

201. 59



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ASPECTOS SOCIO-JURIDICOS DE LA SEGURIDAD
SOCIAL Y SUS REPERCUSIONES EN LA SOCIEDAD
MEXICANA**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

ARACELI BELTRAN ROMAN

México, D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

	Páginas
A.- Estructura Social Mexicana.- Breve referencia a los Grupos Sociales. B.- Base Constitucional de la Seguridad Social. C.- El Aseguramiento Social dentro del Marco de Referencia General de la Seguridad Social.....	1.21

CAPITULO SEGUNDO

FACTORES SOCIOLOGICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A.- Demográfico. B.- Económico. C.- Político. D.- Grupo de Presión. E.- Difusión Cultural en la Seguridad Social. F.- Desarrollo Técnico de la Seguridad Social. G.- Standardización Internacional y Asistencia Técnica.....	2.25
--	------

CAPITULO TERCERO

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO Y SEGURIDAD SOCIAL

A.- La Política Social en el Marco de los Objetivos de Empleo y Distribución de Ingreso. B.- Política Demográfica. C.- Política de Salud y Seguridad Social. D.- Vivienda. E.- Atención a Grupos Específicos de la Población, así como a Marginados Urbanos y Rurales. G.- Acciones y Resultados 1977-1979.....	3.32
---	------

CAPITULO CUARTO

ESTRATEGIAS DEFINIDAS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS SEÑALADOS EN EL MARCO DE LA ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL.

A.- Estrategias. B.- Objetivos en el período comprendido de 1979-1980. C.- Asistencia y Seguridad Social 1981-1982 como marco de referencia, Objetivos. D.- Estrategias 1981-1982. E.- Relaciones entre las Instituciones de Asistencia y Seguridad Social.- F.- Principales Programas y Sub-programas.....	4.34
---	------

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A.- Estructura Social Mexicana. Breve referencia a los Grupos Sociales.-
B.- Base constitucional de la Seguridad Social.- C.- El aseguramiento social dentro del marco de referencia general de la Seguridad Social.

A.- ESTRUCTURA SOCIAL MEXICANA. BREVE REFERENCIA A LOS GRUPOS SOCIALES,

El sociólogo Leandro Azuara Pérez afirma: "La Estratificación Social consiste en un procedimiento en virtud del cual se fija el status de los individuos dentro de una relación cambiante de superioridad e inferioridad. Por lo que es la vía y procedimiento para la fijación del status".⁽¹⁾

Para el autor Sorokin, la Estructura Social comprende la diferenciación, esto es, la división de la población en líneas verticales y la Estratificación Social que se refiere a la división de las líneas horizontales.

Ahora bien, las líneas verticales pueden ser ascendentes, cuando una persona pasa de una clase inferior a una superior, y las líneas verticales descendentes se dan cuando un individuo pasa de una clase superior a una inferior.

En cuanto a las líneas horizontales, son aquellas en las que los individuos o grupos de personas pasan de una situación a otra, sin que se modifique o altere el status social en el que se encuentran viviendo.⁽²⁾

(1) Azuara Pérez, Leandro.- Sociología, 4a. edición, pag.85, Ed. Porrúa, 1980.

(2) Sorokin Pitrim. Sociedad, Cultura y Personalidad. (Su estructura y su dinámica) (Sistema de Sociología Gral.) Cultura e Historia, pag. 425, Ed. Aguilar.

Para comprender lo anterior es preciso saber que el Status es la posición en relación con otras posiciones y que el rol es la pauta de conducta que se espera de las personas que ocupan un status determinado.

El término Estructura Social se utiliza en ocasiones para hacer referencia a cualquier regularidad pautada de conducta y el análisis de ésta, exige la identificación de los roles y status por los que se encuentra constituida, así como el examen de las relaciones que existe entre ellas. Se puede mantener su forma relativamente invariable mientras cambia sus funciones en respuesta a la incesante variación y flujo característico de la sociedad humana.

El aspecto que considero necesario abordar respecto de los Grupos Sociales lo trataremos con un enfoque nacional y lo iniciaremos con El Campo y la Ciudad.

De 1910 a 1940 la Estructura Social de México se encuentra en un proceso ininterrumpido de transformación, indicador de un crecimiento progresivo de nuestra población urbana y de una disminución proporcional de la población rural. Es posible lograr una explicación de este hecho si lo analizamos por décadas; así de 1910 a 1920 la época más cruenta de la Revolución Mexicana, nos encontramos con que la población rural disminuyó y ascendió la población urbana por el afán de seguridad y medios de vida que fueron buscados por los campesinos en las ciudades. Más adelante, de 1920 a 1930, la causa principal que explica la disminución de la población rural (paralela al crecimiento de los centros urbanos), fue el quebranto de la economía agrícola originado por la destrucción de las antiguas haciendas y asolación de los campos, debido a tres golpes armados: la rebelión de los Huertistas en 1923, la rebelión Cristera de 1926 y la rebelión Escobedista de 1929.

La hipertrofia de las ciudades latinoamericanas, originada básicamente por el fenómeno extrínseco de la industrialización, es lo que produce el profundo desequilibrio entre el modo de vivir rural y el modo de vida citadino, desequilibrio que en países industrializados es menor.

En la década de los Treinta es lograda la paz en los campos y aplicada intensivamente la Reforma Agraria.

La población rural continuó disminuyendo relativamente a un ritmo menor a la anterior década, en virtud de que la industrialización del País empezó a perfilarse en esos años.

Podemos concluir señalando que México tiene una estructura social agraria bien definida, aunque sufra y haya sufrido cambios debido al proceso de industrialización. Además, se puede asegurar que la formación y engrosamiento de nuestras ciudades tienen y seguirán teniendo una resonancia concomitante, no solo en la esfera de la economía y evolución estructural de las clases sociales, sino en la esfera de la cultura. A este fenómeno se le ha denominado a través del tiempo como Civilización, es decir, acción de la civitas o ciudad llamado comunmente Civilización.

Como lo han señalado algunos sociólogos norteamericanos, nada explica mejor la influencia de una ciudad en torno suyo como los hilos de una tela, muy apretada y unidos en el centro y separados gradualmente a medida que se ensancha la tela. (3)

Así pues, las influencias que van ejerciendo las grandes ciudades sobre el resto del País, junto con el proceso de desruralización ya mencionado, han provocado cambios en los hábitos, conducta y costumbres regionales en la medida en que estas zonas estén lejos de las líneas de comunicación.

(3) Faulkner, Kepner y Bertlett, capítulo intitulado Norteamérica, país de ciudades. Pags. 189-195.

La Familia.-

La doctrina sociológica, según la cuál la institución familiar está sometida a un proceso ininterrumpido de solidaridad, se encuentra desacreditada en su generalidad.

En México, la célula social principal ha estado perdiendo progresivamente su antigua cohesión. La familia numerosa y solidaria era el tipo más común de familia que existía en México hasta fines del siglo XIX, la vigorosa solidaridad de la familia se daba incluso entre los peones acasillados en los latifundios del porfirismo; como prueba de este hecho, es que las deudas contraídas por los padres en las "tiendas de raya", eran transmitidas y reconocidas a fortiori por los hijos e incluso por los nietos.

Es al estallar la Revolución de 1910 cuando aparece una primera causa del debilitamiento de los lazos familiares, consistente en el desplazamiento en masa de la población campesina, lo cual desarraigó a muchos jefes de familia en sus hogares y lugares de origen.

Las causas que impidieron el asentamiento de la base familiar, pasada la crisis revolucionaria son: el buen reconocimiento de la tierra no despertó interés entre los campesinos; la falta de crédito barato y suficiente; el aumento demográfico del País; el crecimiento de las ciudades y la incorporación de la mujer a la población económicamente activa. Amén de los aspectos antes señalados, también es importante anotar el rompimiento de la situación ética y tradicionalista que caracterizaba anteriormente a la familia, y en consecuencia de tal decrecimiento ético, viene la disgregación de la célula familiar.

Clases Sociales.-

El movimiento de las clases sociales en el período comprendido de 1910

a 1921, plena etapa de crisis revolucionaria, tiene las siguientes características: descenso de la clase alta rural; descenso de la clase media rural; descenso de la clase popular rural; descenso de la clase alta urbana; aumento de la clase media urbana y el aumento de la clase popular urbana.

En el período de 1930 se pueden señalar: la inmovilidad de la clase alta rural; ascenso de la clase media rural; descenso de la clase popular rural; inmovilidad de la clase alta urbana; crecimiento de la clase media urbana, y el aumento de la clase popular urbana.

El movimiento en el año de 1940 tuvo las siguientes características: descenso de la clase alta rural; crecimiento de la clase media rural; descenso de la clase popular rural; crecimiento de la clase alta urbana; aumento de la clase media urbana y el crecimiento de la clase popular urbana.

El año de 1950 se caracterizó por: aumento de la clase alta rural, o aumento de la clase media rural, o descenso de la clase popular rural, o aumento de la clase alta urbana; aumento de la clase media urbana, y el aumento de la clase popular urbana.

Posteriormente, a este análisis comparativo de las décadas que mencionamos, es oportuno señalar que a cada una de las clases y en especial con la clase popular del campo, en términos generales, es después de la revolución cuando el campesino mexicano ingresó a los grupos que le sirvieron de protección, de tal suerte que empezó a luchar en defensa de sus propios intereses de clase.

Clase Popular de la Ciudad.-

Al lado del cambio efectuado en la composición y relación de las clases sociales, se lleva a cabo una constante multiplicación de uno de los segmentos de la clase popular urbana: el de los obreros-industriales. Por

otro lado, el engrosamiento de las ciudades provoca la multiplicación del sector no asalariado y de la clase popular urbana.

Dentro de la heterogénea composición de la clase popular urbana, el sector de los obreros-industriales ocupa un lugar muy destacado debido a que tiene la noción más clara del papel que desempeña dentro de la sociedad.

Es en los primeros años de este siglo, cuando surge una característica especial que es el advenimiento de formas más coherentes de resistencia sindical.

Clase Media.-

La historia de la clase media está ligada al proceso histórico de los últimos 4 ó 5 siglos en el Continente Europeo, si bien la fisonomía que peculiariza a esa clase, en la actualidad se ha ido perfilando progresivamente desde la Revolución Francesa. Efectivamente, dicha revolución tuvo un eco directo y decisivo sobre las clases medias.

Las clases medias se distinguen ante la rural y urbana en que tienen un mayor acceso a la cultura y a los bienes de consumo, por tener mejores ingresos o porque tienen un nivel educativo mayor, permitiéndoles distribuir sus ingresos con más provecho para el núcleo familiar.

En México, los españoles implantaron la estructura social del feudalismo medieval. Llegaron guerreros y aventureros con los fines concretos de explotar ricos minerales, de acaparar tierras e imponer su vasallaje entre los nativos.

La estructura social existía en dos estratos: señores y siervos. Abady Queipo expresó: "ya dijimos que la Nueva España se componía, con cierta diferencia de cuatro y medio millones de habitantes, que se pueden dividir en tres clases: españoles, indios y castas. Los españoles compren-

dían un décimo del total de la población y ellos solos tienen casi toda la propiedad y riquezas del reino. Las otras dos clases, que componen los nueve décimos, se pueden dividir en dos tercios, los dos de castas y uno de indios puros. Indios y castas se ocupan en los servicios domésticos, con los trabajos de la agricultura y en los ministerios ordinarios del comercio y de las artes y oficios, es decir, que son criados, sirvientes o jornaleros de la primera clase. En América no hay graduaciones o medianías; son todos ricos o miserables, nobles o infames". (4)

La Clase Media, dentro de su precariedad, estaba constituida durante la colonia por un escaso artesanado, por algunos arrieros, por empleados de la corona y por sacerdotes del bajo clero.

En la Independencia, siguió dividida la sociedad en dos grupos, por un lado, los grandes terratenientes y por otro el peonaje.

Los efectos de la Revolución Industrial no se hicieron sentir de modo simultáneo a la consumación de Independencia debido a la inestabilidad política del País (45 presidentes en 32 años).

En los primeros años de la segunda mitad del siglo pasado, se creó la clase media rural.

En cuanto a la presencia real de la clase media, ésta puede situarse en los primeros diez años del presente siglo. La influencia naciente de la clase media mexicana fue reconocida por el General Díaz en el año de 1907, ante el periodista norteamericano James Creelman y señaló que "la clase media es el elemento activo de la sociedad, aquí y en todas partes es la clase media la que se preocupa de la política y el progreso general". (5)

(4) Estudios de Abad y Queipo.-Introducción y selección de Gerardo Brown Castillo.- Secretaría de Educación Pública.- México 1947, pág.11.

(5) Pascual Ortíz Rubio.- La Revolución de 1910.-Ediciones Botas.-México 1936.-Pag.90.

La introducción de los Ferrocarriles trajo consigo el aumento de los artesanos, obreros calificados, empleados privados y públicos, comerciantes y rentistas en general.

La Revolución creó igualmente las condiciones económicas y jurídicas que habrían de dar a las clases medias, mayores posibilidades de desarrollo, tanto a su número como a su estructura tradicional. En México, la función de la clase media ha consistido en ayudar al desarrollo material y cultural del País.

El autor Mendieta y Núñez señala: "la clase media trata de asemejarse, en sus formas de vida a la clase alta. Es, contradictoriamente conservadora y revolucionaria a la vez, porque posee cierto bienestar económico que arraiga en ella el sentimiento de propiedad y al mismo tiempo la cultura y sus sentimientos éticos y religiosos la mueven a revelarse contra la injusticia y las desigualdades sociales". (6)

La Clase Alta en México.-

Estuvo constituida por el español peninsular en la colonia, y se encontraba integrada por los terratenientes eclesiásticos, y por los propietarios de los fundos mineros que eran españoles y criollos.

Promulgadas las leyes de desamortización y de naturalización de bienes del clero, quedaron como elementos constitutivos de las clases altas los nuevos terratenientes laicos que se formaron, de tal suerte que la inestabilidad política tan característica del Siglo XIX, fue un factor activo que impidió en México la consolidación de una aristocracia hermética de larga duración.

(6) Lucio Mendieta y Núñez.-Teoría de las Agrupaciones Sociales.-Undemex, 1950.- Pag. 134.

El sector más fuerte de las clases altas había sido hasta antes de la Revolución de 1910, el de los grandes hacendados, supuesto que la estructura social básica del País era mucho más acusadamente rural de lo que se considera hoy en día, debido a la desaparición de los latifundios, la industrialización, capitalización y concentración urbana, así como la proliferación de la banca y el aumento del volumen del crédito.

El recurso legal de amparo concedido en materia agraria en 1946, y el crecimiento de nuestras ciudades, ha venido a fortalecer la clase alta en México que ya no está constituida por hacendarios sino principalmente por banqueros, industriales, grandes comerciantes y propietarios de gran cantidad de bienes, cuya influencia se hace sentir en las esferas económicas, sociales y hasta políticas de nuestro País.

Las Razas.-

Raza es un grupo de individuos que poseen la misma herencia biológica identificada primero sobre la base de las características físicas externas. (7)

El criterio sociológico para hacer un estudio étnico de las razas existentes de población indígena, consiste en designar como pertenecientes a una raza, a individuos que poseen un cierto repertorio de hábitos, costumbres, educación y nivel de vida.

El mestizo es la raza que ha tenido más arraigo en México y dos son las causas fundamentales que han obrado de manera directa como atenuantes del mismo proceso del mestizaje a saber: a) la creciente articulación del País; b) el creciente impulso educativo y c) el impulso económico ge-

(7) Ely Chinoy.- Introducción a la Sociología.- Pag. 49.

neral observado en el país, es otra causa que se puede señalar.

Nacionalidades.-

La sociedad que recoge al extranjero suele desarrollarse a un ritmo evolutivo más acelerado debido a que el elemento extraño actúa con mucha frecuencia como un agente eficaz en el cambio social.

Históricamente, la única fuente de inmigración en México fue la de los españoles, quienes permearon su cultura y su técnica en el habitante autóctono de estas tierras, hasta que crearon un típico fenómeno de transculturación o mestizaje cultural.

En México se ha tenido la mayor afluencia extranjera de 1900 a 1940.

Por otra parte, podemos decir que las distintas colonias extranjeras radicadas en México tienen un acusado sentido de grupo y poco se han mezclado con los mexicanos, con el deseo de lograr una serie de reivindicaciones sociales en materia de legislación del trabajo, de reforma agraria, de educación popular y de previsión social, que tuvieran su garantía en un precepto constitucional.

B.- BASE CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-

Varios de los partidos políticos, solicitaron insistentemente la reforma de la Constitución de 1857, carente de contenido social, que como sus similares de la época se limitaba a preservar entre las otras libertades-políticas-humanas la del trabajo.

En el Programa del Partido Liberal en 1906, y entre sus líderes, encontramos a Ricardo Flores Magón, quién tiene la inquietud de resolver la cuestión social de México, demanda que sean principios constitucionales "la seguridad de los obreros, las pensiones a los que agotan sus energías,

la indemnización por accidentes profesionales y otros postulados laborales...", por otro lado, en el programa de gobierno de Don Francisco I. Madero aprobado, en 1911 por la convención del Partido Constitucional, se pide "leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes del trabajo".

El deseo de lograr las reformas constitucionales, se va acentuando y son insistentemente pedidas por las asociaciones de trabajadores, como la Casa del Obrero Mundial creada en 1905. Se formulan proyectos de leyes obreras, como la del Lic. José Natividad Macías, que en lo relativo a los seguros sociales dice que se cubrirá la falta de percepción del salario durante los movimientos de huelga y ampararán la vejez y la inhabilitación por enfermedad no profesional.

En 1916 empiezan los estudios tendientes a lograr la reforma constitucional que tanto se deseaba y poco tiempo después, el 5 de febrero de 1917, se promulga la Constitución Política, rica en contenido social.

En el año de 1925, se expidió la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro que estuvo en vigor hasta el año de 1959, en que fue abrogada por la Ley del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado.

Otro intento de legislación social lo constituye el elaborado en 1921, relativo a la Ley de Accidentes Industriales, materia en que ya se había legislado en algunos estados como el de México en 1904, Nuevo León en 1906, Veracruz y Yucatán en 1914 y Coahuila y Zacatecas en 1916.

En agosto de 1929, se logró la reforma del Artículo 123 fracción XXIX, considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Era Presidente Don Emilio Portes Gil.

En el título sexto relativo al trabajo y la previsión social de nuestra Constitución y específicamente en el Artículo 123, se señala: "Toda

persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley".

Apartado B.- "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos." (9)

Las disposiciones de nuestra Carta Magna, en materia de seguridad social, se consideran como garantías sociales, en virtud de que el hombre es considerado como miembro de un grupo social. Trata de lograr que sea una seguridad integral, como parte de una política armónica y precisa. Además, pretende consolidarse al proporcionar el bienestar de la comunidad.

Tomando en cuenta que la seguridad social es una de las más sobresalientes conquistas de la Revolución Mexicana, nuestra Constitución plasma la firme decisión de proyectar su aprovechamiento a toda la población, incluyendo a grupos marginados urgidos de protección frente a los riesgos de

(9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Ed. Porrúa.- Pags. 103 y 104.

los cuales nadie estamos exentos.

Concretamente, la fracción XI del apartado B del Artículo 123 Constitucional, abarca, de manera general, el concepto de lo que enmarca la seguridad social que ella contempla, lo que da por resultado la prueba máxima de que fue creada para el bienestar social del mexicano.

La última adición y reforma que ha sufrido esta fracción en su inciso f) en Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1972, se consigna el derecho de los trabajadores para obtener habitaciones, y la obligación por parte del Estado de hacer aportaciones a fin de lograr un fondo para la vivienda con lo cual se proporcionará a los trabajadores casas-habitación baratas, mediante un préstamo que se les otorga con el interés no mayor al 4% anual.

Asimismo, podemos hacer mención de algunos textos y documentos en relación a la Constitucionalidad de la Seguridad Social:

El Decreto a la Seguridad Social y a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

En 1948, en el Palais de Chaillot de París, se aprobó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, por parte de las Naciones Unidas, a propuesta de la UNESCO. Su artículo 22 señala: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

En el artículo 25 se complementa la idea expresada con anterioridad y señala que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como su familia, la salud y bienestar, en especial, la alimentación y el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios

sociales necesarios; tiene derecho, asimismo, a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez y otros casos de pérdida de su medio de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tiene derecho a los cuidados y asistencias especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección social."⁽¹⁰⁾

Declaración de México de la Seguridad Social.

Se Declara:

Que en medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus Constituciones Políticas y de la competencia de las Instituciones, la Seguridad Social implica:

- 1.- Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.
- 2.- Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre.
- 3.- Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo puedan vivir sin temor, sin amenazas y sin recelo.
- 4.- Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el goce de las garantías y de los derechos.
- 5.- Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.

(10) Enciclopedia Autodidáctica Quillet.- Tomo 1, pag. 346.

6.- Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo.

7.- Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación, de una habitación digna, de una indumentaria propia.

8.- Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos, a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social.

9.- Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comúnmente compartida como un único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la seguridad social.

10.- Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativa, según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.

11.- Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo.

12.- Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el campo de la producción, con redistribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares.

13.- Auspiciar y promover el conocimiento y el goce de los valores culturales de una sana recreación.

14.- Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previéndose en la medida de lo posible, y lucha con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.

15.- Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociedades en favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que se forme parte.

16.- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador, atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte.

17.- En consecuencia, ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar, en un ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración.⁽¹¹⁾

C.- ASEGURAMIENTO SOCIAL DENTRO DEL MARCO DE REFERENCIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Pasada la Segunda Guerra Mundial continuó evolucionando la estructura institucional del aseguramiento social, al igual que la economía y la política, aunque de manera independiente entre ellos mismos con mucha frecuencia.

La política del aseguramiento social en una sociedad capitalista se ha establecido en una norma regular de medidas referentes a la efectividad supuesta o real del aseguramiento social como factor en la redistribución de los ingresos. Aunque ningún partido político se atreve a oponerse directamente al aseguramiento social, se discute en torno al problema de las

(11) González Díaz Lombardo, Francisco.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.-Pags. 171 y 172.

prioridades económicas y de la conveniencia de aumentar los ingresos. Como una costumbre, los partidos izquierdistas defienden medidas más radicales de redistribución de los ingresos por medio de la seguridad social, en tanto que los partidos derechistas tienden a resistirlas.

En los países con regímenes democráticos populares, el aseguramiento social existente, prácticamente ha perdido sus características esenciales al ser financiado virtualmente con el presupuesto del Estado. Las medidas de seguridad social han adquirido nuevas funciones socioeconómicas dentro de determinado orden social y las discusiones políticas sobre la seguridad social en el programa de los principales papeles reflejaban las preocupaciones por estos nuevos problemas. El beneficio de la seguridad social tiene un carácter distinto de la recompensa por servicios prestados a la sociedad, y el Estado, que controla todos los fondos, puede usar un plan de seguridad social para fomentar sus propios objetivos políticos y sociales.

La economía de la seguridad social ha mostrado una marcada tendencia hacia el establecimiento de planes híbridos, basados en parte sobre el aseguramiento y en parte sobre dinero del Estado. La mala experiencia financiera de planes con un número limitado de miembros y la necesidad de revaluar periódicamente ciertos beneficios, conduce muy frecuentemente a hacer un presupuesto parcial de los planes. También ha habido una tendencia constante a echar el peso principal del financiamiento de las medidas de seguridad social sobre las contribuciones de los patrones, aumentando así constantemente lo que puede concebirse como un impuesto sobre el trabajo. En general, teniendo en cuenta el hecho de que es muy difícil determinar la naturaleza exacta de las transferencias económicas a través de la seguridad social, raras veces se lleva un serio argumento económico más allá de la noción de los costos de la seguridad social en lo que interesa al pre-

supuesto nacional.

Por lo que se refiere al aseguramiento social y sus beneficios, generalmente están ligados con las contribuciones, aunque se necesitan diversas medidas para conservar su valor monetario efectivo. Hay una marcada tendencia a hacer que el beneficio corresponda al nivel de ganancias y llevar así el beneficio más allá de la noción de una subsistencia básica. (12)

En las democracias populares, las contribuciones a la seguridad social generalmente consisten en un impuesto sobre el trabajo, establecido por una contabilidad interna dentro de la economía del Estado. La integración total de las finanzas de la seguridad social dentro del presupuesto del Estado, ha conducido inevitablemente a que se convierta en un poderoso instrumento en la política económica del Estado, con todas las ventajas o desventajas que crea esta situación.

Los beneficios que se conservan en un nivel relativamente alto, y que han adquirido el carácter de una recompensa por el trabajo, son graduados de acuerdo con la importancia del trabajo realizado por el individuo en relación con la sociedad.

Las técnicas de aseguramiento social continúan evolucionando, tanto en el sentido de los cálculos matemáticos y estadísticos, como en dirección de las operaciones administrativas. La aparición del equipo electrónico para el manejo de los datos, aunque no tiene una influencia directa sobre el alcance de las futuras reformas, a la larga, puede marcar su presencia por implicación, es decir, cuando el legislador comprenda que aún las tareas administrativas más complicadas pueden ser realizadas por estas má-

(12) García Cruz, M.- La Seguridad Social.-Editorial Libros de México,S.A. México 1955.-Pag.76.

quinas a un costo relativamente bajo; así será posible una mayor individualización de los registros de la seguridad social y de los beneficios correspondientes.

La evolución institucional de la seguridad social sigue en su mayor parte las líneas tradicionales que están de acuerdo con cada país. Debido a la parte creciente que llena el Estado en el financiamiento de los planes de aseguramiento social, hay una tendencia general a aumentar el control y a unificar la administración en los países en que esto se realiza a través de varias organizaciones autónomas o semiautónomas.

En las democracias populares, por el contrario, se ha hecho un esfuerzo para que sea cada vez mayor la descentralización de las funciones administrativas, entre otras cosas, dando mayor parte en la administración de la seguridad social a los sindicatos.

Mientras la seguridad social sufría los cambios antes mencionados, surgieron nuevos acontecimientos importantes fuera de las medidas de conservación de los ingresos; esto tiende a complementarse actualmente por medio de una red de servicios sociales que emanan de diversas fuentes, entre otras, de las propias instituciones de aseguramiento social. El rápido crecimiento de los servicios sociales corresponde a la creciente complejidad de las necesidades individuales que la sociedad piensa que tiene el deber de llenar, y a la función cambiante de los beneficios en una "sociedad afluyente". Parece razonable esperar que la forma de las medidas de seguridad social en el futuro se vea grandemente influenciada por este acontecimiento.

El análisis anterior se basa principalmente en la evolución de los planes de seguridad social establecidos hace tiempo en los países industriales antiguos. Hasta qué punto se reflejará su experiencia en las me-

didias de seguridad social de los países que están desarrollándose, es algo difícil de decir. Parece seguro que será posible, para estos países, pasar de largo algunas etapas en el desarrollo de sus planes, bajo la influencia directa de la experiencia europea y bajo la dirección de la asistencia técnica internacional, particularmente por lo que se refiere a la generalización de los planes con respecto a los riesgos y a la población cubierta.

Por otra parte, hay una gran discrepancia entre el nivel relativamente alto de necesidades, colocadas bajo la administración de planes modernos y la habilidad técnica de que se dispone para la administración en los países que están desarrollándose; esto, a su vez, puede tener una considerable influencia sobre el resultado de las medidas de seguridad social.

Cualquiera que sea el camino que tome la evolución de las instituciones de seguridad social en los países en desarrollo, es importante que sea el camino que corresponda a sus necesidades particulares y que sea practicable en sus condiciones especiales.

La experiencia ha demostrado que, a pesar de la similitud básica de propósitos en las medidas de seguridad social, las soluciones nacionales son tan diferentes como las necesidades de los diversos pueblos. La medida del éxito de un plan de seguridad social, es el grado hasta el cual corresponde a las necesidades y condiciones particulares del pueblo para el cual ha sido designado. (13)

Es deber de quienes designan y administran los planes de seguridad social, estudiar no solamente la mecánica de los planes de seguridad social, sino sobre todo las condiciones en que dichos planes deben funcionar. Y es precisamente en esta tarea en lo que la sociología puede y debe prestar su invaluable ayuda.

(13) Beveridge, W.- Las Bases de la Seguridad Social.- Fondo de Cultura Económica.- México 1944.- Pag. 44.

CAPITULO SEGUNDO

FACTORES SOCIOLOGICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A.- demográfico. B.- económico. C.- político. D.- grupo de presión. E.- difusión cultural en la seguridad social. F.- desarrollo técnico de la seguridad social. G.- standarización internacional y asistencia técnica.

A.- DEMOGRAFICO.

La estructura demográfica de la población para la que ha sido creada una institución social, es base con la cual deben de relacionarse muchos de los problemas de dicha institución, de una o de otra manera. Por lo que se refiere a la seguridad social, la base demográfica se proyecta en su marco institucional en diversas formas más o menos directas.⁽¹⁴⁾

Los vínculos directos entre la situación demográfica y la seguridad social en los planes adoptados por un país, pueden establecerse en relación con la población joven o anciana, según el caso en que se encuentre cada país.

Este factor resulta como el más importante para el equilibrio financiero de los planes de seguridad social. Las implicaciones de una población creciente o estancada, para la proporción entre la población económica activa e inactiva; resultan evidentes, reflejándose inevitablemente sobre la cantidad de contribuciones recibidas y sobre beneficios prestados.

La situación demográfica es base y reflejo fisiológico de la actividad humana. Así mediante esa actividad se proyectan diversos cambios hasta llegar al fin por su impulso sobre toda la estructura de la institución.

(14) Del persee "Acerca de la Seguridad Social" en la Revista Belga de Seguridad Social No. 67, 1960, pag. 641.

B.- ECONOMICO.

La situación económica de un país por definición está en relación muy estrecha con el plan de seguridad social que adopte.

Los recursos financieros que se necesitan para conservar el mínimo o más del mínimo de ingresos para las personas que son víctimas de riesgos sociales, solamente podrán ser proporcionados con el producto de una masa saludable y normalmente empleada de población activa. De su productividad a la larga, dependerá la cantidad de beneficios sociales que el país pueda distribuir entre los necesitados. Se reconocerá que la dependencia directa de las medidas de seguridad social sobre el factor económico, existe solamente en los países en que el ingreso per cápita es bajo, y que tienen que desarrollar su economía, aunque sea sacrificando, por lo menos temporalmente, las demandas de seguridad social de sus poblaciones trabajadoras. Tratándose de los países en que el ingreso nacional es relativamente elevado con un plan de seguridad social en funciones, se decide si lo que se gasta para proporcionar ingresos sociales adicionales es una medida de naturaleza política más que social, pues ya cubiertas las necesidades básicas de los habitantes, la situación de aumentos posteriores queda abierta para ser cuestionada.

El estado de la economía nacional proporciona múltiples argumentos para discutir respecto de las medidas de seguridad social; sin embargo, estos argumentos no son decisivos. Generalmente es reconocido que no existe una relación uniforme entre el estado de la economía nacional y el grado de alcance de las medidas de seguridad social.

Algunos países ricos pueden tener sistemas de seguridad social altamente desarrollados, en parte porque pueden costear un alto grado de redistribución de los ingresos, en tanto que otros países, aún más ri-

cos, pueden considerar las medidas de seguridad social menos necesarias, precisamente porque su alto estándar de vida se debe a un alto nivel de ingresos individuales. Por otra parte, algunos países pobres pueden tener medidas de seguridad muy insuficientes, en tanto que otros, igualmente pobres, pueden encontrarse entre los más adelantados en este aspecto.

Respecto a la influencia de los períodos de pobreza o de auge económico sobre planes de seguridad social, se palpa la ausencia de una normatividad uniforme.

Pudiéramos afirmar que mientras la situación económica general de un país proporciona una base indispensable, y los límites materiales dentro de los cuales debe funcionar cualquier esquema de seguridad social, la extensión hasta donde éste se desarrolló, en un tiempo determinado, dependerá más de otros factores que en sí de los económicos.

Ultimamente varios países han podido comprender que los planes que se habían trazado no cumplían como se esperaba respecto de los efectos de redistribución y que, pareciera evidente aún el plan más cuidadosamente elaborado, no llega a cumplir con su cometido debido a los cambios constantes que se presentan en el valor de los beneficios efectivos. (15)

Resulta benéfica la influencia de la seguridad social sobre la economía nacional a través de un mayor consumo; en ocasiones se hace notar también en países que se están desarrollando. En estos casos será tarea de la Sociología y en particular de los sociólogos, la observación de los efectos generales y los aspectos del problema en que los valores sociales y económicos de la seguridad social se adhieran con la sociedad en general.

(15) Jacques Hechard.- Aspectos Económicos de Prestaciones familiares.- París 1961, pp. 126-132.

Además, la Seguridad Social está considerada como la parte de la Previsión Social que, bajo la administración y vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos.

En México, por disposición legal, se creó una institución de servicio público descentralizado, a la que se llamó Instituto Mexicano del Seguro Social, encargado de la organización y administración del sistema, con personalidad jurídica propia, libre disposición de su patrimonio y con el carácter de organismo fiscal autónomo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como misión el prestar el servicio público de los seguros sociales y, para lograrla, tiene que desarrollar diversas actividades, principalmente la organización de los mismos seguros sociales y la administración de los bienes destinados a su finalidad.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismo Fiscal Autónomo.

Se llaman organismos fiscales autónomos, a los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus fines.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de organismo fiscal autónomo por designación expresa de la Ley respectiva, al prevenir que el crédito a favor del Instituto tendrá el carácter de fiscal y que, para su cobro, se seguirá el procedimiento que señala el Código Fiscal de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en tesis jurisprudenciales, la calidad del Instituto Mexicano del Seguro Social como

organismo fiscal autónomo y autoridad fiscal, ya que como tal, tiene facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares, así como para imponer a éstos el acatamiento de sus determinaciones.

En efecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social, está legalmente facultado para hacer la determinación de créditos a su favor, o bien, dar las bases para su liquidación o fijarlos en cantidad líquida, por concepto de aportes, intereses moratorios y capitales constitutivos que le corresponden.

Por medio de la determinación de créditos, el Instituto constata la realización de un hecho generador imputable al sujeto pasivo, el que da motivo para que se liquide o cuantifique el adeudo en dinero, una vez valorizada la base imponible y aplicada la tasa o alícuota ordenada por la Ley, actos que permiten y facilitan el pago.

Régimen de Financiamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La esencia de todo seguro es la distribución, entre muchos, de los riesgos individuales de cada uno y en consecuencia, las cuotas o primas que deben pagar los asegurados, es el método para la distribución, entre muchos, de los riesgos individuales.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social, la carga de las cuotas es un problema de política social y el sistema adoptado por la ley, en términos generales, es el sistema tripartita (trabajadores, patrones y Estado), con las excepciones que consigna la propia ley.

La participación del Estado es la obligación que pesa sobre la sociedad para ayudar a sus miembros, la cual debe reportar una parte de los

riesgos a que están expuestos los trabajadores y, por otra parte, la intervención estatal se justifica mejor en la administración y vigilancia del Seguro Social si contribuye a sus gastos y sostenimiento.

Por su parte, la obligación patronal se justifica en cuanto a que los trabajadores tienen derecho no sólo a la percepción del salario diario, sino a obtener del patrón la seguridad de su existencia presente y futura, ya que entrega su vida a la empresa.

Finalmente, la aportación de los trabajadores es útil porque justifica su derecho a intervenir en la administración del Seguro y porque, mediante ella, pueden considerar a la Institución como cosa propia. Las cuotas que pagan los trabajadores, los educa para la previsión y el ahorro y aleja el pensamiento de que es un acto de beneficencia.

Los recursos del Instituto Mexicano del Seguro Social se integran, además de las cuotas que deben enterar los trabajadores, patrones y la contribución del Estado, por los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos que produzcan los bienes del Instituto; por las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor y por cualquiera otros ingresos que para el Instituto señalen las leyes o reglamentos.

La organización del Seguro Social supone seguridad y rapidez en el cobro de las cuotas que corresponden a trabajadores y patrones, para lo cual la ley establece la obligación de los patrones a descontar de los salarios de los trabajadores las cuotas que a éstos corresponda pagar y junto con la propia, enterarlas al Instituto; asimismo, por lo que se refiere al cobro de créditos a favor del Instituto, se remite al Código Fiscal de la Federación, el cual dispone la posibilidad de ejercitar el procedimiento económico-coactivo en contra de los deudores omisos, con lo

cual se obtiene el pago rápido y eficaz.

La base para determinar las cuotas de los trabajadores y de los patrones, es el monto de los salarios que perciben los primeros; las cuotas, en consecuencia, son variables. La Ley fijó una escala progresiva basada en el monto de los salarios, los cuales quedaron divididos en diferentes grupos de cotización.

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de las cuotas que se aportan al Instituto Mexicano del Seguro Social, consideramos que tienen el carácter de ingresos públicos paratributarios o parafiscales, conforme a la Jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las características de las contribuciones parafiscales en nuestro país, son las siguientes:

I.- Que se trate de prestaciones obligatorias, es decir, que la fuente de ellas no esté ni en la voluntad unilateral del obligado, ni tampoco que surjan de un acuerdo de voluntades, sino que sean exacciones en el sentido gramatical de esa palabra. En esta característica participan de la nota análoga de los tributos. Ello explica que algunos los llamen "Tributos".

II.- Que no se trate de algunas de las figuras tradicionales de los tributos reconocidos en la generalidad de los países: impuestos, derechos o contribuciones especiales.

III.- Que estén establecidos a favor de organismos públicos descentralizados o desconcentrados, de sociedades de participación estatal, de organizaciones gremiales, profesionales o sindicales. En consecuencia, no deben estar establecidos a favor de la administración activa del Estado.

IV.- En el Derecho Mexicano es indiferente el que esos ingresos estén previstos en el presupuesto o no lo estén. Es cierto que originariamente las parafiscalidades se presentan como fenómenos financieros extra-presupuestarios y que la doctrina señala esta circunstancia como propia de la parafiscalidad, pero en México a partir de 1965, quedaron incorporados al Presupuesto, en el Ramo de Organismos Públicos Descentralizados, los ingresos de algunos de estos organismos.

En todos los seguros sociales, los patrones o demás sujetos solos o conjuntamente con los trabajadores o con el Estado, tienen obligación de aportar las cuotas que marca la Ley de acuerdo con las bases de cotización de cada seguro.

Las cuotas son, pues, las cantidades que periódicamente deben pagarse al I.M.S.S. para cumplir con las obligaciones que la Ley pone a cargo de los patrones y trabajadores, pero puede suceder que el patrón, debiendo haber pagado las aportaciones no lo haya hecho y que, sin embargo, por aplicación de la Ley, el Instituto tenga obligación de otorgar el beneficio del seguro o de los seguros al trabajador o a sus beneficiarios, entonces surge la noción del crédito por capital constitutivo.

El sistema del seguro social en México está construido sobre la base de reservas, que son las cantidades que actuarialmente se han calculado para que el Instituto pueda hacer frente a las pensiones a que le obliga la Ley. Dichas cantidades son las que conocen con el nombre de capitales constitutivos.

Capital constitutivo, es la reserva actuarial que mantiene el Instituto Mexicano del Seguro Social para hacer frente a sus obligaciones cuando se haya producido el riesgo asegurado. Es aquella suma de dinero que requiere cualquier institución aseguradora, para que pueda proporcionar

con los dividendos que esa cantidad le rinda, una pensión a sus derechohabientes. Diferente es el crédito por el capital constitutivo que establece la Ley, al exigir a los patrones que han sido omisos en el cumplimiento de la misma, la suma de dinero cuyos réditos sirven para que el Instituto cubra, en los casos concretos de la omisión, las pensiones y prestaciones a que legalmente haya lugar.

La Ley del Seguro Social de 1973 establece las cuotas de aportación que deben pagar los patrones en todos los casos, y en algunos también los trabajadores, para los diversos seguros sociales establecidos en la ley.

Por lo que se refiere a los créditos por capitales constitutivos, se dispone en el Artículo 84 que: "el patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciere, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, sin perjuicio de que el Instituto otorgue, desde luego, las prestaciones a que haya lugar."

"La misma regla se observará cuando el patrón asegure a sus trabajadores en forma tal que disminuyan las prestaciones a que los trabajadores asegurados o sus beneficiarios tuvieren derecho, limitándose los capitales constitutivos, en este caso, a la suma necesaria para completar las prestaciones correspondientes señaladas en la ley..."

Carácter Fiscal de las cuotas y de los créditos por capitales constitutivos.

Originalmente el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1942, dispuso que el título donde conste la obligación de pagar las aportaciones, tenía el carácter de título ejecutivo, lo que hacía que el Instituto

Mexicano del Seguro Social tuviera que demandar ante los tribunales a los patrones que no pagaban sus cuotas oportunamente.

En ese mismo año de 1942, se reformó la Ley del Seguro Social para el efecto de establecer que "la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal", y el año de 1949 se reformó nuevamente para establecer que no solo los aportes, sino también los intereses moratorios y los capitales constitutivos tendrían el carácter de créditos fiscales y que el procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieren sido cubiertas directamente al Instituto, se realizaran por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

La Ley actual adscribe el carácter de fiscal "al pago" de las cuotas, recargos y capitales constitutivos con lo cual deja sin juzgar su verdadero carácter en cuanto a créditos, ya que califica solamente el pago como de carácter fiscal.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido la tesis de que las cuotas, intereses moratorios y los capitales constitutivos que deben pagarse al I.M.S.S., no tienen el carácter de créditos fiscales y por tanto no son impuestos, derechos, productos ni aprovechamientos, y la indicación de que el deber de pagar los aportes, etc., tengan el carácter de fiscal, solo quiere decir que se asimila a este tipo de crédito, para los efectos del cobro únicamente, y no para darles en esencia naturaleza fiscal en los términos del Artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal y Artículos 2, 3, 4 y 5 del Código Fiscal de la Federación.

Del análisis de las tesis Jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que abordan este problema, se desprende lo siguiente:

- 1.- Son contribuciones de derecho público de origen gremial, pues

resultan de las relaciones de trabajo entre patrones y trabajadores.

2.- Constituyen un salario solidarizado o socializado, con el carácter de cumplimiento de una prestación del patrón en bien del trabajador, cuando se trata de las cuotas y como consecuencia del deber de indemnizar a los trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales cuando se trata de capitales constitutivos.

3.- Tienen su fundamento legal en el Artículo 123, fracciones XIV y XXIX de la Constitución y como lo ha enfatizado la Suprema Corte de Justicia expresamente en relación con los capitales constitutivos, no tienen ninguna relación con el Artículo 31, fracción IV, de la propia Constitución que consigna la obligación de contribuir a los gastos públicos.

4.- No rigen para las cuotas ni para los capitales constitutivos los requisitos de proporcionalidad y de equidad, los cuales son exclusivos de tributos.

5.- No tienen por objeto proporcionar al Estado recursos para que satisfaga los gastos públicos, sino que tienen un fin consagrado en beneficio de una persona Jurídica distinta del Estado encargado de la prestación de un servicio público y en el caso de los capitales constitutivos, además de pagarse a esa persona jurídica, tienen un destino específico a favor de los trabajadores y sus beneficiarios; en cambio, los tributos tienen por exigencia del Artículo 31, fracción IV, de la Constitución, el destino de satisfacer los gastos públicos. Eso es precisamente lo que debe entenderse cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación habla de que tienen fines parafiscales, esto es, que son fines paralelos pero no fiscales.

6.- El carácter de aportaciones fiscales lo tienen, en su aspecto de pago; antes de la reforma del Artículo 135, en 1944, y después, las

cuotas tienen la misma naturaleza intrínseca, pero fueron investidas del carácter fiscal para el efecto de hacer más fácil su cobro y de reforzar de esa manera la economía del Instituto Mexicano del Seguro Social.⁽¹⁶⁾

7.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha enfatizado que no tienen su origen en la fracción VII del Artículo 73 Constitucional, que es el precepto que otorga la soberanía tributaria para que el Congreso de la Unión establezca las contribuciones que sean necesarias para cubrir su presupuesto.

Del anterior análisis resulta claramente que las contribuciones que se hacen por los patrones y por los trabajadores al I.M.S.S., no tienen el carácter de tributarios, por lo que, siendo obligaciones de Derecho Público a favor de un organismo estatal descentralizado de la Administración activa, tienen el carácter de contribuciones parafiscales o paratributarias, lo que ha hecho que se desemboque en su caracterización de fiscales para efectos de su cobro.

C.- POLITICO.

Todo esquema de seguridad social será ampliamente influenciado por todo el sistema de gobierno adoptado por un determinado país, incluyendo todas las formas y procedimientos institucionales de la vida pública y política. A través de la historia, es sabido que la franquicia general de una población es una condición sine qua non para la introducción de toda legislación de seguridad social.⁽¹⁷⁾

Debido a la influencia directa del tipo de sistema adoptado es de

(16) El Régimen Patrimonial y Financiero del I.M.S.S.-Instituto Mexicano del Seguro Social.- 1979.

(17) A este respecto véase la importancia de la reforma referente a la franquicia en Inglaterra en 1885. En esta ocasión, la extensión del derecho de voto a quienes pagaban renta en el campo, cambió el número de población votante de tres millones de personas, de las cuales una tercera parte pertenecían a las clases trabajadoras.

esperarse que en un país en el que exista el gobierno de un solo partido, estará preparado para introducir reformas más rápidas y eficaces en la legislación social, que en un país en el que exista un gobierno de coalición.

Así un esquema de seguridad social y su administración reflejarán las características generales del sistema de gobierno adoptado; los países con un gobierno eminentemente centralista, es fácil que desarrollen planes con una administración central, en tanto que los acostumbrados a un gobierno de coalición adoptarán un sistema de administración que deje campo para una amplísima representación de los diversos grupos de población en los organismos gubernamentales de las instituciones de seguridad social. Similarmente, el principio de elecciones por la población asegurada para los órganos administrativos de las instituciones de seguridad social, adoptará en los países acostumbrados a un gobierno de coalición que entre los países que practican el sistema de gobierno de un solo partido.

Otra característica de la administración gubernamental de gran importancia para el plan de seguridad social, es el sistema de impuestos, y particularmente, lo referente a la importancia creciente del papel desempeñado por el Estado en el financiamiento de los sistemas de seguridad social. Todo el problema del financiamiento de la seguridad social puede depender directamente del sistema de impuestos adoptado en un país. En los países en que hay un sistema de impuestos sencillo, pero efectivo, están en mejores condiciones para financiar cualquier tipo de programa de seguridad social, mientras que los que tienen un sistema de impuestos complicado y menos eficaz, siempre estarán en desventaja en este aspecto.

La primera legislación sobre seguridad social de Europa, nació del temor de que el orden dominante fuera derrocado por una agitación revolucionaria entre las clases laborantes. Después, la idea de la seguridad social se convirtió en parte del programa político de los partidos de izquierda, aunque no sin bastantes vacilaciones. La seguridad social fue considerada en un principio con un medio inventado para salvar el orden social existente introduciendo un elemento de cooperación de clases en lugar de lucha de clases. Los partidos de izquierda la consideraron, por tanto, como un compromiso destinado a apagar el fuego revolucionario de las clases trabajadoras.

Otro ejemplo puede ser el de Francia a finales del siglo XIX, cuando la doctrina del socialismo cristiano comenzó a fortalecerse. El hecho político que dio ímpetu a este movimiento, fue la encíclica del Papa León XIII, *De Perum Hovarum*, publicada en 1893. Este movimiento reforzó el progreso del socialismo que llevó a una serie de leyes en favor de las clases trabajadoras publicadas durante la primera década del siglo XX.

Por lo que se refiere a las democracias populares, al combatir el orden social existente, la función y el significado de la seguridad social también cambiaron. Concluyendo diremos que el factor político representa el elemento del medio más importante en lo que se refiere a la seguridad social, y necesariamente tiene que ser así, pues es el factor que está más íntimamente ligado con esta institución. Entre los demás factores sociales que influyen sobre el establecimiento y evolución de la seguridad social, el factor político es el que tiene que determinar a los demás factores como el demográfico, económico, etc., que tienen que ser todos transportados al nivel político en que se toman las decisiones políticas. En esas circunstancias podría no ser injustificado

concebir el factor político como la suma total de todos los demás factores sociales y considerar a la seguridad como un problema político ante todo.

D.- GRUPO DE PRESION.-

Son de gran importancia para el establecimiento y evolución de las medidas de seguridad social en un país, en vista del impacto directo a sus acciones sobre los organismos políticos existentes. Teniendo en cuenta la gran complejidad de los problemas abarcados, solamente haremos un breve análisis de los principales grupos de presión existentes, por la importancia particular que tienen para la seguridad social.

1.- Sindicatos.-

La mayor parte de los sindicatos y de las organizaciones profesionales se consideran promotoras y guardianes de las medidas de seguridad social en sus países. Se hace así principalmente en los países en los que la seguridad social trabaja con grupos de ingresos limitados y donde existe una pluralidad de regímenes, para los diferentes grupos de trabajadores.

La presión ejercida por los sindicatos sobre los partidos políticos y sobre el Gobierno varía según el caso. Los sindicatos unificados tienen más probabilidades de triunfar que los que se dividen según sean las denominaciones políticas o religiosas. La política que emplean en el caso de la seguridad social, puede ser a veces más o menos radical que la del partido al cual apoyan.⁽¹⁸⁾

Las organizaciones profesionales pueden actuar no sólo como contra-

(18) Un ejemplo típico en la actitud de los sindicatos británicos hacia las asignaciones familiares. Los sindicatos británicos nunca han prestado un decidido apoyo a las asignaciones familiares, pues, en su opinión, éstas introducen cierta discriminación entre los trabajadores, según sean solteros o casados y así tienden a interrumpir la deseada unidad de la política de salarios.

rias. Las organizaciones profesionales de personas, que disfrutan de una situación más privilegiada en la sociedad y de ingresos profesionales superiores, puede suponerse que se opongan a cualquier plan de seguridad social que contenga la redistribución de ingresos desfavorables a sus intereses.

2.- Confederaciones Patronales.-

Comúnmente las organizaciones patronales no representan un elemento positivo en las etapas iniciales de la seguridad social, pues estudian las medidas propuestas con mucha precaución.⁽¹⁹⁾

Debido a que todos los gastos de los patronos pueden transferirse, raras veces quieren presentarse como oponentes a los planes de seguridad social, en especial una vez que han adoptado la legislación. El precio de las contribuciones de seguridad social es uno de los factores del costo total de la producción, por lo cual el patrón se preocupa más de las implicaciones administrativas del plan que del nivel actual de las contribuciones que deben pagar.

3.- Sociedades de Beneficio Mutuo.-

Las organizaciones o sociedades establecidas con el propósito de ofrecer una autoayuda representan otro importante grupo de presión en el terreno de la seguridad social.

En términos generales, éstas pueden ser divididas en dos grupos:

- a) Las que integran a las sociedades de beneficio mutuo a los planes de seguridad social; y
- b) Las que no aceptan una administración directa de la seguridad social por las sociedades de beneficio mutuo, aunque de todos modos apo-

(19) Factores.- Horst Peters.- Pag. 30.- Londres 1969.

yan su desarrollo para capacitarlas o proporcionar beneficios suplementarios.

Las sociedades de beneficios mutuos se encuentran entre las predecesoras de mayor importancia de la seguridad social. En muchos países, la fórmula del beneficio mutuo perdió terreno en un tiempo en el que, en ausencia de un plan general de seguridad social, las sociedades de beneficio mutuo no podían atender a los riesgos sociales más generales como la enfermedad y la vejez.

Su posición actual depende de su capacidad de adaptación a las nuevas condiciones y es difícil hacer una declaración general sobre su función dentro del marco de referencia de la seguridad social. Mientras que ciertos países prefieren conservar las sociedades de beneficio mutuo fuera de la administración de la seguridad social, hay otros en que se considera conveniente su participación.

Tratándose de los países en vías de desarrollo, es muy posible que la fórmula del beneficio mutuo sea útil para la protección de la población agrícola en los países en desarrollo que no pueden proporcionar esta protección a través de los planes ortodoxos de seguridad social. Estos países también pueden aprovechar el valor educativo del método de beneficio mutuo que contrarresta la tendencia, por parte de su población, a considerar que los beneficios de la seguridad social le son automáticamente debidos sin ningún esfuerzo particular.

4.- Asociaciones Médicas.-

La profesión médica tiene intereses creados en la evolución de la seguridad social, pues está directamente interesada en su administra-

ción y en la aplicación de sus medidas.

Resulta muy natural que las organizaciones médicas traten de obtener para los miembros de la profesión las mejores condiciones posibles para la aplicación de los diversos esquemas del seguro de enfermedad.

El problema de las relaciones entre la profesión médica y el seguro de enfermedad, es básicamente de ajustamiento a largo plazo de un grupo ocupacional, altamente privilegiado, a las demandas del servicio público, por una parte, y al reconocimiento práctico de su posición especial frente a la administración pública, por la otra.

Entre otros grupos de presión, está la industria de los seguros privados que tiene gran importancia en algunos países.

Los seguros privados son uno de los predecesores de la seguridad social por lo que se refiere al seguro en contra de accidentes y, hasta cualquier punto también, con respecto a otros riesgos. Su experiencia en la administración y en el desarrollo, particularmente de las técnicas de seguro de grupo, definitivamente ayudan para el progreso de la seguridad social. Los círculos de seguros privados no es de esperarse que puedan figurar entre los promotores de la seguridad social, aunque no es cierto que a la larga, los seguros privados no salgan ganando con el progreso constante de la seguridad social. Estudios realizados demuestran que tienden a acentuar lo que se podría llamar como la conciencia de la seguridad social en el público, que podría obrar en favor del seguro particular; esto se aplica principalmente a las medidas para la vejez y los supervivientes, lo mismo que para el caso de enfermedad.

Entre los grupos importantes, se puede incluir también a las asociaciones de pensionados ancianos, las de los inválidos, etc., que son las que se presentan al lado de los consumidores de la seguridad social.

E.- DIFUSION CULTURAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL.-

Se encuentran varias tendencias: en primer lugar, el fenómeno del libre intercambio de ideas promovido por personas o grupo de individuos interesadas en este punto. Los más clásicos representantes de este género son los que hacen la política social de las diversas nacionalidades para solucionar el problema de la extrema pobreza de ciertas capas de la población. A través del tiempo se realizaron varias leyes y reglamentos a fin de poder otorgar la debida protección.⁽²⁰⁾

En el presente se puede decir que toda reforma de seguridad social importante, incluso en cualquier país, abarca un examen preliminar de los ejemplos extranjeros establecidos por legisladores altamente calificados y muy responsables.

Encontramos otro grupo de personas que evidentemente difunden este conocimiento, que son los líderes políticos de las clases sociales que están directamente interesados en la evolución de medidas protectoras a través de la seguridad social.

La presión internacional de ideologías que representan el interés de los trabajadores, constantemente influye sobre el desarrollo de la seguridad social.

Otro ejemplo de divulgación del conocimiento de las ideas y técnicas sobre la seguridad social, se debe a un contacto físico directo entre los diferentes pueblos, producido como el resultado de diversos conflictos internacionales o de las migraciones. Por ejemplo, la colonización que con frecuencia se hizo notar a través del tiempo cumpliendo una función muy importante.⁽²¹⁾

(20) J.D.Reynaud y Antoinette Catrice Lorey.-Los Ancianos y la Seguridad Social.-París; Instituto de Ciencias Sociales del Trabajo, 1959.

(21) Allen y Unwin.- Planeación política y económica. Necesidades Familiares y Servicios Sociales.- Londres 1961.

El proceso de la difusión de la seguridad social a través de la colonización, invariablemente comienza cuando el poder colonial concede diversas prestaciones sociales a sus propios ciudadanos.

La difusión de las técnicas de seguridad social puede deberse a los conflictos internacionales no relacionados con el desarrollo colonial.

El desarrollo de la seguridad social en países conocidos como democracias populares, experimentaron un cambio a un orden social y económico, sin embargo, presentan una gran homogeneidad con los planes de otros países.

La tendencia actual de acuerdos recíprocos en materia de seguridad social en los países que forman el Mercado Común Europeo, se refiere a la influencia de las migraciones sobre el desarrollo de la seguridad social en el mundo.

F.- DESARROLLO TECNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-

Un plan de seguridad social en cualquier país, solamente puede ser tan bueno como lo permitan las técnicas de seguridad social disponibles.

Lo que podría significar que el análisis de la seguridad social solamente puede desarrollarse dentro de los límites de la técnica que usa para lograr sus propósitos, aún el mejor plan de seguridad social resulta inútil sin el equipo técnico idóneo para el caso.⁽²²⁾

Las técnicas de seguridad social se clasificaban en muchas categorías, según hubiera principios entre los predecesores institucionales de la seguridad social. Hoy en día pueden dividirse, para todos los fines prácticos, en dos grupos principales: técnicas de asistencia social

(22) Ricardo C. Moles.- Historia de la Previsión Social en Hispano América.- Buenos Aires, p.p.33-35.

y técnicas de seguridad social. Las primeras abarcan todas las medidas de la autoridad pública destinadas a ayudar a las personas pobres. Las técnicas de seguridad social abarcan todos los esquemas obligatorios en que debe pagarse una contribución en nombre de cada individuo y en que las condiciones de elegibilidad y la cantidad del beneficio, están claramente definidas.

Debido a que el principio de seguridad social se base sobre la idea de los ahorros colectivos regulares del ingreso común, para los días malos, sus orígenes deben buscarse, sin duda, en diversos gremios o fraternidades de la antigüedad.⁽²³⁾

Se pueden considerar como comienzos de la seguridad social solamente los acontecimientos que tuvieron lugar en las medidas de protección social en un nivel nacional. Se puede designar como fecha de su nacimiento, la publicación de las obras de Daniel Defoe en 1697, titulada "Ensayos sobre Proyectos", en la cual, por vez primera, se formulan proposiciones para un plan de seguridad social en Inglaterra.

La primera legislación se introdujo en la Europa occidental en el último cuarto del siglo XIX, en donde ya se habían construido diversos tipos de defensas por las sociedades industriales desarrolladas, usando varias técnicas diferentes.

En los primeros años de la seguridad social, el conocimiento de las técnicas de cálculo de seguro fue el principal factor para su desarrollo y mejoramiento.

Las técnicas de seguridad social se desarrollan también como respuesta a la exigencia permanente de un continuo cambio de las necesidades humanas; las nuevas técnicas son necesarias para hacer posible la satisfacción de las nuevas necesidades. Así se han realizado algunos

(23) El Periódico de Insurance, C.A. Williams.-Marzo 1963.

avances técnicos muy importantes para la seguridad social, conducentes a un mejoramiento automático de los beneficios de la seguridad social debido a que se presentan variantes en el costo de la vida.

Por lo que actualmente, contando con las técnicas de cálculos de seguros y, primordialmente, de las técnicas de administración que han demostrado mejores resultados, han realizado un enorme progreso en los últimos años.

Puede considerarse que el factor de la reducción de los gastos de administración, en la aplicación de nuevas técnicas, puede tener influencia sobre muchas decisiones marginales en el terreno de la legislación sobre seguridad social en los años subsecuentes.

G.- STANDARIZACION INTERNACIONAL Y ASISTENCIA TECNICA.-

Se pretende con ello la universalidad social, con la más estrecha colaboración integral entre los Estados, extendiéndose a todos los hombres y todas las naciones.

Entre los organismos que dependen de la Organización de las Naciones Unidas están:

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) sede en Ginebra, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sede en Roma; Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNICEF) sede en París; Conferencia Interamericana y Seguridad Social (CISS) sede en México; Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS).⁽²⁴⁾

(24) Francisco González Díaz Lombardo.- Opus Cit. Pag. 97.

Estos y otros organismos funcionan permanentemente a fin de obtener óptimos resultados para las mejores condiciones de vida y bienestar social.

Intimamente relacionado con los dos factores anteriores que fueron descritos como una difusión espontánea de las ideas y técnicas actuales sobre seguridad social, se encuentra la normalización internacional y el factor de la asistencia técnica, que pueden interpretarse como una orientación a propósito y como un fomento de la acción nacional individual en la dirección de las tendencias generales que dominan en el nivel internacional. Examinar este factor significa analizar los orígenes, desarrollo y actividades de las organizaciones internacionales que actúan en el terreno de la seguridad social. Los comienzos de la moderna acción internacional en el terreno de la protección social se encuentran en el período en que la asistencia social, más que la seguridad social, era la forma dominante de prevenirse en contra de los riesgos sociales. En 1889 se celebró un Congreso Internacional de Asistencia Pública en París, con el objeto de establecer los principios que habían de dirigir a las naciones resueltas a adoptar medidas de asistencia social. (25)

Después del desarrollo de los sistemas de seguridad social en las primeras décadas del siglo XX, la acción internacional pronto se extendió a este terreno. La Oficina Internacional del Trabajo, desde su fundación, consideró como una de sus tareas más importantes establecer normas internacionales en el campo de la seguridad social. La Convención Internacional No. 2 de 1919 trató de los problemas del desempleo y otras muchas convenciones relacionadas con diferentes ramas de la seguridad social siguieron en los años posteriores. En 1952 la Convención No. 102 estableció normas mínimas de seguridad social. En el presente, la Oficina Internacional del Trabajo se ocupa de revisar toda una serie de con-

(25) La asistencia social como proyecto residual de la seguridad social existe, por ejemplo, en Gran Bretaña, en tanto que la asistencia social como sustituto de la Seguridad Social, se encuentra en Australia.

venciones anteriores a la guerra que ya no corresponden a las normas aceptadas de la seguridad social en nuestros días. La sesión de 1963 de la Conferencia Internacional del Trabajo, tuvo en su agenda la revisión de las convenciones que tratan de los beneficios en caso de enfermedades profesionales.

La acción de Asistencia Técnica de la OIT contiene un poderoso factor de standarización para los proyectos de los planes de seguridad social propuestos por dicha oficina, para las naciones en desarrollo que se basan, por definición, en las experiencias existentes obtenidas con el funcionamiento de los planes de seguridad social en todo el mundo, y es natural que reflejen las tendencias dominantes que han surgido como resultado de dicha experiencia.

La Oficina Internacional del Trabajo, aunque es la organización internacional más importante fijadora de normas en el campo de la seguridad social, no es de ninguna manera la única. La labor de numerosas organizaciones internacionales tienen efectos semejantes a los de la acción de la OIT. En el campo europeo, la labor de la Comunidad Económica Europea, que se encamina a la armonización de los planes existentes de los seis países miembros del Mercado Común, tiene y tendrá las más serias implicaciones. En el continente latinoamericano las actividades de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social también han producido efectos de normalización sobre los planes de seguridad social de los países miembros.

En el terreno de la asistencia técnica, cerca de 20 países diferentes y territorios reciben cada año la ayuda de la OIT en materia de seguridad social. Además, se conceden becas a los funcionarios de los ministerios o instituciones de seguridad social y se organizan seminarios re-

gionales para los países de Asia y de Africa.⁽²⁶⁾

Aparte de éstos, existen programas bilaterales de asistencia técnica, especialmente entre los nuevos países independientes de Africa y Asia y los países que antes los administraban.

No puede haber duda sobre la gran importancia del factor de asistencia técnica para la evolución de los planes de seguridad social en los países que están desarrollándose. Pero es necesario reservarse un juicio crítico sobre la efectividad de los métodos de asistencia técnica empleados hasta que se obtenga mayor experiencia sobre un período más largo.

(26) G. Rondel.- La comunidad y la asistencia obligatoria.- París 1909, pag. 3.

CAPITULO TERCERO

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO Y SEGURIDAD SOCIAL

A.- La Política Social en el marco de los objetos de empleo y distribución de ingreso.- B.- Política Demográfica.- C.- Política de Salud y Seguridad Social.- D.- Vivienda.- E.- Política Laboral de Organización y Participación Social.- F.- Atención a Grupos Específicos de la Población, así como a marginados urbanos y rurales.- G.- Acciones y Resultados 1977-1979.

A.- LA POLITICA SOCIAL EN EL MARCO DE LOS OBJETOS DE EMPLEO Y DISTRIBUCION DE INGRESO.

Los esfuerzos realizados durante los últimos años de convertir como una forma de gobierno a la planeación, constituye una de las características fundamentales de la estrategia en la política actual. La planeación del desarrollo se ha concebido como un medio primordial para promover la reforma social a la cual se ha comprometido la Administración del Presidente Lic. José López Portillo.

En este contexto, la planeación ha sido orientada hacia la realización de cuatro objetivos surgidos del Proyecto Nacional, los cuales se fortalecen y soportan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los demás, mismos que se encuentran señalados en el Decreto del Plan Global de Desarrollo y son los siguientes:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. (27)

En este sentido han sido logrados algunos avances significativos en la tarea de organizar y ordenar las acciones del sector público para encauzar el proceso de desarrollo. Entre estos avances se pudiera destacar la formulación y publicación de diversos planes sectoriales y estatales, lo que ha representado una valiosa contribución para integrar debidamente el Plan Global de Desarrollo.

Sin embargo, la integración, formulación y presentación de dicho Plan, es sólo una etapa intermedia en el amplio proceso de la planeación. Su promulgación no garantiza el cumplimiento de sus propósitos y metas, ni tampoco el esfuerzo totalizador del Plan significa, en modo alguno, la conclusión de un proceso, sino la iniciación del conjunto de compromisos y tareas que contiene y con su cumplimiento habrá de lograr que se llegue a su efectividad.

Al respecto, es menester reconocer que la instrumentación se ha venido realizando en el marco de un Sistema Nacional de Planeación en proceso dinámico de formación y perfeccionamiento, que se ve reflejado en acciones de sucesivas aproximaciones.

El Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 del 15 de abril de 1980, señala el compromiso del Gobierno Federal para regular y coordinar sus acciones de desarrollo económico y social conforme al Plan y destaca el propósito de convenir las mismas con los Gobiernos de los Estados y concertarlas e inducir las con los sectores social y pri-

(27) Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pag. 23.

vado. En su artículo sexto, el Decreto fija la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto de promover con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la ejecución del Plan y el funcionamiento de los mecanismos necesarios para dicho fin.

De acuerdo con estas disposiciones, la Secretaría ha promovido la instrumentación del Plan, de la siguiente manera, que comprende cuatro instancias o vertientes a saber:

La obligatoria por el carácter que la ejecución del Plan contiene para ser cumplido por toda la Administración Pública Federal y por la responsabilidad en la orientación de las actividades económicas y sociales del país hacia objetivos comunes que recaen en el Estado, encauzada por medio de la programación de las actividades del Sector Público.

La de coordinación hace referencia a los convenios celebrados entre el Gobierno Federal y los Estados, a través de las delegaciones regionales para actualizar y mejorar los Planes Estatales de Desarrollo en concordancia con el Plan Global de Desarrollo.

La tercera es la concertación de acciones de las diferentes dependencias y entidades públicas con los sectores privado y social. En este campo se ha encontrado una respuesta positiva que constituye una efectiva demanda de participación en el proceso planificador, como mecanismo al cual se le confiere enorme relevancia. Se busca consenso desde el planteamiento mismo de los problemas y se pretende inducir la orientación precisa de cada tipo de actividad económica, en relación con las demás. Se busca también que los sectores productivos fortalezcan sus unidades de planeación y estudios económicos, facilitando el diálogo y la concertación con el Sector Público.

Por su relación con los objetivos nacionales, es necesario propiciar

una mayor participación de acciones alrededor de los programas como Sistema Alimentario Mexicano, Productos Básicos, Productividad y Capacitación.

Por último, la cuarta vertiente a la que se hace referencia, es la inducción de comportamientos económicos y sociales de la comunidad, que se logra a través de la amplia gama de instrumentos de política globales y sectoriales de que dispone el Estado, tanto para enfrentar la coyuntura, como para orientar el desarrollo a mediano plazo. El paquete de políticas globales de corto plazo enunciado en el IV Informe de Gobierno, constituye una de las partes más importantes de las tareas de instrumentación del Plan.

Entre las acciones encaminadas a lograr la incorporación de criterios regionales para la aplicación armónica de los instrumentos de política global, se ha elaborado un planteamiento que tiende a armonizar, en términos regionales, las políticas de precios, estímulos fiscales, créditos y salarios.

Como apoyo a la política global y a sus programas específicos, cada sector cuenta con un conjunto de instrumentos de alcance sectorial, cuyo manejo se ha comenzado a plasmar en la misma programación sectorial, pues con ellos también se promueve, orienta, regula, limita o prohíbe las acciones de los particulares.

El proceso de instrumentación que se plantea, intenta fortalecer este vínculo entre la vertiente obligatoria e inducida, a través del Programa de Acción del Sector Público, que pretende dar congruencia al manejo del gasto público y a los instrumentos legislativos y administrativos de carácter sectorial.

La situación que se ha descrito, muestra los avances evidentes en el

proceso de instrumentación, así como la necesidad de definir los requerimientos para mejorar dicho proceso; precisar con mayor detalle la ejecución de las políticas señaladas, las modalidades de manejo de los distintos instrumentos, la interrelación de los distintos programas y acciones y, principalmente, insistir en la organización y eficiencia de los esfuerzos realizados hasta ahora.

Su esquema está basado en la integración de un Programa de Acción del Sector Público (PASP), el cual representa el eje articulador de las actividades del sector público que, con sus acciones, da sentido y congruencia a la de otros sectores.

Es necesario puntualizar que la actividad que le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto es la de contribuir a la formación del Sistema Nacional de Planeación, de ahí que la formulación metodológica, así como la identificación de necesidades de información, se realizan a grandes niveles de participación, permitiendo una mejor programación y evaluación de las actividades del sector público.

El Plan Global de Desarrollo es un vínculo privilegiado entre lo económico y lo social y, por tanto, un medio para redistribuir el ingreso y tener acceso a prestaciones sociales. En este sentido, la política de distribución del ingreso se apoya ante todo en generar empleos.

En forma paralela, la política de empleo se acompaña de acciones para el mejoramiento de la calidad de la vida de los mexicanos, en forma especial y haciendo énfasis en los grupos más rezagados, en sus necesidades de educación y capacitación nutricionales, sanitarias, habitacionales y recreativas.

Tratándose de una economía mixta, existen múltiples factores que

determinan la distribución del ingreso, por ejemplo: salarios, precios, utilidades, propiedad privada, etc.

La política económica y social cuenta con medios para incidir sobre estos factores principalmente a través de dos grandes vertientes: primera, las acciones que integran la política económica general y que influyen directamente en la actividad económica. Destacan así las políticas de empresas públicas tributarias y anti-inflacionarias y, en especial, la de salarios, precios y utilidades. La otra vertiente, reside en las políticas sectoriales, regional y social. La política sectorial contribuye al objetivo de redistribución del ingreso apoyando a los productores de bienes socialmente necesarios, en los que se contemplan los de fortalecimiento de la agricultura de temporal y la diversificación de cultivos.

Así mismo, la política social complementa el objetivo de distribución del ingreso con programas para enfrentar directamente carencias de educación y capacitación, salud rural, nutrición infantil, apoyo a la autoconstrucción y requerimientos de infraestructura.

En general, la expansión de servicios básicos, principalmente salud, seguridad social y educativos, tienen una elevada contribución a la generación total de puestos de trabajo, de acuerdo a las metas del programa nacional de empleo. La ubicación de estos empleos se relacionan con los programas educativos y sanitarios más importantes: atención preventiva, atención curativa, saneamiento y mejoramiento del medio ambiente. (28)

La política de empleo tiende a promover el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, a fin de re-

(28) Opus cit., pag. 332-334.

ducir los accidentes y enfermedades profesionales e incidir en un aumento de los niveles de productividad. El impulso a la política de empleo se reflejará en una elevación de la población cubierta por los servicios de seguridad social.

Como rubros de política económica a ser considerados, se encuentran: El Gasto Público, Empresas Públicas, Política Tributaria, Estímulos Fiscales, Política Financiera, Comercio Exterior, Empleo, Política Anti-inflacionaria, Precios, Salarios, Utilidades y Fisco.

Para poder ser congruentes con la filosofía política, es imperativo hacer valer los derechos de toda la población como medio para arribar a la justicia social. El plan incluye, dentro de sus objetivos, el logro de mínimos de bienestar, en el sentido de llevar a cabo con eficacia y eficiencia, un conjunto de acciones de orden material, social y político para que toda la población tenga acceso a la igualdad de seguridades, movilizandó tanto sus propios recursos como los recursos y políticas estatales.

Es en este sentido el logro de justicia social, como probabilidad de que la sociedad asegure a todo individuo, independientemente de su capacidad, la posibilidad de satisfacer un nivel mínimo de vida, en lo económico, en lo social y en lo cultural, que depende de la marcha integral de la Nación, de tal suerte que la política social sea ejecutada a través de una acción multisectorial, orientada a enfrentar los desequilibrios y rezagos reforzando las acciones puestas en marcha, principalmente para el logro de los mínimos de bienestar y atención a las necesidades de la población marginada, dentro de la que destaca la indígena.

Los componentes básicos del bienestar -alimentación, salud, educación y vivienda- se conciben como íntimamente relacionados entre sí y se condicionan recíprocamente. Para cada uno de ellos, se han definido metas ambiciosas pero realistas, es decir, se plantea avanzar en forma escalonada hacia la igualdad en los niveles de bienestar para toda la Nación.

La solución a la marginalidad es una preocupación central de la política social, que traduce los preceptos de filosofía política en acciones de empleo, bienestar y atención a grupos rezagados.

En resumen, se propone un esfuerzo redistributivo permanente, coherente, apoyado en un crecimiento del producto sostenido en el tiempo y acompañado de la organización de los grupos y comunidades involucrados, para la expresión de sus necesidades y demandas.⁽²⁹⁾

B.- POLITICA DEMOGRAFICA.

El objeto general de la política demográfica consiste en lograr pautas reproductivas y migratorias más acordes con el nuevo modelo de desarrollo; sólo adquiere sentido en su relación con ese proceso global y no en sí mismo.

Las metas planteadas consisten en la reducción de la tasa de crecimiento de la población a 2.5% en 1982 y a 1% en el año 2000.

La política demográfica se lleva a cabo mediante dos tipos de instrumentos adecuados a los objetivos que se persiguen, por una parte, se utilizan ampliamente aquellos que inciden directamente en la reducción de la fecundidad, tales como planeación familiar y educación sexual.⁽³⁰⁾

Teniendo como propósito la promoción de los servicios de planifica-

(29) Opus cit, pag. 341.

(30) Opus cit, pag. 343-344.

ción familiar voluntaria, de comunicación e información sobre el uso de los métodos anticonceptivos para coadyuvar a la regulación de la fertilidad provocando con ello el objetivo de la reducción de la natalidad en el marco de la política demográfica en sus niveles nacional, regional y estatal.

El Consejo Nacional de Población se encuentra en vías de establecer mecanismos a nivel regional que logren retener a la población en su lugar de origen.

C.- POLITICA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.

La acción del sector salud está orientada al logro de la aplicación de la cobertura a través del escalonamiento de servicios, con especial énfasis en las actividades de carácter preventivo sin descuidar las de orden curativo. El otorgamiento de servicios mínimos de salud considera prioritariamente a la población de las áreas marginadas rurales y urbanas, en especial al grupo materno infantil.

En seguridad social, las acciones están encaminadas a garantizar una protección integral a los derechohabientes contra daños y riesgos; entre ellas, resaltan las actividades de protección a la salud y la promoción de prestaciones económicas y sociales. Además, en este rubro se incluyen acciones de asistencia social orientadas a la población no amparada por los sistemas institucionales, tales como ancianos, inválidos y niños que sufren abandono total o parcial.

Las metas que se proponen para la política de salud y seguridad social para el período 1980-1982 son:

- Aplicar los esquemas completos de vacunación a la población menor de cinco años que así lo requiera.
- Proporcionar servicios de detección oportuna de enfermedades a la población que los solicite.
- Otorgar a la población materna consulta para detección oportuna de enfermedades; vigilancia y capacitación para el cuidado del embarazo y la lactancia y atención directa o indirecta del parto y después de éste.
- Extender los servicios de planificación familiar a toda la población que lo demande.
- Proporcionar atención curativa y rehabilitatoria a la población que lo solicite.
- Extender los servicios básicos indispensables en las zonas marginadas que carezca de ellos.
- Contribuir a reducir los índices de desnutrición en las zonas marginadas a través del otorgamiento de alimentación complementaria a los menores de cuatro años.
- Garantizar el sano crecimiento físico, mental y espiritual de la niñez, dentro de un marco integral en el desarrollo de la familia.
- Incrementar los desayunos escolares para que los reciba un mayor número de niños en el ciclo de enseñanza básica.
- Reducir la presencia de materias, sustancias, elementos o formas de energía que comprometan la salud y/o degraden la calidad del ambiente.
- Ampliar la población atendida con los servicios de agua potable y alcantarillado.
- Incorporar a la población ocupada que permanece al margen de los beneficios de la seguridad social.
- Proteger progresivamente al total de las personas en edad avan-

zada y a los infantes que sufren abandono en las zonas rurales y marginadas urbanas.

La prestación de los servicios de salud se instrumentan a través de un sistema por niveles de atención, con énfasis en las actividades preventivas y sobre la base de la reubicación de recursos y su regionalización. (31)

La estrategia de salud consiste, pues, en la integración de los niveles de atención, con una adecuada coordinación tanto local como regional a través de convenios de subrogación entre las instituciones de salud y seguridad social, a fin de evitar duplicidad de funciones y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos. En la actualidad, se ha integrado el sector salud.

Las acciones de seguridad social se orientan a mejorar las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo; ampliar los programas Fonacot a un marco mayor de trabajadores; mejorar las prestaciones de carácter económico, cultural y recreativo; cubrir necesidades de la población desprotegida.

Se trata de aumentar la cobertura de la seguridad social institucional, las prestaciones económicas, las guarderías, los centros recreativos y culturales, y ampliar los programas de solidaridad social para los sectores no asalariados.

El Plan Global de Desarrollo propone reforzar las acciones y mecanismos de otras áreas de la política social que inciden en la prevención de enfermedades y saneamiento del medio ambiente, entre las que destacan en el área educativa los programas de salud e higiene, los de mejora-

(31) Opus cit. pag. 352 y 353.

miento de los niveles alimenticios y nutricionales y los de construcción de vivienda y dotación de servicios urbanos, agua potable y alcantarillado, entre otros.

Como acciones y prioridades en materia de salud, se pretende ampliar la cobertura de los servicios preventivos, curativos y de educación para la salud, principalmente en las zonas rurales y urbanas marginadas.

Dar mayor énfasis a la atención del grupo materno-infantil a través del fortalecimiento de los servicios de vacunación, alimentación complementaria y consulta para la detección y tratamiento oportuno de daños. Así mismo, garantizar la atención directa o indirecta del parto.

Reforzar las tareas de saneamiento, vigilancia y control del medio ambiente.

Impulsar el desarrollo y consolidación del sistema integrado de salud en tres niveles de atención, regionalizado por rangos de población y delimitando de acuerdo con las áreas de influencia institucional.

Asegurar una mayor utilización de los recursos del Programa PIDER (Programa Institucional de Desarrollo Económico Rural) para proveer servicios de salud a zonas deprimidas y grupos marginados.

Fortalecer el programa de solidaridad social por cooperación comunitaria (IMSS-COPLAMAR).

Ampliar la cobertura de los servicios de planificación familiar voluntaria para contribuir al logro de un crecimiento demográfico más equilibrado.

Estimular la producción de biólogos y reactivos, de tal manera que el sector alcance la autosuficiencia en los medicamentos.

Desarrollar los mecanismos de coordinación interinstitucional para la identificación y atención de núcleos de población no cubiertos y lo-

gar mayor precisión en la definición de los procedimientos para la realización de tareas conjuntas.

Impulsar los programas de formación y desarrollo de recursos humanos y de investigación orientados, principalmente, a la preparación de personal auxiliar o intermedio.

En materia de seguridad social: ampliar la cobertura de las prestaciones de carácter económico y las actividades culturales, deportivas y de esparcimiento; estas últimas, principalmente, en la población de escasos recursos y con preferencia en los grupos infantil, adolescente y en edad avanzada.

Mejorar el nivel nutricional de la población infantil, incrementando el servicio de desayunos escolares.

Ampliar los servicios para la atención de menores y personas de edad avanzada en estado de abandono, dando prioridad a las zonas rurales y urbanas marginadas.

Intensificar la capacitación y desarrollo de los recursos humanos dedicados al otorgamiento de los servicios de asistencia y seguridad social.

Definir una política sectorial de investigación en materia de asistencia y seguridad social que contemple la ampliación cuantitativa y cualitativa de los servicios.

Promoción y fortalecimiento de los programas de Higiene del Trabajo y de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene. Asimismo, impulsar la investigación en materia de accidentes y enfermedades profesionales.

Es propósito de la seguridad social otorgar mínimos de bienestar en el sector salud por medio de una ampliación de la cobertura y mejo-

amiento de la eficiencia en la atención médica a través del sistema escalonado de servicios, dando especial énfasis a los de carácter preventivo. Este sistema se desarrollará en base a un esquema adecuado de regionalización, reubicación de recursos y una eficiente coordinación interinstitucional, como anteriormente ya habíamos hecho mención, en los niveles local y regional, de igual forma mediante convenios de subrogación, con lo cual se pretende evitar la duplicidad y traslape en la prestación de servicios, asegurando mejores niveles de salud para toda la población.

En una política interior se trata de difundir, a través de los medios masivos de comunicación social, las prestaciones de los servicios de salud y seguridad social.

Intensificar las campañas contra la plantación, producción y tráfico de estupefacientes en el país.

Programas y Subprogramas seleccionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social:

Control de enfermedades cuya prevención se hace posible a través de la aplicación de vacunas.- Control de enfermedades transmisibles.- Detección oportuna de enfermedades.- Planificación familiar voluntaria.- Salud bucal.- Consulta externa general.- Consulta externa especializada.- Hospitalización general.- Educación para la salud.- Subsidios y ayudas.- Pensiones y Jubilaciones.- Atención a la infancia.

Como metas de resultado se pretende el logro de una coordinación de acciones con otras áreas de la política para establecer procedimientos que vinculen los programas de salud y seguridad social con los de educación, alimentación, vivienda y agua potable que son complementarios o sirven de apoyo para transformar el nivel de salud de la población.

La prestación de los servicios de salud se instrumenta a través de un sistema por niveles de atención. El primer nivel queda orientado a atacar problemas de salud frecuentes que requieren tecnología simple y la participación activa de la comunidad. El segundo nivel comprende servicios especializados que requieren una moderna tecnología más compleja y, el tercero, se refiere a la atención de alta especialidad.

Las principales acciones que contempla son:

Prevenir daños y riesgos a la salud a través de: vacunación, detección de enfermedades transmisibles, alimentación complementaria y consultas médicas periódicas a la población menor de 15 años y mujeres embarazadas, incrementar las inspecciones de higiene, abatir enfermedades profesionales y accidentes en los centros de trabajo, atención médica de salud mental, ampliación de los servicios de planificación familiar y la aplicación tópica.

Restaurar la salud en la población enferma y lograr su readaptación física y psicosocial mediante las acciones de consulta externa, hospitalización general y especializada; la rehabilitación y atención de parto.

Además, las acciones que tienen el propósito de modificar en forma directa o indirecta las condiciones ambientales capaces de generar daños o provocar riesgos en la salud de la población a través de la vigilancia sanitaria de las diversas fuentes de contaminación y de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios.

Utilizar programas para definir y adoptar un sistema de atención a la salud que cumpla con las características, escalonados en los tres niveles de atención, ya señalados, regionalizando con referencia a rasgos poblacionales, delimitados de acuerdo con las áreas de influencia institucionales y congruentes con la problemática de salud de la población y

el contexto socioeconómico y cultural del país.

Aprovechar los recursos de la Ley Federal de Radio y Televisión para aplicarlos al Sector Salud y Seguridad Social.

Revisar y mantener actualizadas las normas y procedimientos para regular el uso de disposición de agua, la eliminación de desechos, el control de la contaminación del agua incluyendo el mar territorial, el uso de medicamentos veterinarios cuando resulten nocivos para la salud humana, así como los procedimientos para regular la venta y uso de plaguicidas y las normas para la fabricación y uso de fármacos, maquinaria y equipo destinado al diagnóstico y tratamiento clínico.

Priorizar la atención a los daños más frecuentes en el país a través de los programas de control y detección de enfermedades, especialmente las trasmisibles.

Establecer normas básicas de atención a niños y mujeres embarazadas para unificar los programas de consulta a sanos, así como formular un plan orientado primordialmente a resolver los problemas de salud y a sustituir la tecnología importada.

Revisar y actualizar permanentemente las normas relativas al uso de las vías de comunicación para el control epidemiológico, y el comercio nacional e internacional de estupefacientes y, en su caso, las políticas para la creación y modificación de centros poblacionales.

Por instrumentos de alcance sectorial, convenir entre las instituciones que conforman el sector, el otorgamiento de los servicios mínimos como son: vacunación, aplicación de fluor, alimentación complementaria a madres y menores de 4 años, consulta a madres y menores de 15 años para detección oportuna de enfermedades, planificación familiar voluntaria, orientación y capacitación para la salud, saneamiento y control del me-

dio ambiente. (32)

Para la consecución de los objetivos establecidos con anterioridad, es necesario contar con instrumentos adecuados cuyo manejo permita apoyar las estrategias que han quedado señaladas, que al mismo tiempo facilite la adopción de medidas tendientes a desarrollar, consolidar y fortalecer el plan sectorial.

Entre los instrumentos que han de considerarse para el logro del plan, destacan los del orden de instrumentación legislativa como son:

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 5 de febrero de 1917). Título Sexto. Del trabajo y de la previsión social, artículo 123, apartado B, capítulo VI, fracción XI.

-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. de diciembre de 1976) artículos 1, 2 y 3.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (D.O. del 31 de diciembre de 1976) artículos 1 y 2.

Ley de Obras Públicas (D.O. de 30 de diciembre de 1980) artículo 1. Registro de la Administración Pública Paraestatal.- Organismos Descentralizados.

Por otra parte, los recursos presupuestales asignados a la salud durante 1980-1982, representan un 11% del total, con una tasa de crecimiento de 9.0% anual en términos reales. (33)

D.- VIVIENDA.

Partiendo de la necesidad de aminorar considerablemente el problema

(32) Instituto Mexicano del Seguro Social. Documento del Plan Global de Desarrollo, Salud y Seguridad Social 1980.- pags. 48-53.

(33) Plan Global de Desarrollo 1980-1982.- pag. 356.

habitacional que ha aquejado al pueblo mexicano, ha sido notorio, a través del tiempo, el interés del Estado en proporcionar a sus trabajadores el beneficio de una casa-habitación que le permitiese vivir decorosamente. Los primeros intentos se vieron realizados por la construcción de multifamiliares con el fin de dar un satisfactor familiar integral, evitando, en gran medida, la promiscuidad y la carencia de un lugar habitable que en esos tiempos prevalecía, contando, además, con centros recreativos, comercios, correos, teléfonos, telégrafos, amplias avenidas, parques para niños, alumbrado, vigilancia, etc., todo esto a un costo bajo, lo que permitía que el trabajador tuviera un nivel de vida mejor y que incluso se hiciera del hábito del ahorro.

Para el logro de esta empresa, el Estado ha contado con organismos de la iniciativa pública, creados expresamente para resolver el problema habitacional entre los que se pueden señalar al Instituto Nacional de la Vivienda, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Obrera, Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, la Dirección de Pensiones Militares y la iniciativa privada con el otorgamiento de créditos bancarios que apoyen las acciones de esta política, obteniendo así el trabajador una forma de vida cómoda e higiénica a un costo notoriamente bajo que, incluso, pudiera convertirse en un patrimonio familiar, pues, al paso de los años, la vivienda proporcionada pasaría a ser propiedad del mismo y de su familia.

En la actualidad, el Estado cuenta con organismos encargados especialmente dirigidos a resolver el problema de la vivienda como son: FONAVIT, FOVISSSTE e INDECO, los que se encargan de reforzar los propi-

sitos del Plan Global de Desarrollo, otorgando a los trabajadores casa-habitación que se encuentra bajo el régimen de condominio, o bien, casas independientes.

La política habitacional se encuentra orientada inicialmente a proporcionar seguridad de la tenencia, servicios básicos y un espacio suficiente que permita desarrollar las actividades fundamentales de la familia, como uno de los beneficios básicos a que tiene derecho cualquier ser humano.

Se han propuesto metas para el año de 1980 en el Plan Nacional de Vivienda, quedando comprendidas 2.70 millones de acciones, de las cuales 1.1 millones corresponden a la vivienda progresiva, 658 mil a vivienda terminada y 964 mil a mejoramiento de vivienda.

Por lo que respecta a la meta total, el sector público participará con 994 mil acciones; el sector privado con 545 mil y el sector social con 1.2 millones.⁽³⁴⁾

Según indica la Ley del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado con relación al otorgamiento del beneficio de casas-habitación para los trabajadores, los mismos estarán en posesión del inmueble al firmar el contrato respectivo. Liquidada la totalidad del costo de la casa, así como sus intereses respectivos, se procederá a realizar la escrituración de la propiedad. Señala el plazo de 15 años para cubrir dicho crédito, y, para otorgar la escritura, será por partes iguales entre el Instituto y el particular.

En caso de que después de 5 años el trabajador ya no pudiera cubrir sus abonos, entonces se procede al remate del inmueble y, una vez pagado

(34) Plan Global de Desarrollo. 1980-1982, págs. 359-360.

el crédito insoluto, se le entrega al interesado el remanente; si esto ocurriera antes de los 5 años, el inmueble será regresado al Instituto y el trabajador cubrirá el importe de las rentas no cobradas.

El préstamo hipotecario es utilizado para la compra de terrenos en los que deberá construirse la habitación, para adquisición de casa-habitación, así como para mejoras, reparaciones y para la redención de gravámenes que soportan los inmuebles. (35)

I.- El fondo para la vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento propio que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para:

- a) Adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio.
- b) Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y
- c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos señalados con anterioridad.

II.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por trabajadores; y

III.- Las demás que son establecidas por esta Ley. (36)

El beneficio para el otorgamiento de casa-habitación es aplicable a los trabajadores al servicio del Estado (base, confianza y eventuales) además a todos aquellos que se encuentren sujetos a la Ley del ISSSTE (también pueden ser los militares regidos por sus leyes).

En otro orden de ideas, es necesario hacer mención a que uno de los criterios básicos para la programación de la política de vivienda, ha sido la capacidad de ingreso de la población, misma que define las caracte-

(35) Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980. pag. 324.

(36) Opus cit. pag. 326.

rísticas de la demanda y, consecuentemente, el tipo de vivienda adecuado a los diferentes estratos de la sociedad. (37)

Siendo la vivienda un elemento fundamental para el ordenamiento de los asentamientos humanos, como parte activa del proceso de urbanización que se integra progresivamente al sistema de planeación urbana recientemente iniciado, se concibe así como un medio para alcanzar los objetivos de la política de ordenamiento del territorio y de las políticas de desarrollo urbano. (38)

E.- POLITICA LABORAL DE ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACION SOCIAL.

Por lo que se refiere a acciones dentro del sector laboral, se encuentran las que apoyan el poder adquisitivo del salario, orientar el consumo, fomentar la producción de bienes socialmente necesarios para los trabajadores, promover la organización social para el trabajo, además de que se trata de incrementar el poder adquisitivo de los salarios que permitan la obtención de mejores prestaciones sociales. Los objetivos laborales complementan la política de empleo contando con acciones de previsión social, como el apoyo y la promoción de actividades culturales y de bienestar que elevan la calidad de la vida de los trabajadores.

Sin embargo, en la medida en que existe una proporción importante de la población sin acceso a prestaciones fijas por la naturaleza de sus fuentes de ingreso o bien la inestabilidad de su trabajo, se pretende dar más apoyo a la economía nacional con objeto de crear mayores fuentes de trabajo hasta cubrir las necesidades existentes en nuestro país.

Tienen una enorme importancia los servicios que prestan a toda la

(37) Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

(38) Opus cit. pag. 361.

población, organismos como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) como elementos activos de una política de participación social.

Para contar con propósitos en beneficio de la colectividad, se pretende constituir, con la concesión de créditos baratos y oportunos, al consumo de los trabajadores en todas las regiones del país, productos que estén al alcance de la población trabajadora y que proporcionen el bienestar familiar. (39)

Además, se trata de fomentar la cultura y recreación de los trabajadores y sus familiares mediante la promoción de eventos culturales, recreativos y deportivos, que se han extendido a un total de 25 millones de personas, lo que se ha logrado gracias a la colaboración de las instituciones y delegaciones regionales y estatales del país.

F.- ATENCION A GRUPOS ESPECIFICOS DE LA POBLACION, ASI COMO A MARGINADOS URBANDS Y RURALES.

Estos grupos de la población se encuentran constituidos por las personas que no tienen acceso a prestaciones sociales o ingresos fijos, comprendiendo a la población infantil, la juvenil y las de edad avanzada de escasos recursos.

En cuanto a la protección del consumo y atención a comunidades marginadas, la estrategia que se emplea en este campo se encuentra encaminada, preferentemente, a reforzar los mecanismos de protección y orientación al consumo popular, promoviendo actividades culturales, impulsando el mejoramiento de las comunidades, tanto en el área rural como urbana, a través de la organización de faenas, la integración de comités de

(39) Documento Institucional del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pag. 36.

promoción social y la realización de reuniones y convivencia comunitaria.

En atención a grupos específicos de la población, la protección a la niñez, en cumplimiento al nuevo derecho social incorporado en la Constitución, el Estado tiene la obligación de garantizar jurídica y socialmente el bienestar de la infancia, de tal forma que se asegure al niño un sano desarrollo físico y mental, que le permita una mejor integración a la sociedad y a su familia.

Las acciones a desarrollar en esta política, se enmarcan dentro de los siguientes propósitos:

- . Preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.

- . Fomentar la integración social y elevar el nivel educacional de la población a través de la enseñanza preescolar-jardín de niños, hogares de cuidado diario y extraescolar, alfabetización, cursos de artesanías y habilidades, eventos cívico-deportivos.

- . Atender a un mayor número de menores desamparados, así como brindar asesoría y orientación para la promoción social.

- . Atención a la Juventud.

- La incorporación de la población joven a los procesos económicos y sociales del país, se realizará por medio de estas acciones:

- . La promoción de actividades culturales, orientándolas hacia las clases populares y población escolar.

- . Difundir, estimular y hacer promociones en forma armónica y permanente de las actividades deportivas en los distintos sectores de la población a nivel nacional, estatal y municipal.

Articular un sistema deportivo nacional que coordine las actividades que se pretenden realizar por intervención de instituciones públicas y privadas, aprovechando al máximo los recursos humanos y materiales disponibles. (40)

Atención a la Población de Edad Avanzada.- En este sentido, la meta a la que se pretende llegar, consiste en proteger, ayudar y orientar a esta población.

Atención a marginados urbanos y rurales.- Para ellos, la política social contempla un apartado especial para la población que se encuentra en este supuesto, con los objetivos de reducir la proporción que representa en el total y atender la marginalidad extrema en sus manifestaciones de indígenas y de una pobreza crítica.

La integración de marginados recibe especial atención en los problemas orientados a incrementar el empleo, legalizar las tenencias irregulares, en los de apoyo a la construcción de vivienda, dotación de servicios educativos, de salud y urbanos básicos en el área y localidad que más lo requieran.

El Presidente de la República, Lic. José López Portillo, señaló que los planes agrarios han avanzado substancialmente, pues el sector agrícola produce lo suficiente para que ante los posibles siniestros, los recursos que genera la agricultura y que exporta, permitan importar granos, por lo que se considera que este sector no ha fracasado en sus planes.

Afortunadamente se cuenta con un país que en el conjunto de su economía, puede permitir el que no falte el alimento básico, eliminándose en gran medida la problemática que existía en el campo y que se está resolviendo favorablemente.

(40) Marco Sectorial de la Seguridad Social, S.P.P., pag. 56.

Adelantando trabajos de beneficio en el sector agrícola, ocasionalmente a otros países, se les paga con alimentos para que no se encaezcan los productos mediante la especulación, por lo que sólo se les elevarán los salarios a los trabajadores sin alimentos; los traficantes de hambre podrían hacer más onerosa la situación de nuestros campesinos en sus zonas. Entonces, se les lleva alimentos y salarios pero no porque no tengan que comer, sino para que por medio de su trabajo se amplíen y apliquen obras útiles por las que obtengan un salario y un alimento. Así se están adelantando trabajos útiles: perforación de pozos, limpia de canales, construcción de camiones, de centros de acopio, etc. En consecuencia, en la solución de este problema crítico no existe el llamado "Paternalismo", que en este caso estaría justificado, pero que no puede establecerse como una estructura permanente.

G.- ACCIONES Y RESULTADOS 1977-1979.

El modelo más idóneo al que el país aspira con pleno realismo, lo integra un sistema productivo capaz de poder ofrecer los bienes nacionales indispensables para la consolidación del desarrollo y autonomía del país. Además, los bienes sociales que permitan satisfacer las necesidades normales de alimentación, salud, educación, seguridad social y vivienda que se encuentran establecidos constitucionalmente y que, por otro lado, son parte del compromiso del actual Gobierno respecto a los marginados.

Dentro de los objetivos nacionales podemos indicar que la estrategia seguida por la actual administración, básicamente se ha orientado, desde su inicio, hacia la consecución de los cuatro objetivos de la política de desarrollo que norman la orientación del Sistema Nacional de

Planeación Económica y Social y éstos son:

- . Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, político y cultural.
- . Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades alimentarias, educacionales, de salud y vivienda.
- . Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- . Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas, además de lo de política económica general, ciencia y tecnología.⁽⁴¹⁾

Dentro de sus propósitos existe consenso en lo referente a señalar como objetivo general a largo plazo el de lograr la autodeterminación en materia de ciencia y tecnología; para alcanzar este objetivo, podemos decir que es necesario apuntar las siguientes líneas estratégicas:

- . Fortalecer la investigación básica, teniendo como criterio de selección el de evitar la dispersión de los recursos.
- . Orientar la investigación aplicada y el desarrollo experimental a la solución de los problemas prioritarios de alimentación y energéticos y al logro de los mínimos de bienestar en alimentación, educación, salud, seguridad social y vivienda.
- . Fortalecer y promover los servicios científicos y teóricos que constituyen, por una parte, la infraestructura de la investigación y el desarrollo experimental y, por otra, la base material en que apoyar la innovación tecnológica en todas las ramas de la actividad económica.⁽⁴²⁾

A continuación se presenta la descripción de las acciones de asig-

(42) Opus cit, pag. 23.

tencia y seguridad social y su comportamiento en el período de 1977-1979;

Alimentación complementaria por medio de la elaboración y otorgamiento de desayunos escolares y dietas con el mínimo promedio requerido de calorías y proteínas a la población de escasos recursos. En 1979 se incrementó el número de desayunos entregados casi en un total de 21% en relación con 1975. En cambio, la alimentación, debido a la implantación de nuevos sistemas de control de la distribución, decreció en un 20%.

Atención a la infancia. Se trata de otorgar protección y asistencia integral a menores, total o parcialmente abandonados, a través de la operación de casas-cuna, casas-hogar, internados, hogares de cuidado diario y sustitutos, escuelas asistenciales y estancias de bienestar infantil.

El número de niños protegidos en orfanatorios creció un 111% y el de los niños asistidos en guarderías superó en casi un 103% las cifras del inicio del período.

Asistencia a la vejez. La protección y asistencia integral a personas de edad avanzada de escasos recursos, a través de la operación de asilos y casas-hogar para ancianos, representaron un 7% más que en su inicio.

Terapia ocupacional. Por medio de la ocupación del tiempo libre de personas de edad avanzada en talleres y tareas compatibles a sus gustos, aptitudes, capacidad física y mental, se observó un incremento aproximado a un 40% de los beneficiados en 1979 en relación con los de 1977.

Adiestramiento y capacitación. Con el desarrollo de cursos de orden tecnológico orientados a crear y actualizar conocimientos que coadyuvan al mejoramiento del ingreso familiar, participaron en ello un nú-

mero superior al 486% para 1979 comparativamente a lo obtenido en 1975.

Asistencia ocupacional. Por medio de la atención y orientación a personas sin empleo y su canalización a fuentes de trabajo permanentes, se obtuvo la colocación para un número de personas, superior en un 19% al logrado al principio de este periodo (1977).

Actividades culturales, deportivas y recreativas. Con la organización y promoción de eventos, así como la formación de grupos específicos, de 1975 a 1979, el número de eventos culturales se incrementó en un 235% y los deportivos en un 646%.

Fomento a la educación. El desarrollo de actividades de educación preescolar, escolar y especial, así como de educación abierta, orientadas a la población de escasos recursos, creció en un 11% en el periodo de 1977-1979.

Pensiones y jubilaciones. Con las aportaciones en dinero a los asegurados temporal o permanentemente incapacitados en forma parcial o total, a causa de riesgos de trabajo, vejez, cesantía en edad avanzada, invalidez o enfermedades no profesionales, así como a sus beneficiarios en caso de muerte, en 1979 el número de casos es mayor en casi un 45% al que se atendió en 1975. Asimismo, al final del periodo, se incrementó sustancialmente la cuantía de las pensiones mediante la actualización legal correspondiente.

Préstamos. Las prestaciones económicas que se otorgan al trabajador a corto plazo y créditos hipotecarios para la adquisición, construcción, mejora, reparación o redención de gravámenes de inmuebles de interés social, crecieron en el lapso de 1977-1979 en un 13% en préstamos a corto plazo, y los préstamos para la vivienda, en un 11%.

3.29

... además del
... de tipo social
... de guarderías y
... creció en

... as a me
... ón en edad
... taron, en
... período.

... a promo-
... 1979, fueron casi

... ón de vi-
... ra promo-
... res al
... en un casi

... la cons-
... ado de

... de consu-
... icio orien-
... operacio-

... de edu-
... tividades
... 1979, el

Sistema de Enseñanza Abierta incrementó en casi 85% el número de personas beneficiadas.

Subsidios y ayudas. Con las aportaciones en dinero a los asegurados, en los casos de matrimonio o cuando existe una incapacidad temporal para el trabajo, derivada de enfermedades no profesionales y maternidad, o sus beneficiarios para gastos de funeral y otras ayudas económicas, los casos que se reportan en 1979 significaron un aumento de más del 31% en relación con 1975.

Actividades recreativas culturales y promociones sociales y deportivas. Por medio de la organización y promoción de eventos, así como con la formación de grupos específicos, en forma conjunta se alcanzó una cobertura mayor en un 546% en 1979.

Con fundamento en el proceso evolutivo y el análisis histórico de las experiencias en el campo de la asistencia y seguridad social, es posible detectar y precisar problemas y cuellos de botella que impiden, en determinada forma, el desarrollo armónico de las acciones específicas y generando la dispersión de los esfuerzos y el inadecuado aprovechamiento de los recursos, en detrimento de la consecución de los mínimos de bienestar de la población. (43)

Los problemas y limitantes más sobresalientes de la problemática detectada, se enuncian a continuación:

Se carece de una metodología específica y uniforme que permita una eficiente y eficaz programación y evaluación de las acciones.

Se carece de un sistema integral de información a nivel sectorial, que oriente el proceso institucional de programación y presupuestación.

(43) Opus cit., pag. 30.

La legislación que norma el desarrollo de la asistencia social, no establece con claridad las responsabilidades que corresponden a cada institución y en ocasiones asigna a más de dos instituciones la misma función, propiciando con ello la dispersión y duplicidad de acciones.

Se carece de instancias que proporcionen o hagan una coordinación permanente entre las instituciones que integran el sector y con instituciones de otros sectores.

Históricamente los recursos financieros asignados a la asistencia social con insuficientes para el cumplimiento de las responsabilidades conferidas de proporcionar bienestar social de la población marginada, circunstancia por la cual la capacidad de cobertura se ha mantenido a la zaga de las demandas.

La carencia de una definición precisa del campo de acción de la asistencia social que establezca la población sujeta y los servicios a otorgar, origina que los esfuerzos que en este campo efectúan el sector público, se diluyan por la dispersión de las acciones.

El personal que trabaja en el campo de la asistencia y solidaridad social, carece de la debida preparación, ya que la mayoría es improvisado y adiestrado en servicio y, en algunos casos, portador de vicios burocráticos, generando un verdadero cuello de botella para la adecuada atención de la población e incidiendo la gravedad del problema en el grupo infantil y senil.

En el ámbito de la seguridad social no existen, a nivel regional y estatal, órganos sectoriales que puedan llevar a cabo los procesos de programación y presupuestación, en gran medida por la carencia de estructuras adecuadas para normar y controlar estas funciones.

El monto de pensiones y jubilaciones está determinado más por la estructura financiera de las instituciones que por las necesidades reales de asegurados y beneficiarios, situación que limita el efecto protector del de las prestaciones económicas de la seguridad social, sobre el ingreso de los trabajadores.

La definición legal que circunscribe el derecho a las prestaciones económicas de la seguridad social a los trabajadores sujetos a una relación laboral formal, limita las acciones de ampliación de la cobertura que realizan las instituciones.

Los esquemas operantes, determinados por la actual estructura financiera de las instituciones, implican del mismo modo una limitación a los beneficios de la seguridad social.

La anterior apreciación sólo comprende el período señalado en este inciso (1977-1979).

CAPITULO CUARTO

ESTRATEGIAS DEFINIDAS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS SEÑALADOS EN EL MARCO DE LA ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL.

A.- Estrategias.- B.- Objetivos en el período comprendido 1979-1980.-
C.- Asistencia y Seguridad Social 1981-1982 como marco de referencia,
Objetivos.- D.- Estrategias 1981-1982.- E.- Relaciones entre las Insti-
tuciones de Asistencia y Seguridad Social.- F.- Principales programas
y subprogramas.

A.- ESTRATEGIAS.

Las estrategias definidas para el logro de los objetivos de asis-
tencia y seguridad social son las siguientes:

Adecuar a la dinámica sectorial el sistema de planeación, control y
evaluación para mejorar la programación y poder dar congruencia y reo-
rientar las acciones de asistencia y seguridad social, buscando el marco
de igualdad de oportunidades a la población.

Acelerar la desconcentración de las funciones administrativas y fi-
nancieras a fin de incrementar la eficacia de las acciones instituciona-
les además de lograr mayor eficiencia.

Revisar, actualizar y, en el caso oportuno, proponer las bases jurf-
dicas que establezcan la normatividad en la realización de acciones de
asistencia y de seguridad social, buscando hacerlas congruentes con los
servicios que demanda la población. (44)

Establecer un sistema de coordinación que permita instrumentar los

(44) Marco Sectorial de Asistencia y Seguridad Social 1980, pag. 36.
S.P.P.

mecanismos de realización del uso de los recursos destinados al logro de acciones de asistencia y seguridad social. (45)

- Por medio de la creación de un cuerpo colegiado interinstitucional integrado por titulares y representantes de la S.S.A., I.N.S.S., ISSSTE y DIF, dependiente del Ejecutivo Federal, como representantes institucionales de la realización de la seguridad social y facultado para realizar:

. Análisis y evaluaciones periódicas de la problemática de asistencia y seguridad social.

. Definir objetivos, políticas, estrategias, normas y procedimientos en la materia.

. Analizar y actualizar los mecanismos tendientes a lograr una efectiva coordinación intra-intersectorial en el corto y mediano plazo.

. Determinación de indicadores de programación y evaluación de observancia sectorial e institucional.

. Formulación e implantación de políticas en materia de adquisición de insumos. (46)

- Reformar el proceso de programación-presupuestación-evaluación considerado como un esfuerzo continuo y uniforme para precisar objetivos y hacer congruentes los propósitos, las metas y las actividades sectoriales; para ello es necesario:

. Establecer e instrumentar programas de capacitación orientados a la planeación de servicios de asistencia y seguridad social.

. Definir procedimientos para orientar y capacitar sistemáticamente

(45) Opus cit pag. 32

(46) Aspectos Sectoriales del Plan Global de Desarrollo, S.P.P. pag. 1.

al personal de las áreas operativas en los aspectos de programación, presupuestación y evaluación, para proporcionar su colaboración permanente.

- . Establecer normas, métodos y procedimientos homogéneos para los procesos de programación, presupuestación, contabilización e integración de costos unitarios.

- . Unificar los procedimientos para el seguimiento periódico de las acciones programadas, a efecto de detectar oportunamente las desviaciones y proceder a la introducción de las medidas correctivas.

- . Establecer sectorialmente los elementos básicos del sistema de información institucional que permita determinar indicadores de eficacia y eficiencia para la programación y evaluación de las acciones.

- . Coadyuvar al incremento de la productividad administrativa pública federal, así como a la adopción e instrumentación de mecanismos destinados a lograr el mayor aprovechamiento de sus recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos. ⁽⁴⁷⁾

- Para lograr una mayor cobertura en los grupos infantil y senil se proponen estas estrategias:

- . Identificación y definición de los grupos de población no cubierta.

- . Establecer la coordinación interinstitucional para un mejor aprovechamiento de los recursos.

- . Canalizar mayores recursos humanos específicos para la atención de estos grupos.

- . Definir normas y criterios de inversión orientados a la ejecución del gasto y al óptimo aprovechamiento. ⁽⁴⁸⁾

- . En cuanto al desarrollo físico y mental de la población se establece:

- . Incrementar y fomentar la realización de las actividades culturales, recreativas y deportivas.

(47) Opus cit S.P.P. pag. 3.

(48) Opus cit S.P.P. pag. 5.

. Capacitación de recursos humanos específicos para la atención de estos grupos.

. Canalización de mayores recursos para la aplicación de la capacidad.

. Promover la realización de eventos interinstitucionales e intersectoriales.⁽⁴⁹⁾

- Para la orientación, capacitación y adiestramiento se propone:

. Incrementar y fomentar la realización de actividades de orientación, capacitación y adiestramiento.

. Canalizar mayores recursos para ampliar la capacidad.

. Formación y capacitación de instructores.

. Identificación y definición de grupos de población no cubierta.⁽⁵⁰⁾

- En relación a las actividades que el sector desempeña para proteger el salario del trabajador:

. Intensificar los programas de orientación y capacitación.

. Mejoramiento de los servicios a través de la ampliación de la capacidad física en tiendas de autoservicio y centros comerciales.

. Definir normas y procedimientos para la adquisición y distribución de productos básicos.

. Intensificar el programa de venta de unidades habitacionales dentro del régimen de condominio.⁽⁵¹⁾

- Para garantizar el bienestar económico del trabajador son propuestos los siguientes puntos:

. Realizar estudios tendientes a incrementar la cuantía de las prestaciones económicas.

(49) Opus cit pag. 7.

(50) Opus cit pag. 8.

(51) Marco Sectorial de Seguridad Social S.P.P. pag. 50.

. Determinar normas y procedimientos para agilizar los trámites administrativos.

. Intensificar programas de orientación.

. Identificar la población con derechos comprobados. (52)

- Por lo que respecta al cumplimiento de otorgar mínimos de bienestar y específicamente en la vivienda, se plantea:

. Promover el establecimiento de estándares para la vivienda de interés social que permita la tipificación y normatización de los elementos componentes.

A través de la comisión intersectorial de planeación, programación y financiamiento a la vivienda, establecer programas de promoción para el control de precios en los insumos de la construcción.

Implementar un plan global de coordinación a través de la comisión intersectorial, para evitar que las instituciones que construyen viviendas realicen sus programas, en un mismo tiempo y localidad, evitando así demandas masivas que aumenten los costos de mano de obra y materiales de construcción. (53)

En relación a la ampliación de la cobertura de la asistencia social a personas de escasos recursos se han definido:

. La ampliación de servicios de albergue temporal en áreas estratégicas.

. Coordinación con diferentes organismos públicos y privados.

. Orientación y capacitación de la población asistida a fin de lograr su readaptación. (54)

Las estrategias básicas generales del Plan Global de Desarrollo que supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a

(52) Opus cit pag. 56.

(53) Opus cit pag. 59.

(54) Opus cit pag. 63.

disposición del sector público, son veintidós:

- 1.- Fortalecer al Estado para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento que requieran, cada vez más, el esfuerzo común.
- 2.- Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
- 3.- Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia, entre 1980 y 1982, se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo.
- 4.- Consolidar la recuperación económica logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, durante los próximos tres años.
- 5.- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
- 7.- Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
- 8.- Impulsar al Sistema Alimentario Mexicano.
- 9.- Fomentar el gastos prioritario y reformar a la empresa pública eliminando los subsidios excesivos.
- 10.- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
- 11.- Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
- 12.- Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bien-

estar particularmente para la población marginada, urbana y rural.

13.- Inducir con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.

14.- Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.

15.- Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.

16.- Vincular la educación terminal-media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.

17.- Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.

18.- Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.

19.- Controlar y reducir el ritmo de la inflación.

20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.

21.- Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

22.- Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de Alianza para la Producción.⁽⁵⁵⁾

B.- OBJETIVOS EN EL PERIODO COMPRENDIDO 1979-1980.

Los objetivos del sector son la expresión cualitativa, clara y con-

(55) Plan Global de Desarrollo 1980-1982, págs. 26-27.-México 1980.

cisa de lo que el sector se propone realizar durante un período considerado con anterioridad, debiendo manifestar una relación estrecha y congruente con los objetivos nacionales definidos en el Plan Global de Desarrollo. De esta forma, los objetivos deben plantear la forma en que contribuye el sector a reafirmar y fortalecer la independencia nacional, confiriendo a la población empleos y mínimos de bienestar, promoviendo crecimiento alto, sostenido y eficiente y mejorando la distribución del ingreso. (56)

De acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Global de Desarrollo, de proporcionar mínimos de bienestar a la población con el fin de igualar a los desiguales en oportunidades y seguridades y establecer normas mínimas generales para una relación social equitativa, la asistencia y seguridad social se plantea para la obtención de los siguientes objetivos: 1) Incorporar en forma progresiva a toda la población a los beneficios de la asistencia y seguridad social, con especial énfasis en la atención de la infancia, adolescencia y las personas de edad avanzada en las áreas rural y marginada-urbana, de acuerdo a los preceptos establecidos en el marco legal, reglamentos y disposiciones complementarios de cada entidad; 2) Lograr una mayor cobertura y mejores niveles de protección, atención y asistencia integral a la niñez y a las personas de edad avanzada; 3) Tomando en consideración que los grupos de población infantil y senil son los que más necesitan de la atención y acción de la sociedad, para lograr los mínimos de bienestar a que todo individuo tiene derecho, se requiere una mayor ampliación de cobertura, elevando los

(56) Plan Global de Desarrollo en el marco de sus objetivos. I.M.S.S. 1930, pag. 4.

niveles de atención y asistencia integral con beneficio a éstos; 4) Promover y fomentar el desarrollo físico y mental de la población a través del aprovechamiento de sus tiempos libres; 5) Dada la problemática social que presentan los grupos marginados de la población, se considera que es necesario hacer la promoción y el fomento del desarrollo físico y mental de la población a través del aprovechamiento de sus tiempos libres; 6) Ampliar la cobertura de la asistencia social a personas de escasos recursos; 7) Las personas de escasos recursos, tanto económicos como educativos, se encuentran segregados de la sociedad, quitándoles la oportunidad de incorporarse a ésta para que pueda disfrutar de los beneficios a que tienen derecho como mexicanos, por lo que resulta necesario ampliar los servicios de la asistencia social a la parte de la sociedad que se encuentra marginada; 8) Orientar, capacitar y adiestrar a la población, con especial interés a la juventud, a fin de que cuenten con elementos que les permitan elevar su nivel de vida; 9) Una de las preocupaciones del subsector Asistencia y Seguridad Social, es la necesidad de orientar socialmente el tiempo libre de los trabajadores y de fomentar su participación en actividades culturales y recreativas para favorecer su realización y coadyuvar a su desarrollo personal, así como el de sus familiares, fomentando la inquietud artística y la creación de nuevos hábitos que contribuyan al perfeccionamiento integral, capacitándolos para la defensa de sus intereses e intensificar su participación en la vida social; 10) Proporcionar a los trabajadores la obtención de condiciones adecuadas de créditos y precios que le procuren un mayor poder adquisitivo; 11) Dentro del sistema de comercialización del país, la masiva intermediación existente entre el productor y el consumidor, provoca un incremento desequilibrado en los precios de los productos de consumo bá-

sico, bajando significativamente el poder adquisitivo de los salarios, por lo que es necesario, dentro de las acciones de seguridad social, coadyuvar a la ampliación y protección del poder adquisitivo del salario de los trabajadores; 12) Garantizar el mínimo de bienestar económico del trabajador y su familia en los casos de contingencia o vejez, así como también complementar sus percepciones a través de préstamos a corto plazo y crédito hipotecario. (57)

El constante desarrollo del país, que en los últimos años se ha venido acentuando, merced a los programas del Gobierno Federal, ha hecho imperiosa la necesidad de que el sector público, a través de sus dependencias y organismos descentralizados, coadyuven a la tarea de brindar mejores niveles de vida a la población económicamente activa, así como a sus familiares, procurando que los servicios que otorga y las prestaciones que concede, sean cada día de calidad y de cuantías más afines a la época en que nos encontramos. Tales metas se han venido logrando y se encuentran proyectadas para los próximos años gracias a los programas de capacitación y estudios estadísticos y actuariales, que permiten que el objetivo propuesto de garantizar mínimos de bienestar económico a este sector de población se cumpla.

Por lo anterior, es necesario poner a disposición de los trabajadores al servicio del Estado la compra de vivienda en conjuntos habitacionales a precios en condiciones ventajosas a las que se encuentran en el mercado.

El incremento poblacional del país, así como la desigualdad en los diferentes grupos sociales, ha provocado problemas en la satisfacción de vivienda, como lo demuestran estudios de la distribución del ingreso familiar, donde ha sido posible detectar que una gran parte se destina a la

(57) Opus cit., pag. 21.

adquisición de productos no duraderos y sólo un 15% a la vivienda, hecho que determina que dentro de la política gubernamental se da especial importancia al programa de vivienda progresiva que implica un derecho gradual del grupo familiar y que viene a constituir una solución al programa habitacional para grandes núcleos de población, por ello, el Subsector Asistencia y Seguridad Social, se ha trazado la meta de poner a disposición de los trabajadores al servicio del Estado, vivienda cómoda e higiénica para ser adquirida en propiedad a precios y en condiciones más ventajosas.

Es también importante, coadyuvar al incremento de la productividad de la Administración Pública Federal, así como a la adopción e instrumentación de mecanismos destinados a lograr el mayor aprovechamiento de sus recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

Las grandes empresas que el Gobierno Federal se ha trazado, no podrán administrarse ni llevar a cabo en la medida en que han sido proyectadas, si el Sector Público no incrementa sus niveles de productividad a través de la capacitación de los servidores públicos y que lleve aparejada la conciencia humanística en la prestación de sus servicios. Así mismo, es necesario que el Estado otorgue los recursos materiales adecuados para la función que realiza y proporcione los medios tecnológicos pertinentes y acordes al desarrollo del país, para que el índice de productividad de la Administración Pública Federal, se traduzca en mejores logros financieros que incrementen la riqueza del Estado y sean aprovechados en una justa distribución nacional y, por último, mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios de asistencia y seguridad social que se proporcionan a la población.

Objetivos en el Sector Salud.- El esquema de salud en México, se ca-

racteriza por el predominio de los padecimientos infecto-contagiosos, la desnutrición, falta de protección adecuada al núcleo materno-infantil y especialmente por el gran número de mexicanos que no tienen acceso a los servicios de salud.

Como respuesta a lo anterior, y dentro del marco general del Plan Global de Desarrollo, el sector salud se propone:

- . Elevar el nivel de salud de la población del país.
- . Ampliar la cobertura de los servicios de salud con especial interés en la atención preventiva.
- . Mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios de salud que se proporcionan a la población.
- . Atender prioritariamente a la población de las áreas marginadas rural y urbana.
- . Enfatizar la atención del núcleo materno-infantil.
- . Contribuir a un crecimiento demográfico equilibrado con las condiciones económicas y socioculturales del país.
- . Lograr la participación conciente y activa de la población en el cuidado de su salud.
- . Contribuir a la disminución de los daños que se derivan del deterioro del ambiente y del deficiente saneamiento.
- . También garantizar a los derechohabientes una protección integral contra daños y riesgos. Dentro de ella, resaltan las actividades de protección a la salud (anteriormente anotado), y la promoción de prestaciones económicas y sociales, incluyéndose, además, las acciones de asistencia social orientadas a la población no amparada por los sistemas de seguridad social y, de una manera especial, enfocar la atención a ancianos, inválidos y niños que sufren de abandono total o parcial. ⁽⁵⁸⁾

(58) Plan Global de Desarrollo en el marco de los Objetivos, S.P.P. 1980, págs. 39-42.

Dentro de los objetivos institucionales, es propósito del Plan Global de Desarrollo, proporcionar los mínimos de bienestar a todos los mexicanos en igualdad de oportunidades y seguridad, así como establecer normas mínimas generales para una relación social equitativa.

Por otra parte, el marco sectorial da cause a los propósitos generales del Plan al ubicarlos en el contexto de las posibilidades jurídicas, administrativas, operativas y presupuestales de las instituciones.

A partir de estos lineamientos, el Instituto Mexicano del Seguro Social se propuso obtener, en el período 1979-1980, los objetivos institucionales siguientes:

- . Participar sustancialmente en la incorporación progresiva de toda la población a los beneficios de la seguridad social, extendiendo al máximo la cobertura de los servicios primarios de salud y seguridad social.

- . Mejorar los beneficios de seguridad social, tanto en lo que se refiere a la asistencia médica como a la protección de los medios de subsistencia, y a los servicios sociales de apoyo al bienestar individual y colectivo.

- . Incrementar la eficacia y eficiencia institucionales para reducir los costos de la atención médica, apoyando con ello el esfuerzo institucional por ampliar la cobertura y la calidad de sus servicios.

- . Coadyuvar en la consecución de los mínimos de bienestar de los mexicanos, disminuyendo los índices de mortalidad y morbilidad de la población.

- . Contribuir a la adecuación de la tasa de crecimiento demográfico, a las condiciones económicas y geográficas del país.

- . Continuar la operación del sistema de prestación de servicios de salud.

. Racionalizar la adopción de tecnología médica sofisticada y promover la producción nacional de fármacos a precios reducidos.

. Mejorar las prestaciones económicas que se otorgan en función de las necesidades de la población amparada y las posibilidades financieras de la Institución.

. Enfatizar la creación y operación de mecanismos de control de los riesgos de trabajo y enfermedades profesionales.

. Extender la cobertura de los servicios de solidaridad social al total de la población rural y marginada urbana, en coordinación con las instituciones que integran el sector salud.

. Promover las actividades higiénicas y deportivas.

Intensificar los programas de formación de recursos humanos y extenderlos en todos los niveles.

. Fortalecer la investigación fundamental en ciencias exactas, naturales y de salud.

. Mejorar la atención al público usuario y a los cotizantes. Como parte de esta estrategia, se da impulso a la aplicación de la Reforma Administrativa culminando el proceso de desconcentración.

. Incrementar la contribución institucional a la protección del salario de los trabajadores proporcionando orientación, capacitación y prestaciones que coadyuven al mejor aprovechamiento de los ingresos..

. Promover una mayor y mejor participación de la población en la protección de su integridad física y de sus medios de subsistencia.

Con la contribución del Instituto Mexicano del Seguro Social a la consecución de los objetivos sectoriales en el marco de su ley y en cumplimiento a lo establecido por el Plan Global de Desarrollo, los objetivos institucionales, sólo se lograrán obtener con tres acciones:

fundamentales: Expansión de la cobertura de los servicios de salud y seguridad social. Atención prioritaria a niños, jóvenes y ancianos. Énfasis en la atención de las zonas rurales y marginadas urbanas. (59)

La estrategia de desarrollo en su expresión regional y de desarrollo urbano; busca la creación de las condiciones necesarias para lograr el crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos.

Siendo los objetivos específicos de la política regional y de desarrollo urbano:

. Promover un crecimiento regional equilibrado a través de la desconcentración de actividades y recursos de las zonas densamente pobladas y dotadas de una vasta infraestructura, en favor de un desarrollo más armónico del sistema de ciudades.

. Fortalecer el federalismo a través de una mayor participación de las entidades federativas en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las actividades orientadas a promover el desarrollo.

. Establecer una estrecha coordinación entre la Federación y Estados, de sus órganos y agencias para lograr la armonía y la colaboración en los esfuerzos y su eficiencia, sin vulnerar las responsabilidades específicas, ni el marco constitucional de cada instancia.

. Inducir el crecimiento de las regiones que requieren de condiciones especiales de desarrollo, en particular en aquellas designadas como futuros polos de desarrollo, a través de la reorientación del gasto corriente y de la inversión, del establecimiento preferencial de precios y tarifas por parte de empresas paraestatales, de los estímulos fiscales y crediticios, y a través de la desconcentración administrativa.

(59) Instituto Mexicano del Seguro Social.-Programa Institucional 1980-1982, págs. 18-22.

Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población, con atención al objetivo de mínimos de bienestar para todos los mexicanos.

Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano.

Encauzar, dentro del marco del estricto de la libertad, a la gran población rural dispersa mediante el fortalecimiento de ciudades intermedias que, además de facilitar la eficiente distribución regional de los servicios, atraiga los flujos migratorios que de otra forma se orientarían a las grandes áreas metropolitanas.

Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos. (60)

En cuanto a los objetivos de empleo y distribución del ingreso, cabe señalar que el empleo es, al mismo tiempo, propósito y consecuencia del Plan Global y de los planes y programas sectoriales. Es un vínculo privilegiado entre lo económico y lo social y, por lo tanto, un medio para redistribuir ingreso y tener acceso a prestaciones sociales. (61)

La política de empleo se acompaña de acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, con especial interés en los grupos más rezagados, en sus necesidades de educación y capacitación, nutrición, habitacionales sanitarias y recreativas. Los esfuerzos redistributivos, con base en el trabajo, no se reducen al beneficio inmediato, sino que se extienden a las generaciones siguientes.

Las acciones que integran la política económica general, influyen di-

(60) Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pag. 313-314.

(61) Opus cit pags. 332-333.

rectamente en la actividad económica y en el Plan incluyen el objetivo de fortalecer la demanda efectiva de los grupos mayoritarios.

La política sectorial contribuye al objetivo de distribución del ingreso, apoyando a los productores de bienes socialmente necesarios, que incluyen medidas de fortalecimiento de la agricultura temporal.

En la política regional, una mejor distribución especial de la actividad económica permitirá generar nuevas oportunidades de ingreso en las regiones prioritarias, y así reorientar flujos migratorios internos que, en otros casos, solo expanden la marginalidad urbana.

La política social complementa el objetivo de la distribución del ingreso con programas para enfrentar directamente carencias de educación y capacitación, salud rural, nutrición infantil, apoyo a la autoconstrucción de vivienda y requerimientos de infraestructura, servicios y regularización de terrenos en el sector de los asentamientos humanos.

El Plan destaca la interrelación entre la satisfacción de necesidades esenciales y la generación de empleo, con lo que se ofrece la posibilidad de crecer y distribuir en forma simultánea.

El Instituto Mexicano del Seguro Social se propone obtener en el período 1981-1982:

- Participar sustancialmente en la incorporación progresiva de toda la población a los beneficios de la seguridad social, extendiendo al máximo la cobertura de los servicios primarios de salud y seguridad social.

- Mejorar los beneficios de la seguridad social, tanto en lo que se refiere a la asistencia médica como a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales de apoyo al bienestar individual y colectivo.

- Incrementar la eficiencia y eficacia institucionales a fin de re-

ducir los costos de la atención médica, apoyando con ello el esfuerzo institucional por ampliar su cobertura y la calidad de sus servicios.

- Coadyuvar en la consecución de los mínimos de bienestar de los mexicanos disminuyendo los índices de morbilidad y mortalidad de la población.

- Contribuir a la adecuación de la tasa de crecimiento demográfico a las condiciones económicas y geográficas del país.

- Contribuir al logro de la operación del sistema de prestación de servicios de salud.

- Mejorar las prestaciones económicas que otorgan en función de las necesidades de la población amparada y las posibilidades financieras de la institución.

- Extender la cobertura de los servicios de solidaridad social al total de la población rural y marginada urbana, en coordinación con las instituciones que integran el sector salud.

- Promover las actividades higiénicas y deportivas.

- Incrementar la contribución institucional a la protección del salario de los trabajadores proporcionando orientación, capacitación y prestaciones que coadyuven al mejor aprovechamiento de los ingresos. (62)

C.- ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL 1981-1982 COMO MARCO DE REFERENCIA; OBJETIVOS.-

Continuando con el objeto de avanzar en la obtención de resultados concretos en forma paralela a la conceptualización del proceso de planeación, durante este periodo se revisará y ampliará el Programa de Acción

(62) Opus cit pag. 332-333.

del Sector Público. En esta ocasión el Programa adquiere una dimensión integral y una cobertura completa de las actividades que el Poder Ejecutivo debe realizar para cumplir con su papel rector de la economía y del desarrollo social del país. Uno de los avances importantes realizados en el diseño del Sistema Nacional de Planeación, es precisamente concebir al PASP (Programa de Acción del Sector Público) como el vehículo fundamental de instrumentación del Plan Global de Desarrollo.

De tal suerte el Programa incluirá en su desarrollo las cuatro vertientes de instrumentación: la obligatoria, de inducción, coordinación y concertación. En cuanto a su integración, el PASP está constituido por los documentos sectoriales, los trabajos de los Gabinetes Especiales y Comisiones Intersecretariales y los planes estatales ampliados y actualizados por los COPLADES.

Se parte del supuesto de que el Estado debe ser el impulsor de la instrumentación del Plan, y por lo tanto, su Programa de Acción debe contemplar no sólo las acciones que en forma directa pretende realizar, sino también el manejo de los instrumentos de política económica y social que inducen comportamientos en los agentes económicos y sociales, la coordinación de sus acciones con las entidades federativas y la concertación de acciones con los sectores social y privado.

Es claro que la realización del Programa de Acción del Sector Público en esta nueva concepción, incluye dentro de sus objetivos el de retroalimentar con la experiencia que se adquiera, al diseño mismo del Sistema Nacional de Planeación y el de avanzar en la aplicación y perfeccionamiento de la metodología, permitiendo a los Coordinadores de Sector garantizar la congruencia interna del ejercicio programático.

Dentro del proceso de instrumentación del Plan Global de Desarrollo,

la matriz de congruencia sectorial constituye en esencia una lista de verificación para el correcto y completo diseño y seguimiento de los programas sectoriales. La responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto en este punto consiste en precisar el significado o la definición de la información necesaria para la programación y dar las normas para actualizarla y completarla. Corresponde a los sectores el manejo de la información desagregada, así como la programación y operación de todos sus programas autorizados.

Con la base de congruencia sectorial, se proporciona una visión agregada y operativa de lo que cada sector pretende alcanzar, así como de los medios, responsabilidades e interrelaciones con otros sectores, necesarios para la consecución de sus objetivos prioritarios. Esta distinción es importante, ya que supone comenzar la aplicación de esta metodología en los programas prioritarios de cada sector.

Se revisan así sus metas, sus acciones, gastos corrientes y de capital, y su ubicación en el tiempo y en el espacio. Además de la información sobre recursos.

De lo anterior, se desprende la precisión de los insumos críticos, a los que se presta una atención especial.

Otro aspecto relevante del esquema es la identificación de los instrumentos de alcance sectorial, y su relación de congruencia con los globales, para los cuales se definen responsables y corresponsables en cinco rubros: Política Económica, Política Social, Administración, Investigación y Legislación.

Se presentan también las relaciones con el resto de los sectores y en el interior del mismo sector, necesarias para identificar las tareas de apoyo que serán llevadas a cabo. La precisión de las relaciones intra-

sectoriales es una tarea que corresponde a cada cabeza de sector, mientras que las relaciones intersectoriales corresponden a gabinetes especiales o a dependencias globalizadoras.

Finalmente la base de congruencia sectorial tiene la función de precisar las acciones de los sectores privado y social en las metas de resultado de cada sector, con lo cual se identifican las necesidades de concertación de acuerdos, por lo que la actualización y ampliación del PASP contempla fundamentalmente:

1.- Incorporación de nuevos elementos normativos y metodológicos que amplían la cobertura del PASP.

2.- Revisión de las formulaciones contenidas en la primera versión de los programas sectoriales.

3.- Ampliación del número y tipo de productos globales que se elaborarán a partir de los programas sectoriales.

Los elementos fundamentales del proceso de actualización y ampliación del PASP tiene como etapas principales:

1) Formulación de la metodología específica del PASP y elaboración de los elementos normativos correspondientes.

2) Revisión y ampliación de los programas sectoriales.

3) Análisis de congruencia global, intra e intersectorial y regional, elaboración de alternativas de acción, acuerdos programáticos y concertación de acciones.

4) Elaboración de los productos globales.

5) Publicación y difusión de los productos.

6) Capacitación externa e interna en diversas etapas del proceso.⁽⁶³⁾

(63) Marco Sectorial de Asistencia y Seguridad Social, pag. 69.

Por tanto, de acuerdo con los lineamientos señalados por el Plan Global de Desarrollo de lograr proporcionar mínimos de bienestar a la población, con el propósito de evitar las desigualdades sociales otorgando las mismas oportunidades, seguridades y establecer normas mínimas generales para una relación social conveniente al tiempo en que vivimos.

Se plantean los siguientes objetivos sectoriales:

. Aplicar los esquemas completos de vacunación a la población menor de cinco años que así lo requiera.

. Proporcionar servicios de detección oportuna de enfermedades a la población que lo solicite.

. Otorgar a la población materna consulta, para detección oportuna de enfermedades; vigilancia y capacitación para el cuidado del embarazo, así como para el desarrollo del niño; alimentación complementaria durante el embarazo y la lactancia y atención directa o indirecta del parto y después de éste.

. Extender los servicios de planificación familiar a toda la población que lo demande.

. Proporcionar atención curativa y rehabilitatoria a la población que lo solicite. -

. Extender los servicios básicos indispensables en las zonas marginadas que carecen de ellos.

. Contribuir a reducir los índices de desnutrición en las zonas marginadas a través del otorgamiento de alimentación complementaria a los menores de cuatro años.

. Garantizar el sano crecimiento físico, mental y espiritual de la niñez, dentro de un marco integral con el desarrollo de la familia.

. Incrementar los desayunos escolares para que los reciba un mayor

número de niños en el ciclo de enseñanza básica.

. Reducir la presencia de materias, sustancias, elementos o formas de energía que comprometan la salud y/o degraden la calidad del ambiente.

. Ampliar la población atendida con los servicios de agua potable y alcantarillado.

. Incorporar a la población ocupada que permanece al margen de los beneficios de la seguridad social.

. Proteger progresivamente al total de las personas en edad avanzada y a los infantes que sufren abandono en las zonas rurales y marginadas urbanas.

. Incrementar la realización y la promoción de acciones de protección, atención y asistencia integral a la niñez y a las personas de edad avanzada.

. Incrementar el fomento de actividades culturales, deportivas y recreativas, así como de orientación, capacitación y adiestramiento de la juventud.

. Incrementar la contribución a la protección del salario de los trabajadores proporcionando orientación, capacitación y prestaciones que coadyuven al mejor aprovechamiento de los ingresos.

. Garantizar el mínimo de bienestar económico al trabajador y a su familia en los casos de contingencia o vejez; así como también complementar sus percepciones mediante el otorgamiento de créditos y préstamos que le ayuden a solventar su situación económica.

. Coadyuvar al incremento de la productividad de la Administración Pública Federal mediante la adopción e instrumentación de mecanismos destinados a lograr el mayor aprovechamiento de sus recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

. Coadyuvar en el abatimiento de las tasas de desempleo y subempleo de la población, incrementando la participación en el Plan Nacional de Empleo. (64)

Uno de los resultados más importantes del ejercicio de la programación efectuado en 1980 fue la elaboración conjunta, por parte de la SSA, IMSS, ISSSTE y DIF, del marco de política que ordena el comportamiento a seguir en materia de salud, asistencia y seguridad social.

Con todo lo anterior, se logró por primera vez conceptualizar de manera uniforme las grandes líneas de acción sobre las que se deberá actuar en el sector para mejorar el nivel de salud y seguridad social de la población.

Los propósitos establecidos quedan enmarcados en el contexto de los planeamientos en que esta materia define el Plan Global de Desarrollo sobre todo en lo que respecta a los mínimos de salud.

En la Asistencia Social a Nivel Nacional y por Entidades Federativas:

- 1) Protección a menores (guarderías, orfanatos, alimentación complementaria)
- 2) Protección a personas de edad avanzada (asilos)
- 3) Adiestramiento y capacitación.
- 4) Investigación.
- 5) Formación y desarrollo de recursos humanos.

En la Seguridad Social comportamiento a Nivel Nacional y por Entidades Federativas.

- 1) Prestaciones económicas (pensiones, jubilaciones, préstamos a corto plazo)
- 2) Créditos para vivienda (ISSSTE y FOVISSSTE)
- 3) Financiamiento de módulos.

- 4) Prestaciones sociales (guarderías, talleres ocupacionales, adiestramiento y capacitación)
- 5) Protección al salario (tiendas)
- 6) Investigación.

D.- ESTRATEGIAS 1981-1982.

Las estrategias definidas para el logro de los objetivos señalados en el marco de la Asistencia y Seguridad Social son las siguientes:

Adecuar a la dinámica sectorial el sistema de planeación, control y evaluación para mejorar la programación a fin de dar congruencia y reorientar las acciones de asistencia y seguridad social, buscando el marco de igualdad de oportunidades a la población.

Acelerar la desconcentración de las funciones administrativas y financieras a fin de incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones institucionales.

Revisar, actualizar y, en su caso, proponer las bases jurídicas que establezcan la normatividad en la realización de acciones de asistencia y seguridad social, buscando hacerlas congruentes con los servicios que demanda la población.

Establecer un sistema de coordinación que permita instrumentar los mecanismos de realización del uso de los recursos destinados a llevar a cabo las acciones de asistencia y seguridad social.

Crear un cuerpo colegiado interinstitucional integrado por titulares y representantes de la SSA, IMSS, ISSSTE y DIF, dependiente del Ejecutivo Federal, facultado para realizar:

. Análisis y evaluaciones periódicas de la problemática de asistencia y seguridad social.

. Definir objetivos, políticas, estrategias, normas y procedimientos en la materia.

. Analizar y actualizar los mecanismos tendientes a lograr una efectiva coordinación intra-intersectorial en el corto y mediano plazo.

. Determinación de indicadores de programación y evaluación de observancia sectorial e institucional.

. Determinación de políticas para realización y aprovechamiento de las investigaciones.

. Formulación e implantación de políticas en materia de adquisición de insumos.

. Reforzar el proceso de programación-presupuestación-evaluación considerado como un esfuerzo continuo y uniforme para precisar objetivos y hacer congruentes los propósitos, las metas y las actividades sectoriales. Para ello, es necesario:

. Establecer e instrumentar programas de capacitación orientados a la planeación de servicios de asistencia y seguridad social.

. Definir procedimientos para orientar y capacitar sistemáticamente al personal de las áreas operativas en los aspectos de programación, presupuestación y evaluación, para propiciar su colaboración permanente.

. Establecer normas, métodos y procedimientos homogéneos para los procesos de programación, presupuestación, contabilización e integración de los costos unitarios.

. Unificar los procedimientos para el seguimiento periódico de las acciones programadas, a efecto de detectar oportunamente las desviaciones y proceder a la introducción de las medidas correctivas.

. Establecer sectorialmente los elementos básicos del sistema de información institucional que permita determinar indicadores de eficacia y

eficiencia para la programación y evaluación de las acciones.

. Contribuir al incremento de la productividad de la Administración Pública Federal, así como a la adopción e instrumentación de mecanismos destinados a lograr el mayor aprovechamiento de sus recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

- Para lograr una mayor cobertura en los grupos infantil y senil, se proponen las siguientes estrategias:

Identificación y definición de los grupos de población no cubierta.

Establecer la coordinación interinstitucional para un mejor aprovechamiento de los recursos.

Canalizar mayores recursos para la ampliación de la capacidad.

Capacitación de recursos humanos específicos para la atención de estos grupos.

Definición de normas y criterios de inversión orientados a la ejecución del gasto y al óptimo aprovechamiento.

- Para el desarrollo físico y mental de la población se establece:

Incrementar y fomentar la realización de las actividades culturales, recreativas y deportes.

Capacitación de recursos humanos específicos para la atención de estos grupos.

Canalizar mayores recursos para ampliación de capacidad.

Promover la realización de eventos interinstitucionales e intersectoriales.

- Para la orientación, capacitación y adiestramiento se propone:

Incrementar y fomentar la realización de actividades de orientación, capacitación y adiestramiento.

Canalizar mayores recursos para la ampliación de la capacidad.

Formación y capacitación de instructores.

Identificación y definición de grupos de población no cubierta.

- En relación a las acciones que el sector desempeña para proteger el salario del trabajador:

Intensificación de los programas de orientación y capacitación.

Mejoramiento de los servicios a través de la ampliación de la capacidad física en tiendas de autoservicio y centros comerciales.

Definir normas y procedimientos para la adquisición y distribución de productos básicos.

Intensificar el programa de venta de unidades habitacionales dentro de régimen de condominio.

- Para garantizar el bienestar económico del trabajador se proponen los siguientes puntos:

Realizar estudios de factibilidad tendientes a incrementar la cuantía de las prestaciones económicas.

Determinar normas y procedimientos para agilizar los trámites administrativos.

Intensificar programas de orientación.

Identificar la población con derechos comprobados.

- En lo que respecta al cumplimiento de otorgar mínimos de bienestar y específicamente en la vivienda, se plantea lo siguiente:

Promover el establecimiento de estándares para la vivienda de interés social que permitan la tipificación y normatización de los elementos componentes.

A través de la comisión intersectorial de planeación, programación y financiamiento a la vivienda, establecer programas de promoción para el control de precios en los insumos de la construcción.

Implementar un plan global de coordinación a través de la comisión Intersectorial, para evitar que las instituciones que construyen vivienda realicen sus programas, en un mismo tiempo y localidad, evitando así demandas masivas que aumenten los costos de mano de obra y materiales de construcción.

- En la realización a la ampliación de la cobertura de la asistencia social a personas de escasos recursos, se han definido las siguientes:

Ampliación del servicio de albergue temporal en áreas estratégicas.

Ampliación del servicio de comedores públicos en áreas estratégicas.

Coordinación con diferentes organismos públicos y privados.

Orientación y capacitación de la población asistida a fin de lograr su readaptación social. (65)

E.- RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL.

Instituciones del Sector Asistencia y Seguridad Social sujetas del convenio son: SSA, IMSS, ISSSTE y DIF.

- En atención a la Infancia se requiere:

Capacitación del personal técnico de estancias infantiles, guarderías, casas de cuna y orfanatos.

Determinación de necesidades de capacitación.

Uniformidad en la descripción del puesto.

Complementación del programa de capacitación y actualización.

Apoyo interinstitucional para la complementación de la cobertura de los servicios.

Determinación de la capacidad instalada y niveles de ocupación.

(65) Marco de Asistencia, Salud y Seguridad Social, pag.46 a 53, S.P.P.

Estipulación de las bases para la celebración de los convenios.

Desarrollo coordinado de programas de investigación aplicada e intercambio de experiencias institucionales.

Determinación de las necesidades de investigación.

Implementación de programas de investigación conjunta.

- En atención a la Juventud es necesario:

Acceso compartido a equipo e instalaciones deportivas y servicios.

Investigación en áreas de atención y orientación a la juventud.

Capacitación y adiestramiento de personal en el área deportiva, cultural y recreativa.

Coordinación para la realización de eventos deportivos, culturales y recreativos que promuevan la participación activa de los jóvenes en la vida comunitaria (SSA e ISSSTE).

- En atención a la Vejez es indispensable:

Realizar investigaciones en materia de terapia ocupacional y atención a la senectud (SSA, IMSS, ISSSTE y DIF).

- Para el programa de Capacitación y Adiestramiento se requiere:

Apoyo para la canalización de personas con necesidades específicas de capacitación a las instituciones que puedan prestar más eficientemente el servicio.

Investigación en materia de formación y desarrollo de recursos humanos.

Utilización complementaria de la capacidad instalada para el adiestramiento técnico. (66)

F.- PRINCIPALES PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS.

Para cumplir con los objetivos, metas y estrategias establecidas se pretende desarrollar los siguientes programas y subprogramas.

Los criterios adoptados en la selección de los programas se basan en su contribución a la consecución de los mínimos de salud y en la elevación del nivel de salud de la población; en primer lugar:

Atención preventiva:

Control de enfermedades prevenibles por vacunación.

Control de enfermedades transmisibles.

Detección oportuna de enfermedades.

Nutrición.

Consulta a sanos.

Salud mental.

Higiene del trabajo y prevención de accidentes.

Planificación familiar voluntaria.

Salud bucal.

Atención curativa:

Consulta externa general.

Consulta externa especializada.

Hospitalización general.

Hospitalización especializada.

Capacitación de la población:

Educación para la salud.

Producción de bienes:

Producción de biológicos.

Saneamiento y mejoramiento del medio:

Control ambiental.

Saneamiento del medio.

Investigación aplicada y desarrollo experimental en la medicina y salud:

Enfermedades infecciosas y parasitarias.

Alimentación y nutrición.

Investigación operacional de los servicios de salud.

Los problemas relacionados con la reproducción humana, el crecimiento y el desarrollo.

Enfermedades causadas por la contaminación ambiental.

Las enfermedades crónicas degenerativas.

La violencia y los problemas de salud mental.

Biotecnología.

Desarrollo de medicamentos.

Accidentes y enfermedades profesionales.

El conjunto de acciones de los programas y subprogramas seleccionados tienen como objetivo abatir los daños que afectan la salud de la población.

Por otra parte, para disminuir los efectos de las enfermedades infecciosas y parasitarias que afectan fundamentalmente a la población rural y urbana marginada, se realizan acciones preventivas contempladas en los programas de Atención Preventiva, Capacitación de la Población y de Saneamiento y Mejoramiento del Ambiente.

En otro aspecto y encaminados a restaurar la salud, así como a la rehabilitación del individuo, tanto en lo físico como en lo psicosocial, es posible identificar las acciones que caracterizan el Programa de Acción Curativa.

Considerar que los propósitos institucionales son absolutos, con-

lleva el riesgo de limitar el beneficio de actividades. Por tanto, se considera determinante el apoyo que debe proporcionar la población a la consecución de los propósitos encaminados a mejorar su nivel de salud. Con el fin de lograrlo, el programa de Capacitación de la Población orienta sus actividades en este sentido.

El solo propósito de ordenar las actividades sería infructuoso, de no contarse con procesos que actualicen en forma permanente y sistemática, las técnicas, métodos y procedimientos de trabajo. En apoyo a los programas anteriormente señalados y para preservar y consolidar la continuidad al mejoramiento de la calidad y la eficacia de los servicios, se tienen definidos programas en la Medicina, que mediante sus actividades contribuye al logro de los fines mencionados.

En el mismo sentido, para garantizar un desarrollo armónico, se cuenta con un programa de Formación y Desarrollo a Recursos Humanos para la Salud.

Como síntesis de los principales programas, subprogramas y proyectos seleccionados, anexamos cuadro sinóptico para una mejor ilustración de ellos, los cuales han sido analizados por el Sector Administrativo valiéndose de observaciones al ejercicio de programación realizado en 1980, a fin de definir sectorialmente el propósito que específicamente persigue cada uno de ellos y así también encontrar la vinculación que guardan con los objetos y metas sectoriales.

DENOMINACION	Progra- ma	Subpro- grama	Proyec- tos	Y SUBPROGRAMAS	PROYECTOS DE IMPORTANCIA NACIONAL
PRESTACIONES ECONOMICAS	x			Por su contribución al bienestar	
Pensiones y Jubilaciones		x		Por su contribución al bienestar	
Préstamos a corto plazo		x		Por su contribución al bienestar	
PRESTACIONES SOCIALES	x			Por su contribución al bienestar	
Adiestramiento y Capacitación		x	x	Por su contribución al bienestar	Centros de Capacitación
Atención a la Infancia		x		Por su contribución al bienestar	
Atención a la Vejez		x		Por su contribución al bienestar	
PROTECCION AL SALARIO	x			Por su contribución al bienestar	
Tiendas		x		Por su contribución al bienestar	
FINANCIAMIENTO DE MODULOS SOCIALES	x			Por su contribución a mínimos de bienestar	
Construcción		x		Por su contribución a mínimos de bienestar	
CREDITOS PARA VIVIENDA	x			Por su contribución a mínimos de bienestar	
Adquisición de Vivienda		x		Por su contribución a mínimos de bienestar	

En las prestaciones económicas se detecta, por su bienestar e importancia intrasectorial, proporcionar al trabajador y a sus familiares, sustitutos al salario cuando por enfermedad o accidente, se produzca la pérdida o disminución involuntaria de su capacidad para el trabajo, o bien para el retiro del servicio o fallecimiento.

Subsidios y Ayudas.- Atender principalmente las consecuencias económicas de la incapacidad temporal para el trabajo, proveniente de enfermedad, accidente o maternidad.

Pensiones y Jubilaciones.- Dirigir acciones al trabajador o a sus familiares para atenuar las consecuencias económicas de la incapacidad permanente parcial o total, derivada del riesgo de trabajo o enfermedad, así como proporcionar un ingreso al trabajador al término de su vida laboral, además de continuar con la política de que el monto mínimo de las percepciones sea revisado.

Prestaciones Sociales.- Mejorar el bienestar de la población trabajadora y sus familiares, motivando la aplicación de su ocio en actividades que mejoren su nivel social, intelectual o físico.

Adiestramiento y Capacitación.- Elevar el nivel de capacitación laboral, con objeto de facilitar su inserción en el aparato productivo y mejorar su posición dentro del mismo.

Atención a la Infancia.- Proporcionar la atención integral a los hijos de madres aseguradas, en su primera infancia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El régimen de Seguridad Social es un producto de un movimiento social llamado Revolución, que se originó por 1910, como una demostración más de que las ideas no son privativas de un pueblo o de una región del planeta, sino que surgen en donde existen hombres con los mismos anhelos, las mismas necesidades y las mismas inquietudes para el mejoramiento de la especie humana.

SEGUNDA.- Con los factores que apoyan debidamente a la Seguridad Social, se logró su estructuración a nivel mundial, fomentándose las bases institucionales orientadas en los ámbitos nacionales a las necesidades de cada país.

TERCERA.- En los países de América, la acción de los organismos internacionales, de los gobiernos, de las instituciones y de las organizaciones profesionales y laborales, han creado conciencia de que la Seguridad Social no sólo es un instrumento de auténtica política social, sino que constituye un mecanismo valioso para lograr objetivos básicos del desarrollo económico, como son la redistribución del ingreso y el aumento de la productividad, por lo que resultó inaplazable la necesidad de que los administradores de los sistemas de Seguridad Social, integran sus programas a una planificación de orden nacional y que los planificadores consideran a este sector, en la elaboración integral de su plan.

CUARTA.- La Seguridad Social es el instrumento del que se sirve el Es-

tado Mexicano, para conseguir una redistribución más equitativa, más justa, más humana del ingreso nacional, es por antonomasia, la fuente de solidaridad de donde dimana el bienestar y la tranquilidad de las grandes masas del pueblo con mayores urgencias económicas, de aquellas que tienen más necesidad de ayuda, de amparo y de justicia.

QUINTA.- Contando con la creación de las instituciones idóneas para el desarrollo de la Seguridad Social en nuestro país, se logran avances considerables hacia un bienestar general de la población. Así encontramos instituciones como el IMSS, ISSSTE, SSA, DIF y otras, que son la base real para la obtención de las metas que se han trazado hasta ahora.

SEXTA.- El presente sexenio se distingue en el apoyo total y eficiente a la Seguridad Social mediante la creación del Plan Global de Desarrollo que contiene objetivos, estrategias generales y prioridades de los Sectores Salud, Asistencia y Seguridad Social, asimismo contiene los lineamientos que se siguen entre los Sectores y las políticas económica, social, interior y exterior, que integran los planteamientos de la política de desarrollo. Busca precisar cómo cada una de estas políticas contribuye o apoya las acciones y prioridades de los tres sectores y cómo, a su vez, el sector contribuye a los propósitos de cada una de las políticas, con el propósito de ubicar al sector dentro de la estrategia global de desarrollo y determinar la manera en que éste apoya la obtención de los grandes objetivos nacionales.

SEPTIMA.- El ejercicio de programación efectuado en 1980, tuvo como pra-

pósito general vincular las formulaciones que necesariamente serían agregadas al Plan Global de Desarrollo con las acciones específicas de los diferentes sectores administrativos y el programa del presupuesto anual. Dando inicio así, por lo que corresponde a la programación sectorial, a las tareas concretas del Plan y contando con la base de criterios esencialmente relacionados con prioridades globales y sectoriales, así como la selección de entidades, metas, programas, subprogramas y proyectos de inversión que le han permitido su realización.

OCTAVA.- La trayectoria de la Seguridad Social en nuestro país, debe ser activa, dinámica, ininterrumpida, continua, ya que se fundamenta en programas elaborados concienzudamente desde su nacimiento, para cumplir todas sus facetas administrativas, políticas y sociales que otorguen seguridad para todos y basada en la tranquilidad de las familias mexicanas, de los hombres y mujeres, de los ancianos y niños, sanos y enfermos, apartándolos del pavoroso e incierto futuro en que han vivido y haciendo válido el apotegma del veracruzano Díaz Mirón: "Nadie tiene derecho a lo supérfluo, mientras alguien carezca de lo estricto". Esto se logrará si los responsables de fijar normas para el progreso siempre en constante crecimiento del país, buscan con base en la capacidad técnica y en la honradez acrisolada, una identificación total con el bienestar de nuestra nación.

NOVENA.- Creemos que es muy indispensable acelerar más el desarrollo de la Seguridad Social, para que en un plazo perentorio sus beneficios alcancen a todos los mexicanos, y se eviten las odiosas discriminaciones que pese a todos los esfuerzos realizados, todavía prevalecen, desgra-

ciadamente. en la protección que se brinda actualmente a sólo una porción de la población del país.

DECIMA.- El balance, es ciertamente positivo. Nadie que proceda decentemente, puede negar, porque allí está la incommovible elocuencia de los hechos, que la presente Administración ha conseguido, por lo menos, que ya es mucho contribuir en grandes proporciones para la estabilidad cívica, política y económica de que ha disfrutado nuestra República durante los últimos años. Para contribución, ha hecho uso de las armas ideológicas que entrañan su esencia, altamente social y humana; buscar una más equitativa distribución de la riqueza; combatir las causas que originan la miseria de la clase proletaria; luchar contra la ostentación y el despilfarro en que vive la clase privilegiada que es, en última instancia, la única que ha conseguido cabalmente su propia "Seguridad" y la de los suyos.

B I B L I O G R A F I A

- Azuara Pérez, Leandro.- Sociología, 4a. edición, Editorial Porrúa.
- Sarokin Pitrim.- Sociedad, Cultura y Personalidad. (Su estructura y su dinámica) (Sistema de Sociología General). Cultura e Historia, Editorial Aguilar.
- Faulkner, Kepner y Bertlett. Norteamérica país de ciudades.
- Estudios de Abad y Queipo.- Introducción y Selección de Gerardo Brown Castillo.- Secretaría de Educación Pública.- México 1947.
- Pascual Ortiz Rubio.- La Revolución de 1910.- Ediciones Botas.- México 1936.
- Lucio Mendieta y Núñez.- Teoría de las Agrupaciones Sociales.- Undemex 1950.
- Ely Chinoy.- Introducción a la Sociología.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa.
- Enciclopedia Autodidáctica Quillet.- Tomo I.- España.
- González Díaz Lombardo, Francisco.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios.
- García Cruz, Miguel Ing.- La Seguridad Social.- Editorial Libros de México, S.A., 1955.
- Beveridge, W.- Las Bases de la Seguridad Social.- Fondo de Cultura Económica 1944.
- Del Peree "Acerca de la Seguridad Social" en la Revista Belga de Seguridad Social No. 67, 1960.
- Jacques Heckard.- Aspectos Económicos de Prestaciones Familiares. París 1961.
- El Régimen Patrimonial y Financiero del I.M.S.S.- Instituto Mexicano del Seguro Social, 1979.
- Horst Peters.- Factores. Londres 1969.
- J.D. Reynaud y Antoinett Catrice Lorey.- Los Ancianos y la Seguridad Social. París 1959.
- Allen y Unwin.- Planeación Política y Económica. Necesidades Familiares y Servicios Sociales. Londres 1961.
- Ricardo C. Moles.- Historia de la Previsión Social en Hispano América. Buenos Aires.
- C. A. Williams.- El Periódico de Insurance, marzo 1963.
- G. Rondel.- La Comunidad y la Asistencia Obligatoria. París 1909.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México 1980.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.- Documento del Plan Global de Desarrollo, Salud y Seguridad Social, 1980.
- Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1980.
- Documento Institucional del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- Marco Sectorial de la Seguridad Social.- S.P.P. 1981.
- Marco Sectorial de Asistencia y Seguridad Social.- S.P.P. 1980.
- Aspectos Sectoriales del Plan Global de Desarrollo.- S.P.P. 1980.
- Plan Global de Desarrollo en el marco de sus objetivos.- I.M.S.S. 1980.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.- Programa Institucional 1980-1982.
- Guía para la revisión del Programa de Acción del Sector Salud, Asistencia y Seguridad Social. S.P.P. 1980-1982.