

Seguridad

Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Sumaria

La prevención de los riesgos profesionales y el Seguro Social <i>por el Dr. Enrique Arreguín V.</i>	pág. 9
Reformas a la Ley Mexicana del Seguro Social	„ 19
Informe del Sr. Lic. Benito Coquet Director General del I.M.S.S. a la XVIª H. Asamblea General	„ 29
Nuevo Cuadro Básico de Medicamentos del I.M.S.S.	„ 37
Ratificación del Convenio de la O.I.T. No. 102 relativo a la norma mínima de la Seguridad Social	„ 45
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales	„ 49
Reestructura de los Servicios Médicos del I.M.S.S.	„ 56
Las Prestaciones Sociales del I.M.S.S. según su nueva Estructuración	„ 73
Bibliografía	„ 87

INFORME DEL SEÑOR LICENCIADO BENITO COQUET, DIRECTOR
GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL,
A LA DECIMASEXTA H. ASAMBLEA GENERAL CELEBRADA
EL 21 DE DICIEMBRE DE 1959

Honorable Asamblea General:
Señores Secretarios de Estado:

En acatamiento a lo establecido en el artículo 116 de la Ley del Seguro Social, comparezco ante ustedes para presentar a su consideración el Estado de Ingresos y Egresos correspondientes a 1958, la Memoria de las actividades realizadas durante el mismo período y el Plan de Labores que está cumpliendo durante el presente año de 1959.

Los documentos mencionados contienen todas las cifras y comentarios propios para obtener un juicio documentado sobre el estado financiero general de la Institución, los servicios que presta, la aplicación de los fondos en las diversas prestaciones que la Ley concede, las inversiones que realiza, y finalmente, sobre los propósitos que cada día afirman con mayor vigor la realización del programa de seguridad social en nuestro país.

Como los documentos a que aludo han sido entregados a los señores miembros de la H. Asamblea General, en esta breve exposición no haré sino referencia a los mismos para formular algunas consideraciones de carácter general.

Es ya tradicional que esta Honorable Asamblea se reúna en el transcurso de los últimos meses del año. Debido a esta circunstancia, el Estado de Ingresos y Egresos y la Memoria que se refieren al año de 1958, comprenden once meses de la Administración que tan honrosamente cumplió sus tareas el día último de noviembre pasado y un mes de la actual gestión. Resulta, pues, saludable para la continuidad administrativa y legal de todos los actos de nuestra Institución, el que se informe del desarrollo de los trabajos de 1958, como un solo esfuerzo encaminado a un mismo propósito: hacer más imperante y más activa la seguridad social en nuestro país.

En consecuencia, deseo cumplir con un grato deber al expresar el reconocimiento de la Institución al anterior Director General, señor licenciado don Antonio Ortiz Mena, quien consagró sus mejores esfuerzos para lograr el éxito más completo en la misión que le fue encomendada por el señor Presidente Ruiz Cortines. Sus metas y preocupaciones al frente del Instituto estuvieron siempre a la altura de los propósitos del régimen para alcanzar nuevas conquistas en el campo de la seguridad social, dedicando siempre una atención vigilante para obtener la suficiencia de los ingresos, la adecuada inversión de los recursos patrimoniales, la eficacia de los servicios, la mejoría de las prestaciones en favor de la población amparada, y lo que es más loable, la ampliación sistemática del régimen

de seguridad a mayores núcleos de población, hasta alcanzar que estuviesen en él representadas la totalidad de las entidades de la República.

Así, al 30 de noviembre del año próximo anterior, el Seguro Social se había implantado en 179 municipios de los 29 Estados de la Federación y en los Territorios de Baja California y Quintana Roo. La población protegida ascendió a 2.547,686 derechohabientes, con una inscripción de 922,133 asegurados y . . . 1.625,553 beneficiarios.

Además, entre los créditos que enriquecen la actuación de la anterior Administración, se cuenta, de manera señalada, la extensión del régimen de seguridad social a la población campesina —tarea que se inició en la zona noroeste del país— y la creación de las Casas de la Asegurada —ahora Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar— que tan encomiable tarea realizaron en su programa de mejoramiento de los niveles de vida de las familias obreras del país.

Queda, en esos términos, la constancia del reconocimiento a una misión cumplida.

Dieciséis años de existencia cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social. Los días de incompreensión para sus actividades pasaron y parecen mucho más lejanos de lo que son en realidad. En el corto tiempo transcurrido, los grandes sectores de trabajadores han encontrado en el Instituto una creciente satisfacción a sus necesidades y han percibido en las prestaciones que concede para solventar las contingencias y riesgos de la vida, una de las más eficaces manifestaciones de la justicia social, pues según los mandatos de nuestra Constitución y los términos de la Ley que dio nacimiento al Instituto, su labor no es otra, todos los días y en cada instante, que la de impartir justicia a los trabajadores de México al reconocer su derecho a una vida siempre mejor.

Producto de los anhelos populares y testimonio auténtico de los propósitos liberadores de nuestra Revolución, la seguridad social año con año ha visto crecer el apoyo, la colaboración y la confianza del sector patronal. No sólo por lo que significa en la vida económica y social del país, sino porque la solidaridad social, que crea la seguridad social, se traduce en un clima de armonía en el que todos —principalmente los que menos poseen— tienen el derecho de progresar y de prosperar.

El volumen de los servicios médicos que imparte el Instituto, así como las prestaciones en dinero que se cubren en beneficio de la población amparada, se han ido incrementando, año con año, en la medida en que nuevos sectores se incorporan al régimen de seguridad social. Para sólo citar las cifras básicas tanto en materia de consulta externa como en los ingresos de hospitalización que se han registrado en las diversas unidades del sistema, mencionaré las siguientes: durante el año de 1958 se impartieron 12.176,579 consultas o sean 4.766,868 más que en el año de 1952 y se inscribieron 134,683 enfermos en nuestra red hospitalaria, o sea 79,072 más que en 1952. A su vez, el volumen de las prestaciones

en dinero, que en 1952 fue de \$20.584,272.20 se multiplicó en 5.3 veces para el año de 1958, cuyo monto fue de \$108.782,095.25.

También los ingresos básicos de la Institución han crecido al aumentar la población asegurada. En 1952, éstos alcanzaron la cifra de \$283.119,763.15 y, para 1958, ascendieron a \$1,065.699,067.91. Paralelamente al aumento de los ingresos básicos del Instituto, los egresos se han incrementado anualmente en porcentajes superiores. Esto se explica por el aumento de los servicios y el de los costos de operación y por el incremento constante de las prestaciones en dinero, ya que cada vez más se van cumpliendo los tiempos de espera requeridos por las prestaciones diferidas. Además, el mejoramiento de las prestaciones y el mayor volumen de los gastos de administración también se reflejan en la cuantía anual de los gastos. Para citar el mismo ejemplo, en 1952 los egresos fueron de . . . \$260.479,041.82 y, en 1958, de \$827.115,753.66, por las tres ramas del seguro.

Para aclarar más esta situación, debe tenerse presente que, mientras la población amparada en 1958 —en cifras aproximadas— duplicó la de 1952, los egresos de 1958 triplicaron los de 1952.

Por otra parte, el Instituto recibió ingresos que podríamos calificar de extraordinarios durante el bienio 1957-1958. La razón fundamental de este incremento se debe a las reformas a la Ley del Seguro Social que aprobó el H. Congreso de la Unión a fines del año 1956. A consecuencia de estas reformas, se crearon tres nuevos grupos de salarios de cotización. Sin embargo, los egresos también se incrementaron, aun cuando en porcentajes mayores que los de los ingresos. Las nuevas condiciones y duración de las prestaciones que establecieron las reformas de 1956, tanto en la rama de enfermedades generales y maternidad, como en la de invalidez, vejez, cesantía, y muerte, originaron una expansión en el gasto que reflejó, también, mayores costos por la mejoría de los servicios médicos.

En el Estado de Ingresos y Egresos se aprecia que las erogaciones por el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad han sido siempre crecientes, representando en 1958 un 58.16% en función del ingreso básico anual y un 74.94% en relación con los egresos totales del Instituto. Para medir la generalidad de esta situación, quedó señalado en los documentos distribuidos que el porcentaje anual de incremento en los egresos de la rama de enfermedades generales y maternidad, en función del ingreso básico anual ha sido, en promedio, de 59.86%, considerando el lapso de 1944-1958 y que, el porcentaje promedio de incremento del propio ramo, en función del egreso total anual de las tres ramas del seguro, ha sido de 76.69% en el mismo lapso.

Con excepción del año de 1953, en que los gastos de administración registraron una disminución, en números absolutos y en números relativos respecto a los de 1952., la tendencia de este tipo de erogaciones, ha sido la de un incremento anual constante. El año de 1958 se aplicaron \$186.143.889.31 a gastos de administración, siendo su monto el año de 1952 de \$61.626.158.33. En 1958 repre-

sentaron el 16.76% del valor total de los egresos. Ahora bien, la tendencia de incremento de estos gastos, en el período de 1954-1958, sólo experimentó una disminución en el bienio 1957-1958, debido a los ingresos extraordinarios que en él se recibieron y como resultado de las medidas de control que fueron aplicadas.

Los incrementos que acusan las cifras mencionadas, tanto las relativas al seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, como las de gastos de administración, se explican, en primer lugar, por la mejoría constante de los servicios médicos que han hecho aumentar el número de derechohabientes que los utilizan elevando los gastos de operación y, en segundo lugar, por las constantes extensiones del régimen a nuevas circunscripciones territoriales y la incorporación de un mayor número de trabajadores en las ya existentes. En numerosas de estas ampliaciones se ha significado un crecimiento menos rápido de los ingresos en comparación con los egresos, debido a que los salarios promedios son, en general, inferiores a los del Distrito Federal y a los de los grandes centros de población.

El régimen de seguridad social mexicano está integrado, en forma tal, en el aspecto financiero, que la rama de invalidez, vejez y muerte y de cesantía en edad avanzada permite acumular reservas que respondan al cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley. La rama de enfermedades no profesionales y maternidad, que debe destinar íntegramente sus ingresos anuales al otorgamiento de prestaciones en especie y en dinero —y a constituir un fondo de emergencia para epidemias o desviaciones anormales de este seguro— ha venido operando sistemáticamente con déficit desde el año de 1947, hasta el año en el que informo, por las razones ya expuestas. La cifra deficitaria en 1958 fue de \$61,894.107.53, cifra solamente superada en el lapso de 1947 a 1958, en el año de 1952, que fue de \$62,330.072.99.

Como de continuar esta tendencia pudieran presentarse consecuencias de alguna gravedad, la anterior Administración del Instituto inició una política de control y reducción de gastos, que ha continuado la actual, sin que estas medidas, en ningún sentido, hayan sido en perjuicio de la calidad de los servicios médicos, al efecto, se adoptaron una serie de medidas para la adquisición, distribución y control de medicamentos, para la supresión de gastos innecesarios y para obtener un mayor rendimiento de los servicios médicos, los estímulos que el Instituto debe a su cuerpo médico tanto en su mejoría profesional como económica y en una más congruente estructura de los programas de trabajo respectivos.

Con tales medidas, tanto de orden técnico como administrativo y otras de carácter financiero, para las que se ha contado y se cuenta con la colaboración y la comprensión de los sectores obreros y patronales, se busca el equilibrio económico de esta rama del seguro, a fin de que no continúe gravitando sobre la de invalidez, vejez y muerte y cesantía en edad avanzada y permita, al Instituto cumplir con sus compromisos y responsabilidades.

Para concluir el comentario del Estado de Ingresos y Egresos de 1958, solamente quiero señalar la cuantía de las erogaciones en beneficio de la población amparada: a prestaciones en especie el Instituto destinó \$532.189,769.11 y, a prestaciones en dinero —incluyendo subsidios, indemnizaciones por incapacidades, pensiones y otras erogaciones— \$108.782,095.24. Además, en sus obras de servicio social —clínicas, hospitales, unidades de servicios sociales y habitación, entre otras— se invirtieron \$107,040.279.68.

Quiero referirme ahora, brevemente, al Plan de Labores del presente año. De todas las metas que nos hemos propuesto, independientemente de las que atañen a la reorganización técnica y a la nueva estructura administrativa, deseo señalar, especialmente, las siguientes: a) la planeación, organización e impartición de los servicios médicos; b) la satisfacción progresiva de las imperiosas necesidades que se presentan en materia de construcciones de hospitales, clínicas y otros edificios de servicios médicos y sociales, y c) la extensión de las prestaciones sociales.

Los dos primeros puntos se encuentran estrechamente vinculados. Para la planeación, organización e impartición de los servicios médicos, se han formulado programas específicos que se están realizando para lograr una mayor eficiencia en las actividades del cuerpo médico, mediante la reestructuración interna y la revisión de los procedimientos de trabajo en los servicios de las clínicas y de los hospitales; el cumplimiento de un plan de estímulos que incluye labores de promoción y divulgación científica; la revisión del Cuadro Básico de Medicamentos y la dotación conveniente de equipo, instrumental y material de reemplazo a las diversas unidades médicas; la intensificación de los programas de medicina preventiva y educación higiénica y, finalmente, la edificación de publicaciones para divulgar los avances científicos de la medicina.

Los servicios médicos —como se expresa en el texto de la Memoria— constituyen la parte más objetiva del trabajo del Instituto y están destinados a la noble misión de proteger la salud de los trabajadores y de sus beneficiarios. De ahí que sea preocupación fundamental del Instituto contribuir a preservar y proteger la salud física y moral de sus derechohabientes, mediante una constante e imperiosa mejoría de los servicios médicos. La Dirección se ha impuesto el propósito de contribuir a crear un nuevo concepto del ejercicio de la profesión médica, vinculándola cada vez más no sólo a su noble tradición humana sino al valor social que ella tiene el deber ineludible de expresar para superar cualquier egoísmo que limite la grandeza de su misión. De ninguna manera se pretende coartar las legítimas ambiciones que todos anhelamos para nuestra propia vida y para la de nuestros hijos. El médico de la seguridad social puede y debe conciliar en cada momento sus responsabilidades ante la colectividad y sus propósitos más personales y más concretos. El Instituto procurará en la medida en que lo permitan sus posibilidades otorgar su cooperación y multiplicar sus estímulos para contri-

buir al fortalecimiento de esa nueva concepción de la medicina, en beneficio de los trabajadores mexicanos.

Bien comprendemos que los servicios médicos, aun cuando sean proporcionados por un equipo humano científicamente apto, requerirán siempre de instalaciones adecuadas y de los recursos materiales que les deben ser propios, con el fin de mantener el más alto nivel de salud que sea factible entre la población amparada.

Puedo afirmar, con satisfacción, que después de dieciséis años de existencia, el Instituto cuenta con cuerpo médico y con instalaciones materiales que han hecho cada vez más eficaces la impartición de los servicios médicos y que es voluntad común, de las autoridades y de los profesionistas que colaboran con el Instituto, corregir incesantemente las fallas y los defectos que vienen arrastrándose, también desde hace muchos años.

En cuanto a instalaciones materiales, el déficit del Instituto es aún muy grande. Esto explica que entre los trabajos iniciales se atendiera a una investigación de carácter nacional para permitir una planeación congruente con las necesidades, estableciendo las precedencias respecto al tipo de unidades y a los sitios en que es más urgente la necesidad de resolver esta situación.

En el Distrito Federal, se inició, de inmediato la construcción de cuatro clínicas, ubicadas en la Calle de González Bocanegra, para 30,000 derechohabientes; en la Calzada de Tlalpan, para 40,000; en Legaría para 30.000 y, en Coyoaacán, para 30.000 beneficiarios. Para atender a la solicitud del problema de la insuficiencia en camas de la Maternidad N° 1, se edifica la Unidad Tocoquirúrgica, con 100 camas, anexa a la propia Maternidad. Los edificios que menciono quedarán concluidos en el transcurso de los próximos sesenta días.

En el país, el programa de construcciones se inició con las clínicas y hospitales de Mexicali, Tijuana, Ensenada, Ciudad Juárez, Saltillo, San Luis Potosí, Culiacán, Mazatlán y Los Mochis, Mérida, Chetumal y Zacapu y, en breve término, comenzarán a edificarse otras unidades médicas en diversas poblaciones de la República.

Por otra parte, constituye un propósito esencial del Instituto, dar un impulso cada vez mayor a las prestaciones de carácter social que la Ley determina. Las Casas de la Asegurada, que fueron transformadas en Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, están cumpliendo una alta función en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias obreras. En ellos se imparten conocimientos de medicina preventiva y las asistentes a estos Centros se convierten en nuestras mejores colaboradoras en las campañas para la salud que realiza la Institución.

También se prepara a las mujeres aseguradas o beneficiarias de los trabajadores inscritos en el Instituto, a mejorar su vida en el hogar mediante sistemas de alimentación más convenientes, la impartición de enseñanzas de corte y con-

fección, educación higiénica, cuidado personal y materias de tipo cultural. La acción no queda limitada a los términos enunciados. Se proyecta, además, al seno de la comunidad urbana o rural, para solicitar el espíritu de cooperación, el auxilio y la ayuda que pueden y deben prestarse las familias de los trabajadores, para resolver problemas que solamente mediando un vínculo de solidaridad pueden ser superados con eficacia. La idea de servicio común para un mejoramiento colectivo constituye la médula de este trabajo.

En el Distrito Federal, también dentro de los próximos sesenta días, se concluirá la construcción de los tres primeros Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar: uno ubicado en la Calzada de Guadalupe, para 6.000 personas; otro en las calles de Xola, para 2.000 y otro en Legaria, para 1.000. También está en vías de concluirse el Jardín de Niños de la Unidad de Servicios Sociales y Habitación N° 2, en Tlalnepantla, Estado de México, con aulas para 300 escolares.

En las ciudades de Mexicali, Tijuana, Ciudad Juárez, Saltillo, San Luis Potosí, Culiacán, Mazatlán, Los Mochis, Mérida y Chetumal, están en proceso de construcción otros tantos Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar.

Voy a referirme, finalmente, a la Unidad "Independencia" de Servicios Sociales y de Habitación, cuya edificación se inició en mayo de este año y se terminará en agosto del próximo. La Unidad "Independencia" contará con 2.500 viviendas, centros comerciales educativos, clínica, centro de seguridad social para el bienestar familiar y plaza cívica.

La Unidad "Independencia", al proporcionar habitación a 12.500 personas, en uno de los más hermosos sitios de la capital, contribuirá a mejorar las condiciones de salud y de vida de los trabajadores.

Finalmente, señores, me complace expresar palabras de agradecimiento por la constante colaboración que he recibido tanto del H. Consejo Técnico como de la H. Comisión de Vigilancia y señalar que en el cumplimiento de las responsabilidades que les marca la Ley han puesto su voluntad, conocimiento y esfuerzo para hacer que el Instituto Mexicano del Seguro Social se engrandezca en el servicio que la Nación le ha encomendado.

HONORABLE ASAMBLEA:

El señor Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, expresó que México no tiene "otra lucha que emprender que la de redimirnos de la insalubridad, de la ignorancia y de la pobreza". En esta labor de enormes proporciones, el Instituto Mexicano del Seguro Social ocupa un sitio tanto más destacado cuanto más plenamente realice la tarea redentora que le confió la Revolución.

Nuestro tiempo se distingue por el anhelo del hombre en crear una libertad auténtica, en instaurar el imperio de la justicia y en conquistar un respeto invio-

lable a su dignidad. Estas hondas aspiraciones ¿qué son, sino la lucha constante por superar las condiciones en que se ve obligado a ganar su existencia; por obtener un progreso económico que no rompa el lazo solidario de las aspiraciones colectivas; por robustecer una confianza creciente en el poder liberador de la educación y por disfrutar de un régimen de seguridad que lo ampare en la enfermedad, en el riesgo, en el infortunio y en la necesidad? Cualquiera que sea la latitud, los anhelos son idénticos, responden a los mismos propósitos y se unifican en las metas por alcanzar.

Dentro de ese gran programa, que reúne las aspiraciones cotidianas de millones y millones de hombres en el mundo, la seguridad social constituye una de las esperanzas más firmes, más ciertas y más creadoras. En nuestro México se advierte ese común denominador. Y nada más explicable, porque la seguridad social fue y es uno de los postulados, una de las metas de justicia social de nuestra Revolución redentora: librar a los trabajadores y a sus familiares de las contingencias del desamparo, de las incertidumbres del mañana en las horas adversas de la enfermedad, el accidente, el desempleo y la vejez.

El señor Presidente de la República ha manifestado que nuestro desarrollo ha de seguir conquistando, una a una, las metas que fijó nuestra Revolución: elevar en forma constante los niveles de vida y de cultura, alcanzar mayores libertades y mayor bienestar, como atributos de la dignidad del hombre, objeto esencial de nuestras Instituciones sociales.

Y, en la lucha por alcanzar esas metas, señores, el régimen de seguridad social está presente, con el testimonio de la colaboración obrero-patronal y con la ambición y la grandeza de miras que nos ha señalado el señor Presidente de la República.