,

por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, debería comprender seguros de invalidez, de vejez, de cesación para infundir e inculcar la previsión popular.

Posteriormente con la reforma de 1929, se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que debería comprender seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

El artículo segundo (originalmente quinto), de la Ley del Seguro Social establece que para la organización y administración del Seguro Social, se crea con personalidad jurídica propia, una organización descentralizada, con domicilio en la Ciudad de México, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social".

Por lo tanto, se trata de una descentralización administrativa por servicio en la cual, conforme lo establece la reciente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su Artículo 15 Fracción XIII, corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social, siguiendo la redacción del texto original que había sido modificado, dejando a la Secretaría de Economía, ahora de Industria y Comercio, ser el órgano de relación del Poder Ejecutivo.

No es raro, por otra parte, como se estila en algunos países, que **varios organismos de Seguridad Social sean los encargados de un riesgo o de un grupo de riesgos**, es decir, uno para enfermedades y maternidad y otro, para invalidez, vejez y muerte, o bien se les destine a **una categoría especial o profesional de trabajadores**.

Esta autonomía ha sido aceptada porque permite una mayor agilidad a la institución y puede por otro lado, estar represen-

tada la clase interesada, que de este modo asumen parte de la responsabilidad en la ejecución de los servicios que a ellas se destinan.

Admiten múltiples variedades las diversas organizaciones administrativas, quedando el Estado en posibilidad de ejercer un mayor control en su vida económica y financiera, a quien corresponde, en todo caso, el papel de cuidar la elaboración de programas y planes destinados a ampliar y perfeccionar los regímenes de Seguridad existentes.

XVIII).—APUNTE ESTADISTICO.

De la consulta del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos de 1957, se desprende que en el año anterior existían en nuestro país 9,361 agrupaciones con un total de 1,000,462 agremiados, distribuidos entre distintas actividades como son las que a continuación se indican:

Actividad	Agrupaciones Agremiados	
Agricultura y Ganadería	1,885	131,276
Sivicultura, caza y pesca	84	17,072
Minas Metálicas	26	63,223
Plantas metalúrgicas	5	186
Otras minas (arena, cantera, etc.)	27	964
Salinas	17	3,426
Exploración y extracción de petróleo	12	25,478
Refinación y destilación de petróleo	2	69
Textiles	491	97,296
Fundiciones y manufacturera de artículos metálicos	252	14,916
Fabricación de materiales de construcción	703	103,797
Indumentaria y tocador	339	15,107

Productos alimenticios	830	84,212
Transformación de madera	209	10,034
Cerámica y vidrio	73	5,208
Cuero y pieles	63	2,800
Luz, fuerza y calefacción eléctrica	97	28,671
Química	118	2,698
Papel	46	4,952
Artes gráficas, fotografía y cinematografía	152	29,067
Tabaco	39	2,747
Joyas, objetos de arte e instrumentos musicales y de precisión	79	4,141
Transportes	1,566	197,359
Teléfonos, telégrafos y radiodifusoras no oficiales	23	6,937
Instituciones de crédito y compañías de seguros	3	2,595
Hoteles, restaurantes, etc.	163	13,423
Comercio	1,238	58,772
Trabajos domésticos	146	7,680
Otras actividades no consideradas en las anteriores (Despepitadoras de algodón, aceite y jabones, Seguro Social, hospitales, montes de piedad, picadores, banderilleros y matadores de toros, cigarros, carnes, aguas gaseosas, músicos, etc.)	629	60,603

En el propio Anuario Estadístico de 1967, aparecen las cifras que entresacamos correspondientes al salario horario, de las encuestas realizadas en octubre de 1956:

Total	3.05
-------	------

Aceites vegetales	2.48
Aguas gaseosas y minerales	2.29
Artefactos de hule	4.60
Bonetería	3.07
Calzado	2.52
Carpintería y ebanistería	2.13
Ceras y parafinas	2.04
Cerveza	2.97
Cigarros	2.52
Conservas alimenticias	2.33
Construcción y edificación	1.92
Curtiduría	2.42
Despepitadoras de algodón	1.83
Distribución de electricidad	5.55
Dulces y Chocolates	2.02
Fundiciones	3.19
Imprenta y encuadernación	2.90
Jabón	2.93
Litografía y fotolitografía	3.65
Loza	2.30
Materiales para construcción	2.59
Molinos de granos	2.43
Panaderías y pastelerías	2.59
Papel	2.81
Pastas alimenticias y galletas	2.03
Periódico, fotograbado y rotograbado	5.86
Productos químicos	2.67
Ropa de trabajo para obreros	1.78
Talleres mecánicos	4.63
Transporte urbano de efectos	1.89
Transporte urbano de pasajeros	2.69
Vidrio y cristal	2.51

Es pues preciso, además de determinar las actividades diversas de los trabajadores independientes, para poder calcular el costo del establecimiento de un régimen de seguridad social, su número, sus ingresos promedio, distribución territorial, cálculos actuariales, así como el costo de los establecimientos en donde se van a prestar los diversos servicios y calcular el costo de las prestaciones en dinero, a corto y a largo plazo que corresponderían al trabajador no asalariado conforme a la aportación con que contribuya y teniendo en cuenta no al trabajador, sino a su familia y dependientes económicos, de acuerdo con el sentir de nuestra Legislación Social.

Por otra parte, es preciso señalar que es perfectamente viable la posibilidad de aprovechar las instalaciones y servicios donde actualmente se prestan a los asegurados asalariados, lo que a través de la ley de los grandes números, disminuiría cualquier cálculo del costo independiente de una prestación.

XIX).—CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES FINALES.

De todo lo anteriormente expuesto podemos sintetizar, concluyendo, las siguientes afirmaciones, respecto a la extensión del Régimen de Seguridad Social a los trabajadores independientes.

1.—**Es posible la extensión de los beneficios de la Seguridad Social a los trabajadores independientes**, pero para ello, es necesario estudiar en cada caso, las características peculiares de cada grupo de trabajadores en particular.

2.—Cuando de los resultados de las investigaciones y estudios, se obtenga que no es posible aplicar un régimen de Seguro Social, según las técnicas que lo sustentan y hacen viable, será preciso adoptar otros sistemas, que inspirándose en la misma idea protectora, ofrezcan mejores perspectivas, haciendo por