

2ej. 433

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU DESTINO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

ALEJANDRO TARELO ZINZUN

MEXICO, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU DESTINO

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I	
BREVE HISTORIA DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.	
A).- COMO SURGIO A LA VIDA INSTITUCIONAL EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.....	5
B).- DEFINICION Y CONCEPTO DEL SEGURO SOCIAL.....	41
CAPITULO II	
EL OBJETO Y FINALIDAD QUE PERSIGUE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN LA ACTUALIDAD.	
A).- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE.....	53
B).- ASPECTOS NUEVOS QUE CONTEMPLA LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.....	60
CAPITULO III	
LA SEGURIDAD SOCIAL.	
A).- SERVICIOS COMPRENDIDOS DENTRO DEL RUBRO SEGURIDAD-SOCIAL.....	80
B).- LOS SUJETOS A QUIENES ESTA DIRIGIDA LA PROTECCION-QUE OTORGA LA SEGURIDAD SOCIAL.....	108

pág.

CAPITULO IV

PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL CONTEMPLADOS A
LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL.

A).- QUE SE ENTIENDE POR PREVISION SOCIAL.....	123
B).- CONTENIDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	133
C).- PROYECCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	142
CONCLUSIONES.....	155
BIBLIOGRAFIA.....	160

INTRODUCCION

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU DESTINO

Un tema de vital importancia es el relativo a la creación, desarrollo y perfección en forma gradual y permanente de las diversas instituciones, ya que éstas van a contribuir de manera decisiva a la integración de todos y cada uno de los grupos, sectores o conglomerados sociales, los cuales enmarcados en un ambiente de seguridad y protección, tenderán en mayor medida a la superación, al progreso, al desarrollo integral ya sea personal o social. Así, bajo el amparo que brindan las instituciones, la conducta de los integrantes de la sociedad se proyectará al logro de metas más congruentes con la realidad social y al mismo tiempo se tenderá cada vez más a la realización plena de la justicia social.

El Siglo XX se ha caracterizado por el marcado desenvolvimiento de un sistema capitalista, el cual se ha venido manifestando de una manera alarmante en la mayoría de los países del mundo entero, mismos que tienden cada vez más a industrializarse, provocando con esto que la clase trabajadora se vea afectada por las consecuencias no siempre benéficas que de dicha situación se derivan. De la relación industria-obrero, o bien, sistema capitalista-trabajador, surgen situaciones que hacen sentir su peso en las mayorías, ésto es, en el grueso

de la clase trabajadora y asimismo, en los que de ellos dependen, ubicándolos en un medio no favorable, inmersos en un ambiente de inseguridad, misma que a su vez genera un estado de cosas que se traducen a una restricción de la libertad y que sin la cual el ser humano no puede desarrollar en forma óptima las tareas propias que se le tienen encomendadas dentro de la comunidad a que pertenece.

En una época en que la seguridad depende de la estabilidad de los empleos, ya que la existencia de un trabajo seguro constituye la principal fuente de ingresos del proletariado, es fácil comprender que, cuando falta o disminuye el salario o sueldo, o bien, que éste se interrumpe, la miseria entra en la casa del obrero, del empleado, del asalariado. Si el trabajador cae enfermo o está inválido, si está anciano o sin empleo, carece de la contraprestación de su trabajo que no puede desarrollar y, consecuentemente, no tiene medios de satisfacer sus necesidades más elementales.

La miseria en que se encuentra el pueblo, así como los riesgos a que se ve sometido por motivo de su trabajo, las enfermedades a que se encuentra expuesto y otras eventualidades que se presentan en el diario devenir, sólo pueden remediarse dejando atrás, egoísmos inútiles y poniendo en práctica los seguros sociales enmarcados dentro del ámbito de la seguridad social.

Vistas desde este ángulo, las instituciones de Seguridad Social vendrán a ser pues el instrumento idóneo para reivindicar de manera plena y consciente a los económicamente débiles, - mismos que tienen ante sí el fantasma de la inseguridad, y por ende están mayormente expuestos a sufrir las consecuencias fatales de la imprevisión.

Dentro del rubro de seguridad social deben de emplearse todos aquellos métodos y sistemas que pugnen por el progreso y superación de las instituciones mismas, así como de la de los servicios y prestaciones que ellas proporcionan en favor de sus beneficiarios y en general de todos aquellos que, por una u - - otra razón se encuentran aún marginados de los servicios y prestaciones que otorga la seguridad social, ya que, de hacerlo así se está efectuando y al mismo tiempo acelerando el deseado y -- anhelado cambio social y de esta forma se irán haciendo desaparecer todas aquellas circunstancias adversas al sistema actual - en el cual la desigualdad es palpable a simple vista.

Ahora bien, en cuanto a las normas reguladoras sobre seguros sociales observamos su gran espíritu proteccionista para las clases más necesitadas, y es por esto que tienen y encie - rran una gran trascendencia jurídica. Y no podría ser de otra - manera, ya que para lograr el fin anteriormente expuesto, es -- esencial una legislación que no esté en pugna con nuestra reali - dad social, y además, que se lleve a efecto una correcta aplica

ción de los ordenamientos legales existentes. De esta forma las normas legales de seguridad social serán en verdad de interés social y cumplirán con su cometido fundamental consistente en el bienestar en el mayor grado posible del pueblo. Lo expuesto anteriormente representa la piedra angular, sobre la cual descansan las instituciones representativas de la seguridad social y al mismo tiempo éstas tienen una feliz y plena materialización para poder llevar a efecto el cometido para el cual fueron creadas.

Dada la importancia básica y fundamental, y la trascendencia que las instituciones tienen en el ámbito social, es necesario hacer incapié que en este trabajo dada su elemental naturaleza y que el objetivo que se persigue es propiamente el de tratar de exponer en forma sencilla los fines que persigue la seguridad social, así como de los medios de que esta se vale para hacer posible la realización de dichos fines. En suma, sólo se tratará de exponer en forma breve y sencilla aquellos aspectos que tienden al logro de una mejor comprensión de la seguridad social y de las más —aunque no únicas— importantes instituciones representativas de dicha seguridad social.

CAPITULO I

BREVE HISTORIA DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

- A) .- COMO SURGIO A LA VIDA INSTITUCIONAL-
EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.
- B) .- DEFINICION Y CONCEPTO DEL SEGURO SO-
CIAL.

A).- COMO SURGIO A LA VIDA INSTITUCIONAL EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

A fines del Siglo XIX y a raíz de la difusión dada a las doctrinas socialistas y anarquistas por ciertos grupos intelectuales de esa época, se notó una gran inquietud entre los trabajadores de la incipiente industria, así también se veía la posibilidad de que a éstos se les unieran los peones de las haciendas. Fue entonces, cuando los funcionarios más perspicaces del régimen porfirista comprendieron la necesidad de reformar el sistema político y social para evitar una explosión violenta de los trabajadores en general. (1)

Los trabajadores incitados por las mencionadas doctrinas, pugnaban por un cambio, por conseguir un mejor nivel de vida, - en suma, deseaban que la estructura de la sociedad se transformara. El anhelado cambio social largamente acariciado, no se -- llevó a cabo en forma repentina, sino que, fue necesario que al calor de las contiendas en la lucha armada y al surgimiento de hechos y circunstancias trascendentales, se realizara lenta y - progresivamente.

La inquietud social y política creció a partir de 1900, - hasta hacerse incontenible en 1910: la población campesina -

(1) IMSS, El Seguro Social en México, México 1971, p. 3.

conducía una servidumbre de miseria, es decir, su condición social será deprimente. La clase media se ahogaba frente a los cuadros de la burocracia, cerrada a toda persona que no perteneciera a las clases privilegiadas. Los hombres despertaron por tercera vez, después de la Guerra de Independencia y de la Revolución Liberal y se prepararon para lo que sería la primera revolución social del Siglo XX. (2)

Las instituciones de Seguridad Social surgieron en México, como en todo el mundo, confundidas con las normas laborales, dentro de un esquema económico de tipo capitalista, con el exclusivo objeto de proteger a los trabajadores. Por otra parte el concepto del Estado, como principal promotor del bienestar colectivo no había llegado a desarrollarse con plenitud en aquella época. Hubo, sin embargo, atisbos geniales en las nuevas ideas en materia social y política, y así encontramos en la Ley de Alvarado un pensamiento profético, en el cual señala como fin fundamental de los poderes políticos, procurar la elevación de los trabajadores y la superación de la raza.

En el proceso revolucionario, el pueblo fue quién tuvo en sus manos la expresión jurídica de las reivindicaciones de los obreros y de los campesinos, los cuales, aunque asesorados deficientemente, lograron crear diversas instituciones de Dere-

(2) Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo 1, - México 1980, p. 43.

cho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Las fracciones que integran el artículo 123 son una recopilación sistemática de las leyes y proyectos surgidos en diferentes lugares de la República. Así, cuando se dieron cita en Querétaro los representantes de las entidades federativas, pudo reunirse el material disperso para constituir un orden normativo, que sería el fundamento constitucional de la futura legislación sobre trabajo y seguridad social, que regiría en la República. (3)

Como se dijo anteriormente, al inicio del presente siglo los acontecimientos se precipitaron y surgen así planes y leyes en las diferentes entidades del país, mismas que dejan entrever que el cambio se estaba gestando. Dichas disposiciones legales aparecidas durante lo que se ha denominado periodo preconstitucional constituyen los antecedentes nacionales inmediatos de la Ley Federal del Trabajo, mismos que tienen gran relación con -- la institucionalización del Seguro Social en México.

Antecedentes jurídicos que sirvieron de base para la elaboración de la Ley del Seguro Social, expedida el 31 de diciembre de 1942. Dichos antecedentes muestran como, con anterioridad a este ordenamiento legal, se habían cristalizado los anhelos de justicia social y solidaridad nacional en la Constitu-

(3) IMSS, ob. cit. p. 10.

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero - de 1917, a cuyo efecto, en la exposición de motivos del Proyecto de Reforma Constitucionales de 13 de enero de 1917, se expresó: "... en el Seguro Social se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio del empleo, sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la seguridad pública".

En la época preconstitucional en el Estado de México, el 30 de abril de 1904, el Gobernador José Vicente Villada, promulgó la primera Ley sobre Accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales, responsabilizando al patrón de sus accidentes, obligándolo a indemnizaciones, consistentes en atención médica, pago de salarios durante tres meses y, en caso de fallecimiento, quince días de salario y gastos de funerales. Estableció, además, la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores.

En la exposición de motivos de la Ley de Villada pueden leerse diversas reflexiones sobre las condiciones ambientales, que rodeaban la existencia de los obreros mexicanos, las cuales

necesariamente afectaban la salud de las familias proletarias.- Se sugiere a los empresarios mejorar la habitación y el régimen alimenticio de sus trabajadores, con el fin de abatir los egresos provenientes de riesgos profesionales.

Imprescindible resultaría el no incluir como un hecho -- histórico, los movimientos de Río Blanco y el de los mineros de Cananea, los cuales muestran el grado de descontento del obrero. En el mes de junio de 1906, los obreros mineros de Cananea declararon una huelga para obtener mejores salarios y suprimir -- los privilegios que la empresa otorgaban a los empleados norteamericanos. En noviembre de ese mismo año, se inician las escaramuzas en la industria textil, el logro obtenido consistió en la prohibición del trabajo de los menores de siete años.

El 1^a de julio de 1906, el Partido Liberal, cuyo presidente era Ricardo Flores Magón, proclama en San Luis Missouri, - el Programa del Partido Liberal, Manifiesto a la Nación, en donde se dice, entre otras cosas, que un gobierno que se preocupa por el bien efectivo de todo el pueblo no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo. Ahí se habló de la deplorable situación del trabajador industrial, el -- jornalero del campo "verdadero siervo de los señores feudales - modernos", de los bajos salarios y la labor máxima de ocho horas que es lo mínimo que puede pretender el trabajador para que esté a salvo de la miseria; también se pidió la reglamentación-

del servicio doméstico y del trabajador a domicilio, protección a la mujer y al niño; así mismo el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la equitativa distribución de las tierras y la facilidad para cultivarlas y aprovecharlas. Entre las medidas de tipo laboral, debemos agregar el descanso obligatorio, la obligación de indemnizar accidentes del trabajo, dar alojamiento higiénico a los trabajadores, y que no se hicieran descuentos al jornal, se suprimieran las tiendas de raya, y no hubiera despido injustificado; también se ocupara sólo en minoría a los extranjeros.

El viernes 9 de noviembre de 1906 Don Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León, expide la Ley Sobre Accidentes del Trabajo, que no comprendía enfermedades profesionales, pero se obligaba a prestaciones consistentes en atención médica, farmacéutica y pago de salario. Por incapacidad temporal se debía cubrir un 50% del salario hasta que el trabajador volviera a su puesto; si era permanente parcial comprendía del 20 al 40% del salario durante un año; si resultaba permanente total, dos años de sueldo íntegro, mientras que si ocasionaba la muerte debía pagarse el salario correspondiente de diez meses a diez años, de acuerdo con las cargas familiares de los trabajadores.

En la Plataforma de Principios de la Convención del Partido Anti-Reeleccionista, de 15 de abril de 1910, se prometió presentar iniciativas para mejorar la condición integral de los

obreros.

Durante el régimen de Francisco I. Madero se fundó la Casa del Obrero Mundial (1912) que junto con la ayuda que prestaron los batallones rojos al movimiento constitucionalista influyeron extraordinariamente en la creación del artículo 123 de la Constitución de 1917.

Al aceptar su candidatura a la Presidencia de la República Don Francisco I. Madero, en su discurso de 25 de abril de -- 1910, ofreció presentar iniciativas para asegurar pensiones a - los obreros jubilados en la industria, en las minas o en la - - agricultura y, por primera vez se ofreció pensionar asimismo a los familiares en caso de que perdieran la vida.

Ya como Presidente de la República, en diciembre de 1911, Francisco I. Madero ordenó a Abraham González y al licenciado - Federico González Garza, Secretario y Subsecretario de Gobierno que formularan bases para el mejoramiento de los obreros, con - la intervención de los propios trabajadores y patronos. Se en-- encuentran allí disposiciones sobre seguridad y salubridad en ta-- lleres, así como previsión y seguros

El Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, reformado - el 8 de julio de 1914 en Torreón, señala en la cláusula VIII, - que las divisiones del Norte y del Noroeste se comprometían a - procurar el bienestar de los obreros. Y precisamente, con este - plan fue como se inicia el movimiento constitucionalista encabe

zado por Carranza. Originalmente tuvo un sentido político, después vendría la gran reforma social y económica, sobre todo en materia social y agraria.

Los diputados por Aguascalientes, Eduardo J. Correa y Ramón Morales, presentaron un proyecto de ley el 27 de mayo de 1913, para reparar el daño por riesgos profesionales, y propusieron la creación de una caja de riesgo profesional.

El 17 de septiembre de 1913 los diputados renovadores, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Gravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortíz Rubio, Guertzayn Ugarte, Jesús Urueta y el célebre orador Félix Palavicini, presentaron en la Cámara de Diputados, el primer proyecto de la Ley Federal del Trabajo, reformando los artículos 75 y 309 del Código de Comercio. En dichos proyectos se propone al Congreso la adopción de medidas protectoras del obrero, mediante leyes de carácter federal. Además, es aquí donde se encuentran algunos antecedentes de la Ley del Seguro Social. El Bloque Renovador pretendía ampliar el campo de protección a los trabajadores, que se hallaba restringido hasta aquél entonces y en muy pocas entidades, a las normas referentes a riesgos profesionales. Los renovadores proponían una serie de medidas, que podrían considerarse antecedente de las prestaciones sociales. Así, habiéndose realizado determinados supuestos, se obligaba a los patrones a proporcionar habitaciones "sanas y cómodas" a los trabajadores, e igual-

mente "artículos de primera necesidad para la vida, al precio - corriente de plaza". En caso de fallecimiento de algún familiar, el empleado tenía derecho a recibir un anticipo hasta por la mi tad del sueldo de un mes, sin tener que pagar rédito alguno.

En una sesión del Ayuntamiento de Hermosillo, celebrada el 24 de septiembre de 1913, el General Venustiano Carranza manifestó que:

"Terminando la lucha armada del Plan de Guadalupe debería principiarse la magistral lucha social, la lucha de clases para realizar los nuevos ideales sociales, que no sólo es repartir tierras y sufragio efectivo, evitar y reparar riesgos; es algo más grande y sagrado: establecer la justicia, buscar la igualdad, la desaparición de los poderes para establecer la conciencia nacional.

A través del mencionado discurso Carranza dejaba ver que él mismo consideraba que se tendría que reformar todo, creando una nueva Constitución, cuya acción benéfica sobre las masas nada ni nadie podía evitar, manifestando que faltaban leyes para el campesino y el obrero, quienes serían los que triunfarían en esa lucha reivindicadora y social. (4)

(4) Francisco González Díaz Lombardo, *El Derecho Social y La Seguridad Social Integral*, México 1978, pp. 138 a 141.

A continuación mencionaremos las iniciativas y proyectos de Ley que por su importancia merecen ser expuestos aquí:

* Proyecto de Ley Minera presentado al ministro de Fomento de 19 de febrero de 1909, por E. Martínez Baca, J. L. Requena, Rodolfo Reyes, Joaquín M. Ramos, Manuel Ortega Espinoza.

De las responsabilidades por accidentes mineros.

Artículo 116.- Los explotadores de minas, ya sean de las que requieren concesión para ser explotadas, ya sea de las que no la necesiten, siempre que su explotación requiera trabajos mineros propiamente tales, serán responsables civilmente de todos los accidentes ocurridos a sus empleados y operarios en desempeño de su trabajo o con ocasión de éste.

No dan origen a responsabilidad civil del explotador los accidentes que se deben a alguna de estas causas:

- I.- Fuerza mayor, extraña a la industria de que se trata.
- II.- Negligencia inexcusable o culpa de la víctima.
- III.- Intención de la misma víctima por causarse daño.

En caso de insolvencia del explotador, la responsabilidad civil recaerá sobre el dueño de la misma.

* Iniciativa de ley sobre mejoramiento de la situación actual de los peones y medieros de las haciendas.

Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados.- 6 de noviembre de 1912.- Gabriel -

Vargas.- La diputación de Jalisco hace suya la anterior iniciativa. G. del C. Negrete, Luis Manuel Rojas, Ignacio Galván, Manuel F. de la Hoz, Carlos Corona, José María Lozano, Jesús Camarena, José G. Refugio, V. Aceves, Pascual Alva, Jorge Delorme y Campos.

Tercero.- Todo propietario de fincas rústicas en que trabajen más de cincuenta mozos está obligado a sostener una escuela mixta en que se eduquen los hijos de los trabajadores, y a tener así mismo un botiquín bastante grande para la curación de las enfermedades endémicas en cada región, y a contratar mediante iguala u otro arreglo permanente, a un facultativo que deberá ser titulado, si lo hay en la municipalidad respectiva, para que preste las atenciones de sus familias. Todo esto de una manera enteramente gratuita. La infracción de este artículo se castigará con la misma pena que fija el artículo segundo (Art. - Segundo.- Multa de cincuenta a quinientos pesos o pena corporal que no podrá exceder de cuatro meses de arresto).

Proyecto de la ley para remediar el daño procedente del riesgo profesional. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados.- De 28 de mayo de 1913 de la Diputación de Aguascalientes.

1o.- Son a cargo de cada empresa la asistencia y la indemnización del daño que sufra el obrero que emplea, al que será compensado en los términos de la presente ley, cuyos beneficios no son renunciables, ni pueden ser disminuidos por contra-

to alguno.

2o.- Tienen derecho a los beneficios de la presente Ley todos los que durante el trabajo, sufren una lesión con ocasión o a consecuencia de la labor que ejecutan por cuenta ajena, sea por choque, caída, explotación, quemadura, asfixia, intoxicación debida al desprendimiento súbito de gases irrespirables, o por cualquiera acción repentina y violenta de una causa exterior.

"También tienen derecho a esos beneficios los que, por el trabajo, contraen una de las enfermedades llamadas profesionales, como las causadas por los llamados venenos industriales, (saturnismo o envenenamiento por el plomo; hidrargyrismo debido a la absorción de vapores mercuriales, etc.), y que cualesquiera otras que vienen directamente del género del trabajo a que el obrero está consagrado.

5o.- Desde que quede lesionado o impedido para el trabajo, a juicio de peritos, recibirá el beneficiario asistencia -- que comprende atención médica y medicinas, y medio sueldo o jornal, \$0.50 diarios, si fuese peón, gañán o bracero, y de \$1.00- a \$3.00 diariamente, si fuese artesano, obrero o empleado.

7o.- Si el lesionado falleciera dentro del acto consecutivo del accidente y no, a resultas de otra enfermedad, recibirá la familia la pensión alimenticia que corresponde. (5)

(5) IMSS, Antecedentes de la Ley del Seguro Social, México, -- 1973, p.p. 25 a 29.

Proyecto de Ley que reforma el artículo 309 del Código de Comercio. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. De 17 de septiembre de 1913, de José N. Macías, Adalberto Ríos, -- Luis M. Rojas, E. Rodiles Maniau, G. L. de Llergo, Alfredo Ortega, Marcos López Jiménez.

Este proyecto contenía que los contratos se harían por escrito especificando los servicios, el tiempo, el sueldo, etc., y los servicios que no podían ser los domingos y días de fiesta nacional, salvo excepciones por grave perjuicio y este contrato obligaba al patrón a dar habitación cómoda y sana si tenían que permanecer en el campo o lugar inmediato a la fábrica y proporcionar los artículos de primera necesidad, al precio corriente de la plaza y en caso de enfermedad anticipar hasta la mitad de un mes de sueldo lo mismo en caso de muerte de algún familiar.

En caso de accidente que no fuera por causa de fuerza mayor y que produjera una lesión que lo incapacitara para el trabajo de manera absoluta o parcial, temporal o perpetuamente, el patrón pagará una indemnización igual al jornal desde el día -- del accidente hasta que pudiera volver a su trabajo, si causaba incapacidad permanente y absoluta pagaba el salario de tres -- años, si había muerte el salario de tres años a la viuda, menores de 16 años legítimos, con 10 meses si sólo debaja ascendientes, con 26 meses si había viuda y ascendientes. (6)

(6) IMSS, ob. cit., p.p. 35 a 41.

Una vez señalados los proyectos de Ley y las iniciativas que fueron presentadas por diferentes entidades federativas en el transcurso de los años de 1907 a 1913, pasaremos ahora a indicar cuales fueron los principales antecedentes nacionales inmediatos de la Ley Federal del Trabajo, ya que éstos se encuentran íntimamente relacionados al Seguro Social. En el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, fechado en 1906, se hace ver la necesidad que la protección a la clase trabajadora sea elevada o postulado constitucional, para lo que se proponen reformas en las que se incluyen no sólo la seguridad de los obreros en su trabajo, sino también las indemnizaciones por accidentes profesionales y pensiones de invalidez. Años más tarde, en el Programa del Partido Antirreleccionista se establece como una de sus finalidades "preparar la condición material, intelectual y moral de los obreros", es así como vemos que por su parte, el Partido Constitucional, progresista en la Convención celebrada en 1911, no sólo pugna por lograr en general dicha protección, sino que hacer ver la necesidad de legislar sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Por decreto de diciembre de 1912, Don Venustiano Carranza se compromete a expedir... "Las Leyes, disposiciones y medidas encausadas a las satisfacciones, a las necesidades económicas, sociales y políticas del país". En 1914 en el Pacto de Torreón, adicionado el Plan de Guadalupe, señala que procurará el

bienestar de los obreros y el mismo Carranza en el Decreto de diciembre de 1914, vuelve a referirse a la necesaria expedición de leyes para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de toda la clase proletaria, y al principio del año siguiente considera que dicha legislación... "tanto por su propia naturaleza como porque afecta los intereses -- agrícolas, mercantiles e individuales de toda la nación, debe ser de carácter general, para que los beneficios puedan extenderse a todos los habitantes del país. (7)

Las reformas solicitadas por los obreros y los campesinos requerían la reunión de un Congreso Constituyente en el cual se expusieran las aspiraciones del pueblo mexicano, para convertir las en parte fundamental de nuestros textos constitucionales. Carranza pensaba que los ideales revolucionarios no podían convertirse en un eficaz instrumento normativo, por medio de -- unas simples reformas a la Constitución anterior de corte individualista. Al convocar al constituyente, el Primer Jefe no hacía sino interpretar la voluntad del pueblo mexicano expresada en los campos de batalla, en los planes y manifiestos, la cual sugería la necesidad de un cambio en el estilo de vida, en la educación, en las relaciones familiares, en la política, en la-

(7) Gustavo Sánchez Vargas, Promesa del Seguro Social en el -- Ideario de la Revolución Mexicana, México 1973, p.p. 14 y sigs.

economía del trabajo, que requería forzosamente la transformación fundamental del orden jurídico y de las metas sociales. (8)

Los caudillos revolucionarios empezaron una labor legislativa en materia social desde 1914, con el propósito de mostrar los aspectos más nobles e importantes de la Revolución Mexicana, muchas veces ignorados por buena parte del pueblo, que no veían en los combates sino el enfrentamiento de diversas facciones ansiosas de alcanzar el poder público.

Carranza, el 12 de diciembre de 1914, al adicionar el Plan de Guadalupe, se compromete a expedir medidas para mejorar al peón rural, al obrero y al minero y en general a los proletarios. Proclamó que, con el establecimiento del seguro social, las instituciones políticas de México cumplirían su cometido al atender satisfactoriamente a las necesidades de la sociedad. El 6 de enero de 1915 Carranza dicta la Ley Agraria de Restitución de Ejidos, inmediato antecedente del actual revolucionario artículo 27 constitucional. Como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, el 22 de junio de 1915, en Veracruz, Ver., Carranza decreta la abolición de las tiendas de raya y declara de utilidad pública la construcción de edificios para servicios municipales, mercados y cementerios, en toda población, finca rústica o centro industrial, fabril

(8) IMSS, ob. cit., p. 25.

o minero, que juzgue conveniente el ayuntamiento a cuya jurisdicción pertenezca, verificándose la adquisición de los terrenos de acuerdo con la Ley de expropiación que expediría el Gobierno. (9)

Ley del Trabajo de Cándido Aguilar del Estado de Veracruz del 19 de octubre de 1914, se refiere a riesgos profesionales, y después que en caso de enfermedad profesional y accidentes de trabajo, los patronos tenían la obligación de proporcionar a los trabajadores asistencia médica, medicinas, alimentos y el salario durante el tiempo que durase la incapacidad. También se estableció como obligación patronal de los dueños de talleres industriales y de negociaciones agrícolas el sostener -- por su cuenta hospitales y enfermerías con médicos, enfermeras, material quirúrgico y medicinas necesarias para la atención de los obreros. (10)

En 1915, Salvador Alvarado en calidad de gobernador del Estado de Yucatán promulga la Ley del Trabajo de dicho Estado. Desde la Exposición de Motivos encontramos un tono de indignación apenas reprimido, por la contemplación de las penalidades sufridas por los trabajadores peninsulares. La explotación del campesino y del trabajador fue más despiadada en Yucatán que en

(9) Francisco González Díaz Lombardo, ob. cit. p.p. 142 y 143.

(10) Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, - México 1969 p.p. 101 y 102.

los otros Estados de la República. Por ello, encontramos en la Ley de Alvarado una exposición dogmática más extensa y mejor -- sistematizada que en el resto de los documentos analizados anteriormente. Por esa misma razón, y dicho sea de paso, correspondió a la representación yucateca en Querétaro en 1917, haber -- propuesto inicialmente la inclusión de los derechos laborales, -- como parte de los artículos de la nueva Constitución.

En Salvador Alvarado encontramos un atisbo profético de los futuros sistemas de seguridad social. Le preocupa el trabajo de las mujeres, que no debe impedirles la procreación de los niños: en cuanto al trabajo de los menores, señala una serie de restricciones, con el objeto de permitir el crecimiento normal de los obreros adolescentes. Funda una sociedad mutualista del Estado, que otorgará pensiones en caso de vejez o muerte del -- asegurado.

En materia de riesgos profesionales, la Ley de Alvarado propone la creación de una "Junta Técnica", encargada de estudiar los inventos o mecanismos que eviten los siniestros. Mientras tanto, se dictan medidas generales para reglamentar la higiene y la seguridad en los talleres, se fijan indemnizaciones en caso de riesgo profesional y se autoriza a los patronos a -- contratar con compañías de seguros, para que los substituyan en sus obligaciones respectivas.

En cuanto al seguro social, esta ley constituye un adelanto respecto a la Ley de Jalisco (1914), toda vez que habla de la necesidad de que el Estado creara una sociedad mutualista para lo cual los obreros depositarían un pequeño porcentaje de su salario y así quedarían cubiertos contra los riesgos de vejez y muerte, y establece la obligatoriedad de este seguro. El Departamento de Trabajo reglamentaría y regularía la sociedad mutualista. (11)

La experiencia obtenida en la aplicación de esta Ley influyó en gran medida para que el derecho laboral se elevara a garantía constitucional en 1917 tras acalorados debates y diversas redacciones de proyectos para las disposiciones que deberían consignarse en la Constitución, fue aprobado el artículo 123, cuya fracción XIV, decía: "los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente según se haya traído como consecuencia, la muerte o simplemente incapacidad temporal y permanente para trabajo, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario".

(11) Gustavo Sánchez Vargas, ob. cit., p. 123.

A su vez, la fracción XXIX del citado artículo decía: --
"Se consideran de utilidad social el establecimiento de cajas -
populares, de invalidez de vida, de cesación involuntaria del -
trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos por lo - -
cual, tanto el gobierno federal, como el de cada Estado deberán
fomentar las organizaciones de sustituciones de esta índole, pa
ra difundir e inculcar la previsión popular. (12)

La Ley sobre Accidentes de Trabajo, promulgada el 25 de
diciembre de 1915 por Nicolás Flores, gobernador del Estado de
Hidalgo, en sus artículos 6 y 7 aparece un antecedente directo
de la Ley del Seguro Social. El Artículo 6 indica a los empres
arios, que: "podrían substraerse de la responsabilidad en que in
curran por accidentes de trabajo, asegurando contra accidentes-
a los individuos de su dependencia, en alguna de las compañías-
que se dedican a esta clase de negocios, que sea de reconocida-
honradez y solvencia, a juicio del Departamento del Trabajo y -
previa aprobación del Ejecutivo del Estado". El artículo 7 agre
gaba "en todo caso, los responsables de accidentes deberán ase-
gurar a sus trabajadores contra siniestros, a razón de trescient
os pesos cada uno, sin perjuicio de erogar los gastos de sepe-
lio".

En Jalisco habían aparecido en septiembre y octubre de -
1914, dos decretos, el primero de Manuel M. Dieguez y el segun-

(12) Mario de la Cueva, ob. cit., p.p. 126 y sigs.

do de Manuel Aguirre Berlanga, en los cuales se legislaba sobre descanso obligatorio y salario. El 28 de diciembre de 1915 el mismo Aguirre Berlanga establece una serie de medidas, entre las cuales cabe señalar la creación de una sociedad mutualista, Reglamentada por una serie de organismos descentralizados mencionados en la propia ley, que llevaban el nombre de Juntas Municipales, integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y el Estado.

Gustavo Espinosa Mireles promulgó en 1916 la Ley del Trabajo del Estado de Coahuila en la que se establece por primera vez en México el reparto de utilidades. Contiene además, una disposición referente a la protección que deberán impartirse a las mujeres durante el periodo posterior al parto, así como un inciso en el cual se les concede un descanso de media hora en la mañana y media hora en la tarde, para la crianza de sus hijos, durante el periodo de lactancia. (13)

En los riesgos de trabajo el patrón era responsable de los accidentes que les ocurrieran a sus trabajadores y tenía que pagar de inmediato la asistencia médica y farmacéutica y el pago del salario íntegro por todo el tiempo que durara la enfermedad sin exceder de 6 meses y al pago de los gastos, en su caso.

De esta manera se sentaron las bases para la ley que im---

(13) IMSS. El Seguro Social en México, México 1971, p.p. 6 y 7.

plantaría el seguro facultativo, mismo que perdería este carácter en el año de 1929, en que reformada la Constitución podría el legislador establecerlo, darle el carácter obligatorio.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la mayoría de los Estados incluyeron en su legislación el artículo 123 más o menos textual, y para el pago de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, con frecuencia señalaron que el patrón quedaba eximido de pagar al trabajador las indemnizaciones, siempre que pagara por su cuenta y a favor del trabajador con alguna compañía de seguros, que pagaría las cantidades que señalara la ley por concepto de indemnizaciones. (14)

El Congreso empezó a sesionar en 1916 y abordó los problemas laborales el 6 de diciembre de ese año, al leerse para su aprobación, los artículos 5 y 73 de la Constitución de 1957, ligeramente adicionados, que concedía al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de trabajo posteriormente, en la sesión del 26 de diciembre, Heriberto Jara, propuso la inclusión dentro de los textos constitucionales de ciertos artículos protectores de los derechos del proletariado, y Héctor Victoria hizo ver a los constituyentes las necesidades de fijar claramente en la misma Constitución, las bases fundamentales de la legislación del Trabajo. "Por consiguiente, el artículo 50.-

(14) IMSS, Antecedentes de la Ley del Seguro Social, México, -- 1973, p.p. 63 a 69.

a discusión, en mi concepto, debe tratar las bases fundamenta--
les sobre las que ha de legislarse en materia del trabajo que --
son: Jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higie--
nización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales,
tribunales de Conciliación y Arbitraje, prohibición del trabajo
nocturno a mujeres y niños, accidentes, seguros, indemnizacio--
nes, etc."

En la misma sesión, Floylan Manjarez C. atacó a ciertos--
juristas que por escrúpulos de carácter formal, se rehusaban a--
dar cabida a los principios laborales en los artículos de la --
Constitución. El día 28, José Natividad Macías presentó un pro--
yecto del Ejecutivo que se turnó a una comisión compuesta por --
Francisco J. Mújica, Enrique Colunga, Alberto Román, Luis G. --
Monzón y Enrique Recio. El 13 de enero se dio lectura a un pro--
yecto presentado por Pastor Rouaix, Víctor Góngora, Esteban Va--
ca Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los--
Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre. Estos dos proyec--
tos, bastante parecidos entre sí fueron la base del documento --
que presentó la comisión, el cual fue aprobado el 23 de enero --
de 1917 para convertirse en el artículo 123 de la Constitución--
Mexicana. (15)

Como se indicó antes, el 14 de septiembre de 1916, Venus

(15) IMSS, El Seguro Social en México, México 1971, p. 9.

tiano Carranza convocó a un congreso constituyente que se instaló solemnemente en Querétaro el 10. de diciembre de dicho año. - Sus trabajos culminaron en la Constitución Político-Social del 5 de febrero de 1917, que entró plenamente en vigor el 10. de mayo de ese año, habiendo quedado como artículos que institucionalizaron el movimiento social: el 30. referente a educación laica, el 27 relativo a la propiedad de la tierra, y el 123 al régimen del derecho del trabajo y la previsión social.

En la fracción XXIX del artículo 123, en su versión original de 15 de febrero de 1917 se consideró de utilidad pública el establecimiento de cajas de seguro, de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual los gobiernos tanto federales como locales, deberían fomentar la organización de instituciones para difundir la previsión popular.

Así, se estableció un seguro facultativo y se dejó a los Estados para que en sus Constituciones Locales dictaran medidas de previsión y seguridad. (16)

La Ley de Veracruz de 1918 al referirse a riesgos profesionales autoriza el pago de indemnizaciones globales, procedimentales que en la práctica no cumple su finalidad de dar seguridad económica al trabajador desempleado, a causa de haber su-

(16) Francisco González Díaz Lombardo, ob. cit., p. 144.

frido un accidente o enfermedad profesional que lo incapacite - para el trabajo. El monto de la indemnización en caso de incapacidad total permanente podía ascender el equivalente hasta cuatro años del salario del trabajador. En octubre de 1918, se presentaron en la Cámara de Diputados los dos proyectos sobre accidentes de trabajo, en ninguno de ellos se comprendían las enfermedades profesionales, el segundo obligaba al patrón a que en los casos de incapacidad permanente o de muerte pagará una renta vitalicia al trabajador o a sus deudos. En el mismo año fue promulgado en Yucatán por Felipe Carrillo Puerto, un Código de Trabajo en el que se establecía la obligación patronal de depositar el 5% de sus utilidades que sería destinado a integrar un fondo con lo que se ayudaría a los trabajadores involuntarios cesantes.

En el Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales de 1919, se habla también de constitución de cajas de ahorros cuyos fondos podrían destinarse entre otras cosas para ayudar económicamente a los trabajadores cesados o para adquirir con carácter comunal, industrias o colonias agrícolas, a estas cajas de ahorro pertenecían obligatoriamente a los obreros sindicalizados, los fondos se integrarían con las aportaciones de los trabajadores, el 5% de su salario y el 50% de lo que les correspondiera en reparto de utilidades de la empresa.

El primer proyecto sobre la Ley del Seguro Social fue -- presentado por Alvaro Obregón en diciembre de 1921, proponía -- que el seguro fuera manejado por el Estado y sus recursos econó-- micos provendrían de un impuesto adicional que no excediera del 10% sobre los sueldos pagados a los trabajadores, porcentaje -- que se consideraría como la participación de utilidades prevista en el artículo 123 constitucional. Los riesgos que se cubrirían de acuerdo con esta iniciativa eran: accidentes de trabajo, jubilación de vejez y gastos por concepto de muerte. Los accidentes de trabajo se clasificaron así: incapacidad parcial permanente. Los casos de jubilación por vejez se clasificaron así: cuando el trabajador había prestado servicio por 30 años tendría derecho a una pensión equivalente al 40% de su salario medio devengado, si tenía 40 años de servicio su derecho era el 50% del mismo salario medio y al tener 50 años recibiría el 70%. A la muerte de un pensionado la esposa o los hijos menores tendrían derecho a las dos terceras partes de la pensión que recibía el trabajador. En caso de muerte, cualesquiera que fuese la causa, el Estado entregaría a la viuda, a los hijos menores, a los padres incapacitados para trabajar o a los hermanos huérfanos menores. Proporciona al tiempo de servicios prestados por el trabajador una indemnización a partir de la promulgación de la Ley.

La crítica fundamental a este Proyecto de Ley es sin du-

da alguna la forma propuesta para el financiamiento de los seguros, ya que en definitiva y contraviniendo en el espíritu del artículo 123 en lo referente a la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, la carga de dicho financiamiento pesaba de hecho sobre el trabajador mismo.

El Estado de Puebla promulgó su Código de Trabajo el día 14 de noviembre de 1921 y su artículo 121 establece que los patronos podían sustituir el pago de las indemnizaciones de los accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratado a sociedades legalmente constituidas y aceptados por la Sección del Trabajo y Previsión Social del Gobierno local.

El Código Laboral del Estado de Campeche de fecha 30 de noviembre de 1924 estatuyó en el artículo 290 lo siguiente: "El patrono podrá sustituir con un seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero la obligación que tiene de indemnizar a éste en los casos de accidentes y enfermedades del trabajo..." Este es un seguro privado y no social pero encomiable en su fin.

Las Leyes del Trabajo de Tamaulipas (12 de junio de 1925) y de Veracruz (10 de julio de 1925) establecen una modalidad especial del seguro voluntario. Los patronos podían sustituir las obligaciones sobre enfermedades y accidentes profesionales, con el seguro hecho a su costa y a favor de los trabajadores en sociedades debidamente constituidas, con suficientes garantías y aprobación de los Gobiernos de los Estados, pero, a la vez, los

empresarios que optaren por asegurar a sus operarios, no podían dejar de pagar las primas correspondientes sin causas justificadas. Cuando los patrones suspendían el pago, los obreros y las compañías aseguradoras tenían acción para obligar a los patron--nes a continuarlo, mediante juicio sumario seguido ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje. (17)

La Ley de Riesgos Profesionales del Estado de Veracruz -- expedida en 1925 estableció el derecho que tenía el trabajador-- para que al cambiar de trabajo, su nuevo patrón continuase pa--gando la prima del seguro y para el caso del despido injustifi--cado el patrón tenía la obligación de continuar pagando las pri--mas por un periodo hasta los seis meses mientras el obrero con--segua un nuevo empleo o trabajo. Estas leyes establecieron, -- una modalidad especial del seguro voluntario, pues los patrones podían substituir las obligaciones sobre enfermedades y acciden--tes profesionales con el seguro hecho a su costa y en favor de-- los trabajadores en sociedades legalmente constituidas y con la aprobación de los gobiernos de los Estados. (18)

En 1925 fue elaborado el Proyecto de la Ley Reglamenta--ria del artículo 123 de la Constitución General, el cual deter--minó que los patrones deberían garantizar la atención médica y--

(17) Gustavo Arce Cano, *De los Seguros Sociales a la Seguridad--Social*, México 1972, p.p. 46 y 47.

(18) IMSS, México 1973, *ob. cit.*, p. 22.

el pago de las indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales que estimaren pudieran ocurrir durante el año, depositando en la forma y lugar prevenidos por el Ejecutivo Federal la cantidad fijada por éste. También podían asegurarlos en empresas, ya fuesen particulares, oficiales o constituidas por ellos mismos.

Y en el caso de que se instituyese un "seguro oficial -- por accidentes profesionales, enfermedades de trabajo, atención médica, etc.", el citado proyecto disponía que los empresarios estarían obligados a asegurar en él, el personal que tuvieran a su servicio (artículo 297).

El 12 de agosto de 1925 se promulgó la Ley General de -- Pensiones Civiles de Retiro, antecedente importante para el seguro social. Posteriormente sufrió algunas reformas. Conforme a dicha ley, los funcionarios y empleados de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Nacionales, tienen derecho a pensión: a) cuando lleguen a la edad de 55 años; b) cuando tengan 35 años de servicio; c) o cuando se inhabiliten para el trabajo también tienen derecho a pensión, los deudos de los funcionarios y empleados.

El fondo de pensiones se forma principalmente con el descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios y empleados durante el tiempo de sus servicios y con las subvenciones de la Federación y Distrito y Territorios Federales. Pero esta-

ley fue sustituida por la relativa al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El Estado de Hidalgo con fecha 30 de noviembre de 1928 - en su Ley del Trabajo, en su artículo 242 observa: "Se declara de utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones o sociedades que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra accidentes o enfermedades profesionales y las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas".

La Ley del Trabajo de Aguascalientes de 1928, establecía el seguro voluntario de los ramos de la vejez y muerte para los cuales el gobierno patrocinaría la fundación y sostenimiento de una sociedad mutualista en la que todo obrero depositaría una pequeña parte de su salario.

En 1928 fue establecido el Seguro Federal del Maestro para el que se constituyó una sociedad mutualista para prestar -- ayuda económica a los deudos de los maestros asociados.

En 1929 se elaboró un proyecto de ley por ordenes del Gobierno Federal en el que se establecía la obligación del patrón de depositar en el Banco del 2 al 5% del salario del trabajador y entregárselo posteriormente ya que en su beneficio se creaba ese fondo.

El Proyecto de Código Portes Gil del año 1929 establecía el seguro privado voluntario en su artículo 368, que dice que -

"los patronos podrán sustituir las obligaciones referentes a los riesgos de carácter profesional" con el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador, en alguna de las sociedades de seguros debidamente autorizadas y que funcionen conforme a las leyes de la materia, pero siempre a condición de que la suma que el trabajador reciba, no sea inferior a la que le corresponda con arreglo al mismo ordenamiento".

Estas leyes y proyectos habían despertado simpatías en la opinión pública de todo el país por el establecimiento de los seguros sociales y se había hecho manifestar la necesidad de darles carácter obligatorio. Así en agosto de 1929 se reformó la fracción XXIX del artículo 123.

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".

En esta forma, el legislador abandona la tendencia al seguro de tipo potestativo o facultativo y da un giro al seguro con un marcado carácter obligatorio, lo que señala un gran avance en beneficio del trabajador. No se refiere únicamente a los trabajadores, como se advierte, pero se tendrá que alterar para que ordene la implantación de la seguridad social. Otra de las reformas constitucionales de esa fecha, fue otorgar facultad exclusiva al Congreso Federal para legislar en materia de trabajo.

El 18 de agosto de 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, la cual en su exposición de motivos hace referencia al seguro social, al decir: "no basta afirmar el principio del riesgo profesional, y con sujeción al criterio que de él deriva, establecer tanto los casos de responsabilidad como el monto de las indemnizaciones. Es necesario dar a los trabajadores la garantía de que percibirán la reparación que les ha sido asignada. El Gobierno Federal compenetrado de que no es posible un sistema racional y equitativo de reparación de los riesgos profesionales, si no es por medio del seguro. Se expresa también que se estudiará el proyecto de ley del seguro obligatorio.

El artículo 305 faculta a los patrones para que con el cumplimiento de las obligaciones de riesgos profesionales a su costo contraten seguros para el trabajador o sus beneficiarios, a condición de que el importe del seguro no sea mejor que la indemnización. El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional.

En 1932 el Congreso de la Federación concedió facultades al Poder Ejecutivo para que en un plazo de 8 meses expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio. Pero el cambio repentino de Presidente de la República impidió que se cumpliera con dicho decreto.

En el proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social elaborado en 1934, como consecuencia del Primer Congreso de Dere--

cho Industrial, se sentaron las bases sobre las que deberfa des-
cansar la Ley del Seguro Social. En la exposici3n de motivos --
del citado proyecto se reconoci3 la necesidad de expedir la Ley
del Seguro Social al decir: "no basta afirmar el principio del
riesgo profesional, y con sujeci3n al criterio que de 3l deriva,
establecer tanto los casos de responsabilidad como el monto de-
las indemnizaciones. Es necesario dar la garantfa de que perci-
bir3n la reparaci3n que les ha sido asignada. El primer y el --
m3s amplio de los medios encontrados por la legislaci3n para --
dar esa seguridad a las v3ctimas de un accidente de trabajo o a
sus causabientes, consiste en atribuir a la indemnizaci3n el ca-
r3cter de cr3dito preferente sobre los bienes del deudor. Pero-
esa garantfa es insuficiente, pues no asegura al acreedor con--
tra el riesgo de insolvencia del deudor. El seguro es el medio-
m3s eficaz que permite no s3lo dar esa garantfa al trabajador, -
sino que tambi3n ofrecerle un medio de reparar los perjuicios -
sufridos al realizarse los dem3s riesgos a que est3 expuesto, -
la muerte, la enfermedad no profesional, la invalidez..."

Para este Proyecto el Seguro Social Obligatorio consti--
tuirfa un servicio federal descentralizado a cargo de un orga--
nismo que deberfa llevar por nombre "Instituto de Previsi3n So-
cial". las caracterfsticas de este serfan: a) autonomfa completa;
b) integrado por representantes del Gobierno Federal, de los em-
presarios y de los trabajadores; c) no podrfa perseguir fines -

lucrativos, sus recursos deberían provenir de las aportaciones que la ley establezca a cargo del Estado, de los patrones y de los asegurados.

Las prestaciones que otorgaría el Instituto serían de -- dos clases: Una en dinero, bajo la forma de subsidios tempora-- les o de pensiones, y excepcionalmente indemnizaciones globales o en especie. La otra consistiría en asistencia médica, quirúr-- gica, farmacéutica y en aparatos y accesorios terapéuticos, hos-- pitalización y reeducación.

En diciembre de 1938, el General Lázaro Cárdenas envió - un Proyecto de Ley del Seguro Social en el que se cubrían los - riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo, enfermedades no - profesionales, maternidad, vejez, invalidez y desocupación invo - luntaria.

El "Instituto Nacional de Seguros Sociales" sería un or-- ganismo descentralizado en el que estarían representados los pa-- trones y los obreros. Aquellos y el Poder Ejecutivo Federal - - aportarían cuotas para el sostenimiento del Instituto, que ten-- drían carácter fiscal.

Las prestaciones podrían ser individuales o colectivas, - directas o indirectas, consistentes en indemnizaciones, subsi-- dios o pensiones en dinero; asistencia médica y farmacéutica, - hospitalización, aparatos y accesorios terapéuticos y ortopédi-- cos, servicios de colocaciones, orientación profesional y fomen--

to de obras y servicios de interés colectivo.

Por otra parte este proyecto facultaba al Instituto para autorizar a las sociedades mutualistas y organismos sindicales para que actuaran como sucursales suyas asegurando a sus miembros. El proyecto omitió hacer los cálculos actuariales para la operación del Instituto. Es decir, el proyecto se formuló sin base actuarial. En la Exposición de Motivos se dijo que los datos estadísticos en que debería descansar el funcionamiento del Seguro Social "sólo pueden, por su naturaleza, obtenerse en la práctica". (19)

Al tomar posesión de la Presidencia de la República el General Avila Camacho, se elevó a la categoría de Secretaría de Estado, el antiguo Departamento del Trabajo. Casi inmediatamente después, el titular de la Secretaría, licenciado Ignacio García Téllez, creó el Departamento de Seguros Sociales; el trabajo fue intenso y en los Diarios Oficiales de 2 y 18 de junio de 1941, están publicados los Acuerdos Presidenciales que ordenaron la formación de una Comisión Técnica, encargada de redactar un proyecto de Ley. El 10 de marzo de 1942, terminó la Comisión el estudio del Proyecto, que justamente lleva el nombre de Proyecto García Téllez. Fue presentado a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Soc-

(19) Gustavo Arce Cano, ob. cit., p.p. 47 a 51.

cial, celebrada en Santiago de Chile en 1942 y ambos organismos dieron una opinión favorable al proyecto.

La publicación de la Ley del Seguro Social en el Diario Oficial se llevó a cabo el 15 de enero de 1943; el 14 de mayo de ese mismo año se publicó su reglamento en lo referente a la inscripción de patronos y trabajadores, funcionamiento de la dirección general del Instituto y sesiones del Consejo Técnico.⁽²⁰⁾

En la exposición de motivos de la ley se consideró al seguro social como medio para proteger la economía familiar del trabajador, disminuyendo en gran medida, las penalidades de éste al ocurrir algún riesgo que reduzca su capacidad de trabajo. Las prestaciones del seguro social como complemento del salario permiten al trabajador elevar sus condiciones de vida, mejorar su alimentación, su vivienda y su educación, significando así un impulso vigoroso para la economía nacional, ya que evita la miseria de grandes sectores de población cuando se agotan sus fuerzas de trabajo, por otra parte las prestaciones del seguro social contribuyen a reducir eficazmente los índices de mortalidad, trascendiendo esto en beneficio no sólo de la familia del trabajador, sino al bienestar de la colectividad.

(20) Gustavo Arce Cano, ob. cit., p. 11.

B).- DEFINICION Y CONCEPTO DEL SEGURO SOCIAL

El profesor Richard R. Molis, en su obra "Importancia de las investigaciones sociales americanas", habla de que el moder no significado de seguro social tiene su más amplia expresión y sentido en una concepción ética de la vida humana, que se integra con formas histórico-sociales coexistentes en la realidad.

El distinguido profesor chileno Moesís Poblete Troncoso, en su estudio, Derecho de Trabajo y Seguridad Social, 1949, página 10, escribe que el seguro social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone a cubierto de los riesgos profesionales y sociales, valiendo por sus derechos inalienables que le permitan una mejor vida cultural, social y del hogar.

Héctor Hugo Barbagelata, del Uruguay, señala que el seguro social es un instituto de previsión y reparación de los riesgos basados en la compensación y en la solidaridad.

Francisco González Díaz Lombardo en, El derecho social y la seguridad social integral, 1978, página 132, dice: que debemos entender al seguro social como la institución o instrumento de la seguridad social, mediante la cual se busca garantizar solidariamente organizados los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para garantizar, primero los riesgos y contingencias sociales y de la vida a que está expuesta y aquellos que de ella dependen, con objeto de obtener para todos

el mayor bienestar social-bio-económico cultural posible, que permita al hombre una vida cada vez más auténticamente humana.

Teniendo en consideración la gran cantidad de definiciones que sobre el seguro social se han elaborado, en este trabajo sólo mencionaremos algunas que por su importancia merecen especial atención, y comenzaremos por las que se encuentran en la doctrina extranjera.

Humberto Borsi y Ferruccio Pergolesi definen al Seguro Social como: "Con el nombre de seguro social se acostumbra designar a las providencias o provisiones impuestas en la actualidad por la Ley, con los cuales y siguiendo las formas del instituto del seguro privado mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado (que es simple una persona para la cual el trabajo constituye la fuente única y principal de subsistencia) queda éste garantizado contra los acontecimientos que disminuyen o suprimen la capacidad de trabajo, mediante la prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen".

De la anterior definición se desprende que:

a).- El seguro social sigue las formas del seguro privado pero difieren las instituciones; b).- Protege a las personas cuya fuente principal es el trabajo; c).- Garantiza el seguro social a los trabajadores contra acontecimientos capaces de reducir o suprimir su capacidad de trabajo; d).- Las cuotas que -

aporta el asegurado son reducidas; e).- Proporciona el auxilio-
adecuado en la realización de los riesgos que cubre y f).- El -
seguro social en la actualidad está impuesto obligatoriamente -
por el Estado.

Por su parte Daniel Antokoletz define al seguro social -
por su objeto: "El seguro social tiene por objeto proteger a --
los empleados y obreros y sus familias contra la interrupción -
temporal o cesación definitiva del trabajo, a consecuencia de -
accidente, enfermedad, maternidad, paro forzoso, invalidez, ve-
jez o muerte.

En la doctrina mexicana encontramos las definiciones de-
dos grandes maestros como lo son Gustavo Arce Cano y Mario de -
la Cueva.

Gustavo Arce Cano lo define: "El seguro social es el ins
trumento jurídico del Derecho del obrero, por el cual una insti
tución pública queda obligada, mediante una cuota fiscal o de -
otra índole, que pagan los patrones, los trabajadores y el Está
do, o sólo alguno de éstos, a proporcionar al asegurado o sus -
beneficiarios, que deben ser trabajadores o elementos económica
mente débiles, atención médica o una pensión o subsidio, cuando
se realice alguno de los riesgos laborales o siniestros de ca-
rácter social".

Elementos del seguro social: a) Los asegurados deben per
tener a la clase económicamente débil, aunque no vivan de un-

salario o sueldo. b).- Las primas que forman el fondo del cual se han de pagar las pensiones o subsidios, son cubiertas por -- los propios asegurados, por los patrones y por el Estado, así como por aquellos que pagan intereses por el empleo de las reservas del seguro social en calidad de crédito; c).- El seguro social es una institución creada por la política social, para prestar un servicio público. No persigue fines lucrativos; d).- Los asegurados o beneficiarios tienen derecho a los subsidios, pensiones y asistencia médica, es decir, pueden reclamar y exigir las pensiones que no son otorgadas graciosamente, porque el régimen garantiza el Derecho humano a la salud, la atención facultativa, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar colectivo; e).- Es una institución de Derecho Administrativo del Trabajo.

El Dr. Mario de la Cueva releva de los elementos que da Arce Cano. "Las prestaciones que otorga el seguro social son un derecho de los beneficiarios, quienes pueden consecuentemente, - reclamarlas". Pues esta condición distingue al Seguro Social de la asistencia y beneficencia pública, pues en estas organizaciones falta la acción de los posibles beneficiarios, ésto es, -- constituyen una actividad y aún un deber del Estado, pero faltan los titulares del derecho, se pueden criticar al Estado que no cumple ese deber, pero no se podrá exigir ante los tribunales el pago de las prestaciones correspondientes.

Por otra parte, en la asistencia y beneficencia públicas, el Estado es el juez para el monto de las prestaciones, en tanto en el Seguro Social están determinados por la Ley y deben -- cumplirse íntegra y puntualmente.

El eminente maestro Mario de la Cueva lo define así: "El seguro social es la parte de la previsión social obligatoria -- que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a -- prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expues-- tos.

CONCEPTO DEL SEGURO SOCIAL.- El medio más adecuado para solucionar el problema surgido con motivo de la inseguridad en que se encuentran inmersas las masas trabajadoras, con motivo - de la falta de trabajo, de incapacidad surgida por los riesgos - de trabajo ya sea esta total o parcial, permanente o temporal, - así como los problemas surgidos por las enfermedades no profes-- sionales, por motivo de la maternidad, la invalidez, vejez, ce-- santía en edad avanzada y muerte, así como algunos otros que no se mencionan aquí y que solos o en conjunto tratan como conse-- cuencia un menoscabo, una reducción en nivel y medios de vida - de que dispone para sí y para su familia el trabajador, situa-- ción que sólo puede solucionarse parcialmente a través de los - seguros sociales.

Se ha considerado al seguro social como forma de capitalización colectiva ya que, son los mismos asegurados los que se aseguran recíprocamente contra los riesgos de trabajo y de carácter social. Las cuotas o primas aportados por ellos constituyen el principal capital que sirve para pagar las pensiones a las personas que se ven alcanzadas por algún siniestro. El Estado contribuye también con cuotas ya que a él le interesa que la sociedad no padezca la carga de los hombres sin trabajo, viejos, enfermos, inválidos..., dentro del concepto del Estado de bienestar social.

En el seguro, la Ley de probabilidades, aplicada a los acontecimientos que pueden motivar el subsidio, permite que la institución cubra el riesgo y éste, a su vez, dentro de las probabilidades de la razón humana, a cubierto del mismo, y las cuotas se calculan con relación a las probabilidades de que se presente el riesgo.

Los riesgos que cubre el seguro social se hacen presentes a través de las pensiones cuando falta el salario o éste se ve disminuido por alguna de las causas arriba mencionadas. Se ha dicho que ni la maternidad, ni la vejez, constituyen un riesgo, ni son hechos imprevisibles, sino que representan una contingencia. Lo que es un hecho innegable es que representan una eventualidad que afecta al presupuesto de la familia obrera y, por lo tanto, justo es que se acuda a compensarlos en un siste-

ma de previsión que aspira a dar base económica suficiente al hogar obrero.

Las pensiones son derechos y no tienen el carácter de indemnizaciones. Las leyes fijan las pensiones en forma precisa, o bien, sientan las bases para determinarlas. Se considera a las pensiones como un complemento del salario o sustituto de éste. Los asegurados tienen facultad de exigir las. Pero para que sean benéficas deben servir para satisfacer las necesidades del sector pobre del Estado.

En cuanto al problema de la adaptación de las pensiones en curso y de las prestaciones futuras a las condiciones económicas, en nuestro sistema se ha establecido el ajuste por medio de modificaciones a la Ley, al establecer los mínimos de las pensiones y al ensanchar los grupos de salarios de cotización. Los cambios de las prestaciones, al costo de la vida, impone elevar previamente los aportes para conservar el equilibrio financiero de las instituciones. Esta política trata de ajustar las prestaciones al nivel más elevado que permita la situación económica y la capacidad de la nación.

La idea de proteger a los viudos, huérfanos, ancianos e inválidos pensionados contra la elevación del costo de la vida, ha constituido una preocupación de los estudiosos de la seguridad social.

Contempladas las prestaciones del seguro social desde un

ángulo estrictamente económico, se ha llegado a la conclusión de que constituyen un salario adicional puesto que al liberar al asegurado de gastos ineludibles o necesarios aumenta proporcionalmente el ingreso y su cuidado es indispensable.

México desde 1917 que fue promulgada la Constitución Política vigente, ha sostenido el principio del seguro social. Ya que la protección impartida por este entraña una función de interés público, motivo por el cual el Estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y desarrollo.

En cuanto a la naturaleza del derecho de los seguros sociales, el seguro social, en virtud de que forma parte del Derecho del trabajo, es un derecho de la clase obrera que traduce una garantía social, es decir, el mínimo que necesita de protección la clase trabajadora para subsistir decorosamente, y por ello sus normas son irrenunciables y las renunciaciones, nulas de pleno derecho.

El nuevo Derecho Social, el Derecho de Trabajo, es un derecho unitario, que comprende normas de derecho público y de derecho privado, que no pueden separarse por estar íntimamente ligadas. En suma: el seguro social es Derecho administrativo del trabajo.

La legislación del seguro social pertenece a la rama del derecho administrativo, porque establece relaciones entre particulares y la entidad dotada de poder público. Sus normas son

de derecho público, pues se imponen a las personas privadas que comprende. Las relaciones que se establecen entre los trabajadores y el Instituto Mexicano del Seguro Social no pueden ser de naturaleza privada. Las obligaciones de los trabajadores tienen su fundamento en las citadas normas jurídicas imperativas y no en su voluntad.

Haremos a continuación un señalamiento en cuanto a algunas diferencias entre el seguro social y los seguros privados:

a).- El seguro social pertenece al Derecho del Trabajo, - los seguros privados al Derecho Mercantil.

b).- El seguro social no tiene como finalidad obtener ganancias y por lo mismo es un organismo público, las sociedades que administran los seguros particulares persiguen fines lucrativos y son de carácter privado.

c).- Los asegurados en el régimen del seguro social deben ser personas de la clase económicamente débil, principalmente trabajadores, y en los seguros mercantiles deben ser individuos de cualquier sector, que paguen las primas y sin que importe su categoría social.

d).- En los seguros sociales las cuotas son satisfechas por los asegurados y terceras personas, como los patrones y el Estado, mientras que en los seguros comerciales casi siempre -- las cuotas las cubren directamente los asegurados, y sólo por -- excepción otros individuos, pero interesados en la indemniza- -

ción que se conceda.

e).- Los seguros son establecidos para proteger a la clase económicamente débil, y los seguros privados no tienen ese propósito. Su fin es obtener utilidades.

f).- El seguro social otorga un derecho a las personas, independiente del derecho del contrato. Al expedir las leyes de seguros sociales aparecen las expectativas de derechos a favor de las categorías de personas que cubre el sistema, siempre que se cubran los requisitos que ellas fijan, pero por lo regular ligados a la relación laboral. Al promulgarse las leyes de los seguros privados o particulares no engendran ningún derecho específico, porque se necesita que celebren contratos los asegurados y aseguradores para que nazca la facultad concreta, conforme a las cláusulas del convenio; y g).- La asistencia pública queda subsumida dentro del sistema de seguridad social.

Si analizamos las anteriores diferencias que existen entre los seguros sociales y los seguros privados observaremos -- que, el riesgo para el Seguro Social es aparentemente el mismo -- que el que había venido siendo para el seguro privado, a través del empresario, pero el hecho de haberse convertido en una finalidad social y de ser obligatorio y de que, además, su costo se distribuye como elemento del costo general de la vida, no se -- justifica la existencia de una utilidad para el asegurador, ni -- una finalidad comercial en su operación. Ha de ser un servicio-

público. El servicio que se preste al actualizar el seguro no está medido por la prima, sino que el objetivo es remediar la necesidad, que proviene del riesgo realizado que hace actual la necesidad misma. La prima en este caso, ya no comprende más que el costo de servicio y los gastos generales de administración y dejó de inducir contrariamente a lo que acontece en el seguro privado un provecho, un interés o una renta para el capitalista. Se elimina por lo tanto, todo interés particular e individual.- El seguro social no tiene utilidades ni puede tenerlas, ni debe pensar en el concepto de utilidad. Su único objetivo es el servicio mismo, y por lo tanto siendo un servicio general, uno de los logros que pretende alcanzar en cada momento de su operación, tendrá que disminuir el costo, tanto directo o indirecto, para ofrecer la función más eficiente y económica sin menoscabo de la eficacia técnica.

Presta el servicio más eficaz por el sólo beneficio de la colectividad exclusivamente, y su única compensación consiste en la realización del fin de manera correcta, de modo tal, que tiene como condición de existencia y como única justificación la realización objetiva de dicho fin que se le ha marcado. Esto le convierte lo mismo en el sujeto de una obligación moral, que es el agente de su realización y por su fuerza y por esencia en un organismo totalmente apolítico y ajeno a esta finalidad que no sea la del servicio. La consecuencia lógica de esta-

situación, al mismo tiempo que su regla técnica, consiste en --
que la Institución del Seguro social no es, ni puede ser, ni de
be ser, un Órgano del Estado, sino una función de beneficio so-
cial estrictamente. Todo organismo estatal tiene que mezclar ob
jetivos y técnicas políticas que desnaturalizarían al seguro so
cial. (21)

(21) Gustavo Arce Cano, ob. cit., p.p. 93 y sigs.

CAPITULO II

EL OBJETO Y FINALIDAD QUE PERSIGUE LA
LEY DEL SEGURO SOCIAL EN LA ACTUALIDAD

- A).- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE.
- B).- ASPECTOS NUEVOS QUE CONTEMPLA LA
LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.

A).- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE

La Ley del Seguro Social del 26 de febrero de 1973, publicada en el Diario Oficial el 12 de marzo y que entró en vigor el 1o. de abril del mismo año, marca la apertura de la extensión gradual del seguro social al campo y entra en realidad el nuevo ordenamiento que representa la piedra angular en todo el proceso legislativo relativo a la seguridad social en México, y lo es porque las disposiciones normativas que se encontraban dispersas en diferentes decretos, reglamentos y demás disposiciones coercitivas se ven ahora ya consagradas y unificadas en el texto mismo de la nueva Ley del Seguro Social. Es también esta nueva Ley, punto de referencia en la evolución y orientación de la institución de la seguridad social en México, porque marca un nuevo nivel de superación de las disposiciones en cuanto a su ordenación técnica y la mejor jerarquización y estructura ción de su articulado.

Constituye también la nueva Ley del Seguro Social parámetro de referencia en el desenvolvimiento y progreso del concepto de la Seguridad Social en México. Al efecto el artículo 2o. de la Ley establece: la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La proyección en el contexto social de México que tal --

concepción entraña ha de permitir avances sociales que por su parte han de dar paso a la integración y estructuración de programaciones que verán aspectos ahora descuidados y desatendidos en el desarrollo espiritual, social y cultural tanto de las personas físicas como de distintos estratos sociales marginados.

En cuanto al área de administración, la nueva ley, establece y reitera el principio de la coordinación y solidaridad funcional entre órganos distintos de una misma acción administrativa, al hacer el señalamiento de que las realizaciones de la seguridad social estarán a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados - (Artículo 3o. de L. S. S.)

El procedimiento seguido por el Instituto Mexicano del Seguro Social para la extensión gradual del régimen y que consiste en realizar investigaciones y estudios por zonas geográficas y para los grupos sociales a los que va a favorecer, se supera en el espíritu de la nueva Ley del Seguro Social, por lo que el artículo 16, dispone: a propuesta del Instituto, el Ejecutivo Federal fijará, mediante decretos, las modalidades al régimen obligatorio que se requieran para hacer posible el más pronto disfrute de los beneficios del Seguro Social a los trabajadores asalariados del campo, de acuerdo a sus necesidades y posibilidades, las condiciones sociales y económicas del país y las propias de las distintas regiones.

A lo anterior se agregan algunas particularidades relativas a modalidades especiales, por lo que los decretos futuros que promulgue el Ejecutivo Federal a propuesta del Instituto, determinarán las prestaciones que se otorguen en la extensión concreta, así como las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados se fijará la contribución que le corresponda otorgar al gobierno federal, y se determinarán los procedimientos de inscripción y los mecanismos para el cobro de cuotas así como la fijación de la fecha de implantación de los seguros y la circunscripción territorial en donde operen (Artículo 17, de L. S. S.).

Otra modalidad, es la referente a la realización y operación provechosa y eficaz de la seguridad social en el campo, radica en lo que al efecto dispone el artículo 23 de la Ley del Seguro Social que para la inscripción y demás operaciones que conciernen a los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, o sean, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola, son las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola y los bancos regionales a que se refiere dicha ley, así como el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y otros organismos de naturaleza y finalidades similares, a los que les corresponde la obligación de la inscripción. Deberá hacerse la inscripción en operan

con los sujetos del aseguramiento, concediendo créditos independientes a los de avío o refaccionario por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del Seguro Social, las zonas en que se haya extendido el régimen del campo e iniciado los servicios correspondientes. Igualmente todo el grupo de instituciones mencionadas tiene la obligación de incluir en sus planes de operación las partidas correspondientes y cubrir las cuotas respectivas al Instituto Mexicano del Seguro Social, en plazos que no excedan a los quince días siguientes a la concesión de los créditos.

La nueva Ley dispone en la fracción II del artículo 36, - que si el salario se integra con elementos variables que no puedan ser previamente conocidos, en este caso deberán sumarse los ingresos totales percibidos durante el año calendario anterior y dividirse entre el número de días de salarios devengados. Si se trata de un trabajador de nuevo ingreso, la propia Ley dispone que el salario base de cotización se determinará tomando el salario probable que le corresponda.

En lo que respecta a la incorporación voluntaria, la nueva Ley del Seguro Social dispone que en las circunscripciones en que el régimen obligatorio se haya extendido al campo, podrán hacer su solicitud por escrito los propios sujetos interesados. Tales sujetos son en realidad, todos los trabajadores del campo ya que esta norma contenida en el artículo 210 de la-

Ley, se refiere a todos los sujetos mencionados en las fracciones II, III, IV y V, del artículo 13 de la propia Ley.

El artículo 211, indica que la incorporación de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, con la conformidad de los mismos, tanto por las empresas como por las instituciones de crédito o por las autoridades con las que tengan relaciones comerciales o jurídicas o de otra índole pero que se deriven de su actividad. En el caso particular de esta modalidad la Ley impone la obligación a las instituciones y a las empresas o autoridades mencionadas, relativa a la retención y entero de las cuotas correspondientes, en los términos de los convenios relativos.

Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o con su equivalente en otra clase de tierras pueden también incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio, pero cotizando en un grupo de salario superior al que corresponda a su trabajador de más alto salario.

En cuanto a su cotización y como es justo, el artículo 213 dispone en tal caso, los pequeños propietarios deberán cubrir íntegramente la cuota obrero-patronal que corresponda.

Todos los sujetos de incorporación voluntaria a que se refieren los artículos 13 y 15 de la Ley del Seguro Social, en los lugares en que no opere el régimen obligatorio de los trabajadores del campo, quedan sujetos a las modalidades que se va--

yan estableciendo en los decretos que implanten los seguros para cada circunscripción territorial particular.

En cuanto al área de lo social se establece el esquema de la solidaridad social, la nueva ley permite que los efectos redistributivos del Instituto y el ejercicio de la solidaridad social organizada, se lleve a los grupos de más profunda marginación económica y social (artículo 80., de la L. S. S.).

El Presidente de la República podrá definir con base en la nueva ley las zonas de marginación profunda y en ellas establecer el esquema de solidaridad social sin costo directo.

Este sistema se integra con servicios médicos en sus prestaciones fundamentales, con las curaciones y con las actividades socio-educativas que permitan coadyuvar al logro del desarrollo regional. Se respeta la dignidad del hombre del campo, al señalar la nueva ley, que se hará el pago de la seguridad social mediante jornadas de trabajo, por lo que en el campo operan dos grandes esquemas, el que se ha dado en llamar esquema modificado y el esquema de seguridad social. En el primero de estos esquemas se incorpora a todos los campesinos que tienen ya una organización y capacidad de aportación.

La nueva Ley del Seguro Social tiene trascendental importancia por su excepcional validez social, al hacer posible para el futuro inmediato con las programaciones que ya se contemplan la extensión de la seguridad social en favor de los grupos de

marginación profunda.

Es indudable que aún quedan muchas metas por cumplir en el proceso tendiente a integrar una organización política en -- justicia social, que haga posible una mayor distribución del -- producto nacional y que proporcione un mayor bienestar material y cultural a la población del país. La dramática lucha que el - pueblo mexicano ha sostenido por décadas, no ha tenido por meta en realidad sino la consecución de sus objetivos, de construir una nación en que todos participen de oportunidades semejantes en la que nadie carezca de trabajo y de los justos ingresos que permitan una vida compatible a la dignidad humana. Así el régimen de la seguridad social es quizá el mejor de los instrumentos que la Revolución Mexicana dispone con auténticas posibilidades de dar satisfacción a las aspiraciones fundamentales y a las demandas socialmente exigibles por el pueblo.

El desarrollo de la institución de la seguridad social - en los últimos años, comprende todos los aspectos de la problemática por atacar y resolver, tanto en su extensión, considerando el aumento constante en el número de habitantes que se incorporan a su protección, como al observar la multiplicación sistemática de sus instalaciones materiales, de sus unidades médicas y sociales al igual que superación y eficacia de sus servicios y prestaciones y en la acción social llevada a cabo para lograr el mejoramiento de los niveles de vida que hacen posible un mayor bienestar para el pueblo.

B) .- ASPECTOS NUEVOS QUE CONTEMPLA LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973

Estas innovaciones son el resultado de los estudios y -- las experiencias acumuladas en 39 años de operación, durante -- los cuales se han venido sorteando problemas de diversa índole, por otra parte la política social del régimen, el crecimiento - dinámico del Instituto y las peticiones formuladas por los tra- bajadores han hecho necesaria una revisión a fondo de las dispo- siciones que rigen el Seguro Social en nuestro país, a fin de - que con un verdadero conocimiento socioeconómico de la pobla- - ción, se apunten soluciones acordes a nuestras necesidades y po- sibilidades.

Tres aspectos destacan fundamentalmente en la Ley vigen- te; el social derivado del principio de solidaridad, reflejado en mayores servicios sociales de beneficio colectivo para aque- llos grupos que no tienen capacidad contributiva suficiente pa- ra incorporarse a los sistemas de aseguramiento previstos en la Ley del Seguro Social o bien, a otros ordenamientos de seguri- dad social. Esto contribuirá sin duda alguna a disminuir la dis- tancia que existe entre aquellos mexicanos que conviven en cer- canía inmediata con los que reciben servicios en sanatorios y - clínicas de gran adelanto técnico.

El económico, resultado de una política saneada que per- mite elevar las prestaciones en especie y en dinero en favor de

los asegurados sin implicar por el momento un incremento en las cuotas.

El jurídico, que precisa diversos puntos anteriormente -- controvertidos manteniendo el equilibrio entre los intereses -- del sector obrero patronal e incluye dispositivos legales que -- harán posible la aplicación de esquemas modificados de aseguramiento, acordes a las condiciones y características de los distintos grupos, sin desatender los aspectos primordiales relativos a servicios médicos, pensiones de vejez y gastos de funeral.

El aspecto social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, guarderías para los hijos de asegurados proporcionará servicios de solidaridad nacional encaminados a fomentar la salud y prevenir enfermedades y accidentes.

Estos servicios no sólo eran un imperativo sino una exigencia de carácter económico que viene a propiciar la redistribución de la riqueza y a contribuir a la expansión económica, -- mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador.

Las prestaciones sociales serán proporcionadas por el -- Instituto mediante programas de promoción de la salud, educación -- higiénica, mejoramiento de la alimentación y de la vivien-

da, impulso de actividades culturales y deportivas y otras más - siempre que no comprometan la eficacia de los servicios de régimen obligatorio ni su equilibrio financiero.

Los servicios de solidaridad social se proporcionarán a los núcleos de población que por su condición económica, constituyan polos de marginación rural, sub-urbana y urbana y a los que el Ejecutivo Federal determine como sujetos similares (Artículos 232 al 239 de la Ley del Seguro Social).

En el aspecto jurídico se encuentran estas innovaciones:

1.- Se incorporan como sujetos de aseguramiento obligatorio, a los trabajadores a domicilio, que son considerados por la Ley Federal del Trabajo como asalariados (Artículo 12 de la Ley del Seguro Social).

2.- En base a las condiciones de trabajo, ingreso y situación demográfica se faculta al Ejecutivo Federal para fijar mediante decretos modalidades de aseguramiento que permitirán - acelerar la extensión de la Seguridad Social al campo (Artículo 16, L. S. S.).

3.- Establecimiento de guarderías para hijos de aseguradas en todos los municipios de la República en los que opera el régimen obligatorio urbano.

Esta disposición viene a consolidar una aspiración latente que había sido vislumbrada por la Ley Federal del Trabajo -- desde el año de 1931, y que no llegó a realizarse. La Ley Fede-

ral del Trabajo de mayo de 1970, en su artículo 171 estableció que "los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, no estaba en condiciones de hacerse cargo de esta prestación, además de que no contaba con el ingreso correspondiente para tal fin.

Con base en estos antecedentes, el legislador seguramente estimó necesario incluir los servicios de guarderías infantiles, como un ramo de seguros que cubriera el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternos a sus hijos en la primera infancia durante su jornada de trabajo y permitieran al Instituto allegarse los fondos para cubrir las erogaciones por este concepto.

No obstante que en estricto sentido, el servicio de guarderías no corresponde a la naturaleza jurídica de un contrato de seguro, se ha elevado a la categoría de éste, por disposición de la Ley en virtud de que la realidad ha demostrado que muchas madres mexicanas necesitan trabajar para cubrir total o parcialmente los gastos de alimentación y de educación de sus hijos, por ello era conveniente establecer los medios que les permitieran seguir trabajando sin desatender el cuidado de sus hijos.

Las prestaciones encaminadas a cuidar y fortalecer la salud del niño, serán proporcionadas de conformidad con las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico.

Estos servicios se establecerán en zonas convenientemente localizadas en relación a los centros de trabajo y de habitación y funcionarán durante la hora de la jornada de trabajo de las madres aseguradas.

Tendrán derecho a recibir los servicios de guardería los hijos de los trabajadores, desde la edad de 43 días hasta que cumplan 4 años y la prima para su funcionamiento será cubierta íntegramente por los patrones correspondiendo el 1% de la cantidad que por salario paguen a todos sus trabajadores en efectivo o cuota diaria, con un límite superior de 10 veces al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En este ramo de seguro se establece una conservación de derechos por 4 semanas posteriores a la fecha en que la madre asegurada haya sido dada de baja (Artículo 184 al 193 de la L. S. S.).

La prima del 1% se estableció en forma general a cargo de los patrones tengan o no madres trabajadoras a su servicio, en razón de que si sólo cubrieran la prima aquellos que las emplearan, seguramente provocaría a largo plazo la desocupación y la no contratación de estas trabajadoras y aquellas empresas -- que actualmente las tuvieran, se encontrarían en una situación de desventaja.

La prima correspondiente a este ramo de seguro, será exigida en forma gradual; 30% durante el año de 1974, 60% en 1975-

y 100% en 1976 (Artículo 14 transitorio de la Ley del Seguro Social).

4.- La incorporación voluntaria al régimen obligatorio - puesta al alcance de los sujetos de aseguramiento comprendidos en el Artículo 13 de la Ley del Seguro Social constituye la - - apertura más importante en materia de protección social al facilitar su incorporación para brindarles de inmediato, los beneficios del régimen, en tanto se expidan los decretos que determinen las modalidades y fecha de implantación del Seguro Social - obligatorio. En cuanto a los sujetos comprendidos por los ar - tículos 219 y 223 de la Ley de la materia, su incorporación que da sujeta a las modalidades que expresamente se pacten (Artículo 18 de la Ley del Seguro Social).

Es importante señalar que estas incorporaciones, harán - más complejo el funcionamiento de los servicios, en virtud de - que los asegurados tendrán esquemas de aseguramiento distintos, lo que indudablemente exigirá mejores controles y técnicas administrativas.

5.- Se plantea una mejor protección para los trabajado-- res incapacitados temporalmente para el trabajo, al modificarse la disposición "de que los avisos de baja no surtirán efecto para los fines del régimen del Seguro Social, mientras se encuentre recibiendo algún subsidio" en el sentido de que dichos avisos no serán operados mientras dure el estado de incapacidad. -

Esto se explica en virtud de que algunos asegurados que no cumplan con los tiempos de espera requeridos por la Ley del Seguro Social para recibir subsidios, se encontraban en la situación, de que no obstante estar incapacitados temporalmente para el trabajo, el patrón podía presentar la baja, puesto que no estaban recibiendo subsidio alguno (Artículo 26 de la Ley del Seguro Social).

6.- Uno de los puntos más controvertidos en los últimos años es el relativo a la integración de salario base de cotización, dejándose establecido que para los efectos de la Ley del Seguro Social: "... el salario base de cotización se integra -- con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se entregue al trabajador por sus servicios a excepción de los siguientes:

a).- Los instrumentos de trabajo: tales como herramientas, ropa y otros similares;

b).- El ahorro cuando se integre por un depósito de cantidad semanal o mensual igual del trabajador y de la empresa; y las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales o sindicales;

c).- Las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las participaciones en las-

utilidades de las empresas;

d).- La alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, así como las despensas;

e).- Los premios por asistencia, y los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este tipo de servicios esté pactado en forma de tiempo fijo (Artículo 32 de la Ley del Seguro Social).

7.- Respecto al ausentismo de los trabajadores a sus labores, podemos señalar que este problema ha quedado resuelto en forma equilibrada al establecerse que los trabajadores sólo deberán cotizar en el ramo de enfermedades y maternidad, en aquellos casos en que las ausencias sean menores a 15 días el patrón podrá dar de baja al trabajador, quedando liberado de la obligación de cubrir las cuotas hasta que opere su reingreso. (Artículo 37 de la L. S. S.).

8.- Se establece la obligación legal para que los patrones cubran separadamente los aportes a que estén obligados con base en el salario que cada uno de ellos pague al asegurado. Este criterio operaba anteriormente pero sólo cuando la suma de los salarios no rebasaba la cantidad de \$ 220.00 diarios; si excedía el reglamento respectivo determinaba la distribución de los aportes, y cuando alguno de los salarios era mayor a esa cantidad, solamente el patrón que la pagara, estaba obligado a cubrir dichos aportes (Artículo 39 de la Ley del Seguro Social).

9.- En concordancia con la Ley Federal del Trabajo, se substituyen los conceptos "accidentes de trabajo" y "enfermedades profesionales por el de riesgos de trabajo" y se amplía el mismo al comprender no sólo a trabajadores subordinados, sino también a patronos personas físicas (Artículo 48 de la Ley del Seguro Social).

10.- Se revisarán las bases relativas a la clasificación de empresas en relación directa a su actividad y se precisa la ubicación de las mismas en los diferentes grados de riesgo, en razón directa a su actividad y se precisa la ubicación de las mismas en los diferentes grados de riesgo, en razón directa a la influencia y gravedad del siniestro (Artículos 78, 79, 80, 81, 82, 83 de la Ley del Seguro Social).

11.- Se refuerza la base legal de los capitales constitutivos, al determinarse claramente su concepto, procedencia e integración, a fin de evitar futuras controversias en esta materia (Artículo 86 de la Ley del Seguro Social).

12.- Se establece la facultad a favor del Instituto, para proporcionar servicios de carácter preventivo individualmente o mediante procedimientos de alcance general, con el objeto de evitar la realización de riesgos de trabajo entre la población asegurada.

Para este efecto, podrá llevar a cabo las investigaciones que estime necesarias sobre riesgos de trabajo y sugerirá a

los patronos las técnicas y prácticas convenientes.

Por otra parte se determina la obligación a cargo de los patronos, en el sentido de que deberán cooperar facilitando los elementos necesarios para la realización de estudios e investigaciones, datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre riesgos de trabajo y a difundir las normas sobre prevención (Artículos 88, 90 y 91 de la Ley del Seguro Social).

13.- Se establece una más amplia conservación para los - asegurados que dejan de pertenecer al régimen del Seguro Obligatorio, en aquellos derechos que tuvieron adquiridos a pensiones en los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, consistente en un periodo igual a la cuarta parte del - tiempo cubierto por sus cotizaciones, en lugar de la quinta parte que se señalaba en la Ley anterior (Artículo 182 de la Ley - del Seguro Social).

14.- Se incluye la prestación de servicios médicos para los trabajadores que se encuentren en estado de huelga y se deja establecido que cuando los trabajadores de una empresa reciben los bienes de la misma en pago de prestaciones de carácter contractual, por laudo o por resolución de autoridad de trabajo, y se encarguen ellos mismos de su operación, no se considerará que existe substitución patronal (Artículo 118 y 270 de la Ley del Seguro Social).

15.- Los requisitos para la continuación voluntaria en -

el régimen obligatorio se simplifican, al establecerse un mínimo de 52 semanas para tener derecho a solicitar dicha continuación, en lugar de 100 que exigía la Ley anterior, y se les brinda la oportunidad de quedar inscritos no sólo en el grupo en el cual se encontraban cotizando o en uno inferior, sino que también podrán hacerlo en un grupo superior y además podrán optar únicamente por el seguro de enfermedades y maternidad (Artículo 194 de la Ley del Seguro Social).

16.- Se declara inextinguible el derecho al otorgamiento de una pensión, ayuda asistencial o asignación familiar, eliminando el término de 5 años que anteriormente se fijaba para hacer valer estos derechos (Artículo 280 de la Ley del Seguro Social).

17.- Con el objeto de descentralizar algunas funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social se ha facultado al Honorable Consejo Técnico para autorizar, en la forma y términos que establezca el Reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales y una reglamentación precisa, en la cual se determinen con claridad, la competencia que tendrán los Consejos Consultivos en esta materia (Artículo 253 Fracción XIII de la Ley del Seguro Social).

18.- Por lo que se refiere a la prelación de créditos, se ha determinado claramente que los del Instituto tendrán la misma preferencia que los fiscales, en los términos del Artículo Fis

cal de la Federación ya que anteriormente se decía que los créditos del Instituto tendrían preferencia sobre cualquiera otros, excepción hecha de los fiscales y de los correspondientes al -- trabajador, con lo cual se le daba preferencia a los fiscales y olvidando que los del Instituto Mexicano del Seguro Social también lo son (Artículo 269 de la Ley del Seguro Social).

19.- El recurso de inconformidad ha sido un medio que se ha puesto al alcance de los patrones, asegurados y beneficiarios, a efecto de que puedan acudir ante la autoridad administrativa a fin de que se revise sus propios actos, por ello, además de este recurso, se han establecido procedimientos administrativos de aclaración tratando de que las controversias no lleguen siempre a constituir recursos de inconformidad.

Por otra parte, se ha señalado que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre -- prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social podrán ventilarse en la Junta de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de agotar el recurso de inconformidad (Artículos 271 a 275 de la -- Ley del Seguro Social).

20.- A efecto de que el Instituto Mexicano del Seguro Social pueda afrontar los problemas de la insuficiencia en sus -- unidades de servicios y la demanda que se derivará de la extensión del Seguro Social a núcleos demográficos hasta ahora no incorporados, se precisa una más flexible capacidad de disposi-

ción y utilización de sus recursos para lograr una aplicación -
cada vez más racional de sus inversiones rentables.

Asimismo, se libera al Instituto Mexicano del Seguro So-
cial de la obligación de constituir depósitos o fianzas legales,
aún cuando se trate de juicios de amparo, dada la acreditada --
solvencia del mismo (Artículos 244 y 266 de la Ley del Seguro -
Social).

Aspecto Económico.- Es importante destacar el hecho de -
que no obstante los beneficios incluidos en la nueva Ley del Se-
guro Social en favor de los asegurados y beneficiarios no se --
han incrementado las cuotas, lo que demuestra que la institu- -
ción está aprovechando al máximo sus recursos financieros.

Se introduce el grupo "W" que comprende salarios superio-
res a \$280.00, este grupo permitirá un justo ingreso en el ren-
glón de subsidios y pensiones, para aquellos trabajadores que -
durante muchos años han devengado salarios superiores a los to-
pes señalados de la Ley del Seguro Social abrogada.

El grupo en cuestión rompe la estatificación de los gru-
pos de salario, y establece una correlación más dinámica, entre
las prestaciones y el movimiento de salarios.

a).- Riesgos de trabajo.- Este ramo tiene un sistema de-
financiamiento de carácter mixto que comprende el sistema o mé-
todo de reparto, puro para las prestaciones a corto plazo tanto
en especie como en dinero (servicios médicos, subsidio, gastos

de funeral, etc.) y el sistema de reparto de capitales para las prestaciones a largo plazo o sea específicamente para las pensiones de todo tipo.

El sistema de "reparto puro" consiste en calcular en forma anticipada el costo de las prestaciones a corto plazo que se proporcionarán en el curso de un ejercicio anual, para cubrir las erogaciones, (por prestaciones a corto plazo) en este mismo periodo.

En cambio el sistema de "reparto de capitales" consiste en que las cuotas que se calculan, produzcan los ingresos suficientes para constituir los capitales o reservas que permitirán cubrir las rentas de las pensiones que se originan en el mismo periodo anual, durante todo el tiempo que deban pagarse.

Las innovaciones podemos resumirlas en los siguientes -- puntos:

1.- El disfrute de subsidios mientras subsista la incapacidad temporal para el trabajo, es decir, en tanto no sea dado de alta o se declare su incapacidad permanente, parcial o total, sin sujeción al plazo máximo de 72 semanas que señalaba la anterior Ley del Seguro Social (Artículo 65 fracción I de la Ley -- del Seguro Social).

2.- Se incrementa la cuantía de las pensiones derivadas de incapacidad permanente total, del 75% al 80% en el grupo "K" del 66%, 67% al 75% del "P" al "S", y del 66 67% al 70% del gru

po "T" en adelante (Artículo 65 fracción II de la Ley del Seguro Social).

Por lo que se refiere a los trabajadores inscritos en el grupo "W" se les otorgará una pensión mensual equivalente al -- 70% del salario en que estuvieran cotizando. Cuando se trate de enfermedades de trabajo, se tomará el promedio de las 52 últi-- mas semanas de cotización o las que tuviere, si su aseguramien-- to fuese por tiempo menor.

Respecto de los trabajadores incorporados al sistema de porcentaje sobre el salario de conformidad con lo establecido -- por el artículo 47 de la Ley del Seguro Social, se les otorgará una pensión del 80% del salario cuando éste sea hasta, de -- \$80.00 del 75%, cuando alcance hasta \$170.00 y del 70% para sa-- larios superiores a esta última cantidad (Artículo 65 fracción-- II de la L. S. S.).

3.- A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión-- equivalente al 40% de la que hubiese correspondido a aquél, tra-- tándose de incapacidad permanente total. La misma cantidad al -- viudo si depende económicamente de la asegurada (Artículo 71 -- fracción II de la Ley del Seguro Social).

4.- Se elevan los topes mínimos y máximos de la ayuda pa-- ra gastos de funeral de \$1,500.00 a \$12,000.00 (Artículo 71 - - fracción I de la Ley del Seguro Social).

5.- Los hijos mayores de 16 años de los pensionados o de

los asegurados que al fallecer tuviesen acreditado el pago de 150 cotizaciones semanales que no puedan mantenerse por su propio trabajo, como consecuencia de una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico tendrán derecho a seguir recibiendo la pensión de orfandad, en tanto no desaparezca la incapacidad. Se incluye un pago adicional de 3 mensualidades de la pensión correspondiente al término del derecho a recibir la pensión de orfandad (Artículo 156 y 158 de la Ley del Seguro Social).

6.- Las pensiones por incapacidad permanente total o parcial, con un mínimo del 50% de incapacidad, serán revisadas e incrementadas anualmente. El Consejo Técnico determinará en el mes de enero de cada año, las modificaciones que deban hacerse a la cuantía de dichas pensiones. Y para aplicar el porcentaje en los casos de incapacidad permanente parcial, se tomará en cuenta la cuantía que le hubiere correspondido al asegurado por incapacidad permanente total (Artículo 75 de la L. S. S.). Lo anterior es aplicable a las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes, otorgadas con motivo de la muerte del asegurado por riesgos de trabajo (Artículo 76, de la L. S. S.).

b).- Enfermedades y maternidad, este ramo opera solamente a base del sistema de "reparto puro precalculado" en el que la cuota promedio porcentual, se fija de tal manera que los ingresos que se obtengan en un ejercicio anual, sean suficientes para solventar todas las erogaciones que originen las prestacio

nes en especie y en dinero más los gastos de administración, este sistema se aplica en el cubrimiento de riesgos que son más o menos constantes en el tiempo sin presentar una tendencia al aumento respecto de la Ley del Seguro Social, vigente hasta el 31 de marzo de 1973, encontramos que se incluyen los siguientes beneficios:

1.- Se amplía la prórroga de la atención médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria para el asegurado, de 26 semanas a 52 (Artículo 100 de la Ley del Seguro Social).

2.- Los hijos de los asegurados podrán disfrutar de los servicios médicos hasta la edad de 25 años si se encuentran estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional. Anteriormente sólo tenían derecho a estos servicios los hijos menores de 16 años (Artículo 92 fracción VI de la Ley del Seguro Social).

3.- El derecho al disfrute de la asistencia médica de los hijos mayores de 16 años de los pensionados por invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada, siempre que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares. (Artículo 92 fracción VII de la L. S. S.).

4.- Los pensionados quedan exentos de la cuota correspondiente a enfermedades y maternidad (Artículo 114 de la L. S. S.).

5.- Para los efectos de las prestaciones económicas en el ramo de enfermedades y maternidad, se reduce el tiempo de espera para el disfrute del subsidio, de cotizaciones semanales

en los últimos 9 meses a cuatro inmediatos anteriores a la enfermedad (Artículo 105 de la Ley del Seguro Social).

6.- Cuando el asegurado se encuentre hospitalizado y éste no tenga beneficiarios, se eleva la cuantía del subsidio del 50% al 100%, en virtud de que se suprimió la limitación consistente en que a falta de familiares derechohabientes, el asegurado hospitalizado percibiría el 50% del subsidio.

7.- En los casos de maternidad, se cubrirán, a la asegurada los subsidios correspondientes por 42 días posteriores al mismo sin importar que el periodo anterior al parto se haya excedido (Artículo 109 de la Ley del Seguro Social).

c).- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Desde el año de 1943, se estableció para este ramo de seguros el sistema de financiamiento denominado de "Capitalización-Colectiva con prima media general" que consiste en el cálculo de la prima promedio, en por ciento de los salarios, que deben cubrir todos los asegurados independiente de su edad, sexo, antigüedad de aseguramiento inclusive este promedio no sólo se limita a las generaciones de asegurados existentes al inicio del sistema sino también, se calcula considerando las futuras generaciones de trabajadores que entrarán al sistema en un plazo -- bastante largo como son 50 o 100 años (en el primer cálculo se tomarán 50 años).

Este sistema de prima medio general da origen a la forma

ción de considerables volúmenes de reservas o fondos, los que - deben invertirse productivamente para que los rendimientos de - estos fondos puedan cubrir el aumento en las erogaciones, sobre la aportación promedio, que se genera en el correr de los años - para la acumulación progresiva del número y monto de las pensiones que se otorgan a los derechohabientes.

Por lo que toca a las innovaciones podemos decir que:

1.- Se incluyen nuevas asignaciones familiares, además - de las ya existentes para los hijos del pensionado, en favor de la esposa o concubina, en un 15% de la cuantía de la pensión, - en un 10% para cada uno de los padres del pensionado, si dependieran económicamente de él y éste no tuviese esposa o concubina, ni hijos con derecho a recibirla. (Artículo 164 de la Ley - del Seguro Social).

2.- El pensionado por invalidez, vejez o cesantía en - edad avanzada se le otorgará una ayuda asistencial de hasta un - 20% de la pensión cuando no tenga esposa o concubina, ni hijos - o ascendientes con derecho a recibir asignaciones (Artículo 166 de la L. S. S.).

3.- Se eleva la cuantía básica de las pensiones del grupo "K" al "M" del 34% al 45%, en los grupos "N" y "O" se eleva al 40%, del "P" al "S" al 30% y del "T" al "W" al 35%.

4.- Se incrementa la cuantía básica de las pensiones en la siguiente forma: del "K" al "O" del 1% al 1.5%, del "P" al -

"S" del 1% al 1.3% y del "T" al "W" del 1% al 1.25% (Artículo - 167 de la Ley del Seguro Social).

5.- Se eleva la cuantía mínima de las pensiones corres-- pondientes a invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a -- \$2,200.00 mensuales (Artículo 168 de la Ley del Seguro Social).

6.- Se mejora la cuantía de las pensiones por cesantía - en edad avanzada de conformidad con la escala de edades, tomán-- dose en cuenta un porcentaje del 75% al 95% en lugar del 72% al 92% que anteriormente se aplicaba (Artículo 171 de la Ley del - Seguro Social).

7.- Las pensiones en este ramo del seguro, serán revisa-- das e incrementadas anualmente por el Consejo Técnico en el mes de enero, tomando en cuenta los incrementos al salario mínimo y la capacidad económica del Instituto y apoyándose en los estu-- dios técnicos y actuariales que para tal efecto realice (Artícu-- lo 172, de la L. S. S.).

8.- Otro de los beneficios lo constituye el disfrute si multáneo de pensión de riesgo de trabajo y del seguro de invali-- dez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, hasta un límite del 100% del salario mayor base de cálculo, que fue también ele-- vado del 80% al 100% (Artículo 174 de la Ley del Seguro Social. (22)

(22) IMSS, Ley del Seguro Social, México 1982.

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL

- A) .- SERVICIOS COMPRENDIDOS DENTRO DEL RUBRO SEGURIDAD SOCIAL.
- B) .- LOS SUJETOS A QUIENES ESTA DIRIGIDA LA PROTECCION QUE OTORGA LA SEGURIDAD SOCIAL.

A).- SERVICIOS COMPENDIDOS DENTRO DEL RUBRO SEGURIDAD SOCIAL

Los problemas sociales, surgidos con motivo del nacimiento de la nueva industria, se agudizan a finales del siglo pasado y se acentúan durante los primeros años de nuestra era. Una nueva concepción de la sociedad, del derecho, del Estado y del hombre, habían de gestarse.

En Alemania, en el año de 1883, Bismark implanta los seguros sociales, particularmente el del accidente profesional, la enfermedad, la invalidez y la vejez. Este célebre estadista entendía que era necesario contar con organismos sociales eficaces y reconocía además, que la disminución de la capacidad activa de la población, repercute desfavorablemente sobre la economía general del país.

La Seguridad Social, no obstante, que ha sido definida por diversos autores pensamos que todavía se encuentra en un periodo de fijación de conceptos y de dilucidación de ámbitos. El peruano Ramón Gómez señala que en las Américas debemos crear primero en convenios interamericanos de reciprocidad de prestaciones de Seguridad Social el contenido de la materia y definir las después.

Así, en el mes de marzo del año de 1951, se señaló en la tercera conferencia interamericana de Seguridad Social, que, --
"La Seguridad Social nace de realidades sociales y de necesida-

des económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección bio-socio-económica".

Por su parte, el Dr. José González Calvin, indica que -- "La Seguridad Social emplea los mismos métodos que el seguro, - pero su campo de acción es mucho más vasto. La enfermedad, el - accidente, la invalidez, la vejez y la muerte, siguen mereciendo su vigilante atención."

La Seguridad Social se empeña en llevar hasta donde sea posible, a cada hogar. Por ello, sin descuidar a los enfermos - trata, en primer término, de prevenir la enfermedad, antes de - fundar orfanatos, hospicios y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos, dentro del hogar, haciendo llegar a él el aseo, la abundancia; en suma, las comodidades elementales que contribuyen a mantener la salud física y moral. A la concesión de subsidios a los parados que por supuesto no niegan, anteponen la obtención de trabajo para todo el mundo, acuerda rentas de invalidez, claro está, pero no sin antes poner en juego cuantos resortes sean eficaces para restaurar la capacidad de trabajo del inválido, aunque sea forzoso -- adaptarle a una nueva profesión. Y por lo que hace a los retirados, en razón de haber llegado al límite de la edad activa, no está por demás intentar lo imposible por ensanchar ese límite - alejando la vejez fisiológica, prolongando cada vez más el vigor y la salud.

El Dr. Francisco José Martoni, en su obra "Seguro Social Obligatorio", Buenos Aires 1951, pág. 17, dice que la Seguridad Social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura, de amparo contra todos los infortunios y prevención. Es lucha contra la miseria y la desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales: pérdida de salud, pérdida de capacidad de trabajo (enfermedad, vejez, accidentes), pérdida del salario (paro forzoso), invalidez, procurando proteger la integridad físico orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola cuando sea permitido, manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia.

Yoaó Lyra Madeira, en su obra "As Seguridades Sociais e os Seguros Sociais"; Revista Brasileira de Seguridad Social - No. 3 dice que es necesario tener siempre en cuenta que la Seguridad Social quiere decir simplemente una formación más amplia o más completa del Seguro Social, como algunos frecuentemente acostumbra indicar. En resumen, podemos decir que la Seguridad Social, a lo menos en la fase actual comprende un vasto programa de reconstrucción política, económica y social.

El Ing. García Cruz, en la Seguridad Social Mexicana, -- 1951, pág. 30 y 33, escribe: "El concepto de Seguridad Social tiene como eje vital el anhelo congénito al hombre de proteger las necesidades insatisfechas de alimento, vestidos, casa y edu

cación. Así, la realización de la Seguridad Social, solo podrá lograrse eliminando los riesgos que produce la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades lo cual sólo será posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida presentes y futuros. La Seguridad Social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es, al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad. (23)

La Seguridad Social tiende a la realización y al logro de la justicia social, teniendo en cuenta que está en nuestro país, tiene su matiz propio ya que sus características demográficas, su historia y sus recursos económicos así lo determinan. En el México actual, el cual se encuentra en plena transformación, y aunado al acelerado crecimiento poblacional, así como al grado de miseria y marginación existente, es fácil comprender el por qué no se ha aplicado todavía en forma correcta y homogénea la justicia social.

Nuestro pueblo heredero de un movimiento revolucionario que consagró constitucionalmente derechos sociales avanzados, tiene también un estilo definido de crear y mantener relaciones tendientes a una justicia social entre sus habitantes.

(23) Francisco González Díaz Lombardo, *ob. cit.* p.p. 121 y sigs.

En por la Constitución, considerada como el eco de las aspiraciones y demandas populares, la que hace del trabajo el eje de los derechos sociales de los mexicanos. Y es por el derecho al trabajo que se puede acceder en nuestro país a los demás derechos y a la Seguridad Social.

La Seguridad Social en México, proyectada en la iniciativa mexicana del seguro social en el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas y hecha realidad en 1940 por su fundador el Presidente Manuel Avila Camacho siendo secretario de Trabajo y Previsión Social el Lic. Ignacio García Téllez.

La Seguridad Social mexicana, ha llenado un capítulo de trascendental defensa de la vida, la salud, el trabajo productivo, la integración familiar y la protección humana del país.

La higiene social, el abatimiento de la mortalidad infantil y general, principalmente en las enfermedades endémicas y epidémicas; en el aumento del promedio de vida, en la aplicación de los servicios y prestaciones de los trabajadores, en la calidad técnica de las instituciones y prestaciones de los trabajadores, en la calidad técnica de las instituciones y prestaciones de la medicina socializada. La superación de la Seguridad Social se logra, abriendo nuevas brechas en la obligación por hacer una realidad democrática los derechos inviolables e impostergables que garantizan la vida, la salud, el trabajo, la educación, la seguridad, la justicia y la evolución de las per-

sonas y pueblos, sin cuyo disfrute general y efectivo es imposible extirpar la miseria, la insalubridad, la ignorancia, la explotación y la sumisión de los pueblos.

La Seguridad Social es un derecho fundamental del hombre que debe hacerse accesible a todos los mexicanos. En México ya constituye la Seguridad Social el ejemplo más importante de operación privada obrero-patronal, que ha recibido el Estado para establecer solidariamente un régimen de protección contra los principales riesgos que amenazan la vida del hombre. El Instituto Mexicano del Seguro Social es el instrumento de justicia social más positivo de México. El Estado integra una reserva económica destinada a cubrir las pensiones de invalidez, vejez, viudez, orfandad, de ascendientes y a la población de trabajadores asegurados y beneficiarios. El volumen de servicios médicos y farmacéuticos que recibe la población mexicana diariamente a través del IMSS, no tiene precedente en ninguna otra institución de la vida de México. El aumento considerable que se ha obtenido en la población durante el último decenio, es resultado del mejoramiento de las condiciones de vida, donde el progreso económico es preponderante, en sus facetas de desarrollo industrial, agrícola y comercial, complementado muy directamente por la portentosa promoción de la Seguridad Social y el incremento de los servicios de salubridad pública. La promoción de la Seguridad Social para que alcance una vida plena y el bienestar hu-

mano a que está destinada, se impone por los compromisos contraídos con el pueblo de México por la Revolución Mexicana; obedece también a serios y respetuosos convenios y recomendaciones de organismos internacionales, donde México es miembro y participa de su administración. La Seguridad Social se ha impuesto abiertamente como una corriente mundial de opinión, que ha pasado a definir premisas, axiomas o ideas substantivas de convenios y recomendaciones y declaraciones internacionales, que rigen en más de 60 países del mundo. (24)

Por esencia, la Seguridad Social cuida de la integridad del hombre, de la salud, de los medios económicos de subsistencia, de la rehabilitación y contra la desnutrición y el desgaste, liberando a la población de la miseria, la angustia, el sufrimiento y la desocupación. La Seguridad Social aplica el principio de la solidaridad nacional, sin fines de lucro, creando y distribuyendo mejor la riqueza nacional, que consolidará el nuevo régimen económico de México; creado por la Revolución de 1910, con sus cinco pedestales incommovibles: Reforma Agraria, Ley Federal del Trabajo, Desarrollo Educativo, Sistema Bancario, Seguridad Social y Desarrollo Económico-Social equilibrado. La ciencia de la Seguridad Social se ocupa del estudio de las características estructurales entre grupos sociales y riesgos, y-

(24) Miguel García Cruz, La Seguridad Social en México, Tomo I, p. 335.

de los fenómenos sociales que suscita el funcionamiento equilibrado de estas relaciones o interacciones permanentes entre: -- Asegurado, riesgo y prestaciones. (25)

Para poder determinar los servicios o prestaciones que la Seguridad Social concede u otorga es necesario remontarse a la Historia ya que el hombre en su estado primitivo tuvo que unirse para poder sobrevivir a los peligros que provenían del medio en el cual se encontraba inmerso, por ejemplo de otras tribus, de las bestias salvajes, para alimentarse, etc.

Al través del tiempo fue creando todas aquellas instituciones que sus propias necesidades y las de la sociedad así lo exigían. Desde entonces las sociedades humanas progresan perfeccionando sus medios de seguridad, que en su sentido más amplio, comprende la total organización y la actividad del Estado. Lo que primero fue seguridad individual, y luego seguridad tribal, ahora nos encontramos con la seguridad nacional; las tres aparentemente diferentes, aunque teniendo todas la misma esencia, idéntico espíritu: La protección en contra de los peligros del exterior.

Al propio tiempo que los pueblos aseguran su existencia en contra de los peligros externos e internos, va surgiendo otro concepto de Seguridad más restringido y, sin embargo, de

(25) Miguel García Cruz, ob. cit., p.p. 307 y 308.

extraordinaria amplitud, la que se refiere a las víctimas de la estructuración política, social y económica. Las víctimas son los menesterosos, los sin trabajo, los ancianos, en suma los desamparados de la fortuna. La sola coexistencia de éstos en las clases sociales acomodadas, despierta con éstos el sentimiento de la caridad.

Con el paso del tiempo fueron surgiendo en diferentes lugares del mundo, instituciones de beneficencia, ya sean a cargo de particulares, ordenes religiosas o del propio Estado. La beneficencia ha tenido la ventaja sobre la simple caridad que siendo instituciones creadas expresamente para ello, su auxilio puede ser más constante y determinado y llegar a aquellas personas que realmente la necesitan.

La beneficencia se limita en sus recursos, de acción voluntaria e indeterminada en el monto y tiempo de sus prestaciones y exige de los beneficiarios la prueba de su estado de necesidad. La beneficencia descansa todavía en la misma idea de caridad, muchas veces lesiva para la dignidad humana.

Con la revolución industrial surgió el proletariado constituido por obreros que no tenían para vivir otra cosa que su fuerza de trabajo y cuando por un accidente o enfermedad quedaban temporalmente o definitivamente impotentes de prestar sus servicios caían en la más espantosa miseria. Para defenderse de esos peligros, los trabajadores se organizaron en sociedades mu

tualistas; las que eran sostenidas con los aportes exclusivos - de los propios trabajadores y considerando que éstos recibían - salarios de todo deficientes para sus más vitales necesidades, - es claro suponer que más aún lo serían para cumplir con sus más elementales deberes mutualistas. Dado los escasos recursos del obrero, es lógico que él no podía destinar dinero para necesidades futuras, ni siquiera propias, menos ajenas. (26)

El segundo método para establecer el seguro social es el de la asistencia pública o social. Este método tuvo su origen - en la legislación de beneficencia como resultado de la especialización de los servicios creados para diferentes categorías de personas indigentes y alcanzó su expresión culminante en los -- primeros 25 años del presente siglo. En los países en que los - trabajadores independientes constituyen una gran parte de la población activa, el seguro social, en la forma aplicable a los - empleados, no podía ofrecer sino una solución parcial al problema que plantea la inseguridad social. Por lo demás, el sector - más importante que vivía en la pobreza más extrema lo constituía la población de edad más avanzada, y para esta categoría de personas el método clásico del seguro social no ofrecía una solución inmediata. Por estas razones, cierto número de países prósperos prefirieron aplicar el sistema de la asistencia pública.

(26) Revista Mexicana del Trabajo, No. 3, septiembre 1939, p.p. 147 a 149.

La ayuda a los menesterosos ha sido tradicionalmente una obligación comunal local, por lo que los beneficiarios sólo pueden ser los residentes de la localidad de que se trate. Los regímenes de asistencia pública son financiados y administrados - total o parcialmente por el gobierno del país. En estas condiciones, los posibles usuarios de estos regímenes son todos los habitantes que residen permanentemente en el país. La asistencia pública brotó del sentimiento de solidaridad nacional, pero hoy en día la equidad de tal sistema ha sido reforzada por el hecho reconocido de que una parte de todos los salarios y demás ingresos contribuyen en una u otra forma a cubrir el costo de la asistencia pública. (27)

El concepto moderno de la asistencia social, es característico de los países escandinavos en donde nació en los últimos años del siglo XIX. La asistencia se realiza por medio del subsidio que el Estado concede a los imposibilitados a subvenir a sus propias necesidades, bien por carecer de bienes propios, o por poseerlos insuficientemente, ya por falta de trabajo, o por estado de invalidez, vejez o para compensar las cargas extraordinarias que suponen una familia numerosa.

Financiada la asistencia social por medio del erario público, sin la participación económica de los propios interesa-

(27) Manuel Barquín C., Medicina Social, México 1977, p.p. 359- y 360.

dos, y concedidos sus beneficios por el Estado, la naturaleza - de esta institución se basa en su carácter facultativo, en algo que puede o no ser concedido tanto como tiene mucho de denigrante, pues somete a los necesitados que la reciben a una condición de pobreza que debe ser probada. Aunque debe asentarse que si el servicio público es un deber del Estado y la asistencia social queda ahí incluída, todo necesitado tiene derecho a exigir la protección asistencial. (28)

A diferencia del seguro social, la asistencia pública se destina a la población en general, debiendo señalarse además como característica distintiva de la asistencia pública, que en muchos casos, antes de concederse la prestación, debe verificarse el efecto de la pérdida o reducción del salario sobre los ingresos totales del solicitante.

Son seis las contingencias para cuya cobertura se ha preferido recurrir en algunos países a la asistencia pública, aun cuando en el mismo país existan regímenes importantes del seguro social. Estos son: Necesidad de atención médica, invalidez y muerte del sostén de la familia, responsabilidades familiares y desempleo prolongado.

Para cada una de estas contingencias, salvo la última, - la asistencia pública tiende a no exigir la comprobación de los

(28) Revista Mexicana del Trabajo No. 3, ob. cit., p. 100.

medios de subsistencia, con lo que va a convertirse en un servi
cio público o universal de Seguridad Social.

Para tener derecho a la prestación es necesario demon- -
strar, en primer lugar, que ha sobrevenido la contingencia y que
ha provocado la pérdida o reducción del salario, o que ha obli-
gado a efectuar ciertos gastos, y, en segundo lugar, que el so-
licitante pertenece a la categoría prevista por el régimen del-
seguro o de asistencia pública.

Las prestaciones en efectivo en los regímenes de servi--
cio público y de asistencia pública, siempre se fijan de manera
que cubran el costo de la subsistencia; en el caso de la asis--
tencia pública, se deduce de la prestación los ingresos priva--
dos de que pueda disponer el solicitante por encima de un míni-
mo prescrito. (29)

Teniendo en consideración que la vida humana es la mayor
riqueza de una nación, el Estado y las dependencias descentrali-
zadas de éste, deben de centrar su atención en que sus goberna-
dos cuenten con una adecuada asistencia, tanto económica como -
médica, ya que lo anterior constituye un derecho conforme al --
nuevo concepto de la asistencia pública.

La Ley Federal del Trabajo que fija en beneficio del tra-
bajador y de su familia determinadas indemnizaciones por los ag-
cidentes y enfermedades profesionales; pero deja a la asistencia

(29) Manuel Barquín C., ob. cit., p.p. 365 y 366.

pública, como antes auxiliar a la maternidad, prevenir y atender la materia y desocupación y administrar los asilos para ancianos. El sistema es defectuoso e incompleto porque tiene las desventajas de la beneficencia.

El seguro social eliminará muchos litigios que surgen -- con motivo de hacer efectivas las indemnizaciones que establece la Nueva Ley Federal del Trabajo, porque la institución asegura el pago inmediato ya que el interés colectivo que representa -- así lo requiere; el grande, mediano y pequeño industrial, agricultor o comerciante, no tendrá que soportar el riesgo imprevisto, que lo pueda conducir a la quiebra, calculando entre los -- costos de producción la cuota o prima del seguro, el cual aliviará al operario y los trabajadores con un patrón insolvente -- para cubrir la reparación del perjuicio pero el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene que ser ecuaníme y equitativo para no escatimar al asegurado o beneficiario su derecho.

La población económicamente débil de México se ha mantenido por causas de carácter económico, social y político en condiciones permanentes de insatisfacción, a tal grado que resulta víctima de alimentación insuficiente, de vivienda antihigiénica y de la insalubridad. Esos motivos condenan al pueblo a vivir -- en un nivel muy bajo de vitalidad en detrimento de su capacidad productiva. La medida de carácter central para contrarrestar -- esos factores de perjuicio social no es otra que la de elevar --

al poder adquisitivo de los sectores pobres con el fin de capacitarlos para la obtención de los satisfactores de sus necesidades. (30)

En el artículo 10. de la Ley, según la reforma de 1970, - "El Seguro Social garantiza el derecho humano a la salud, la -- asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia- y los servicios sociales necesarios para el bienestar indivi- - dual y colectivo". Este concepto está inspirado en la Declara-- ción Universal de los Derechos del Hombre, elaborada por la - - UNESCO y aprobada el 10. de diciembre de 1948 en el Palais Chai- llot de París, la cual en sus artículos 22 y 25 señala: "Toda - persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguri- dad Social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la coo- peración internacional, habida cuenta de la organización y los- recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos econó- micos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". Se completa con el artícu- lo 25 que dice: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida- adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y bie- nestar, 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, vejez y otros casos de pérdida de sus medios

(30) Gustavo Arce Cano, ob. cit., p.p. 32 a 34.

de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social". (31)

El artículo 80. de la Ley del Seguro Social de 1973, dice "Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo conforme a lo dispuesto en el título cuarto de este ordenamiento". Y el título cuarto, capítulo único, artículo 232, declara que "los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 80. de esta ley, comprenden:

1o.- Prestaciones sociales y 2o. Servicios de solidaridad social, y el artículo 233 expresa que "las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población".

El artículo 234 expresa que "las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

1.- Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación;

(31) Francisco González Díaz Lombardo, ob. cit., p. 61.

II.- Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios;

III.- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;

IV.- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas en general de todas aquellas tendientes a lograr una mayor ocupación del tiempo libre;

v.- Regularización del estado civil;

VI.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación de nivel de ingreso de los trabajadores;

VII.- Centros vacacionales y readaptación para el trabajo;

VIII.- Superación de la vida en el hogar a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;

IX.- Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares; y

X.- Los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Las prestaciones a que se refiere este artículo se proporcionarán por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del Régimen Obligatorio, ni su equilibrio financiero.

Por su parte el artículo 235, indica que "Las prestacio-

nes sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La Asamblea General anualmente determinará la cantidad que debe destinarse a dichas prestaciones.

En cuanto a los servicios de solidaridad social, el artículo 236 expresa que "Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 237 a 239 de esta ley".

Mientras que el párrafo 2o. del artículo 237 indica: Que da facultado el Instituto para dictar las bases e instrucciones a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y Seguridad Social. (32)

En el nivel de vida, la presencia de servicios públicos, los problemas de tenencia de la tierra y los relativos a la producción, representan esferas de acción integral del gobierno, en las que las instituciones de Seguridad Social deben participar, de acuerdo con lo previsto en la planeación nacional. En aquellos sectores de actividades en los que no existen una definición precisa, se realizan las labores de la institución mediante convenios de coordinación o integración que permiten la-

(32) IMSS, Ley del Seguro Social, México 1982.

convergencia de esfuerzos y recursos de una tarea común.

Se concibe a la Seguridad Social Mexicana, como un sistema con dos ramas de acción: La urbana y la campesina.

La Seguridad Social al medio rural, plantea substancialmente la concepción de principios, técnicas y métodos de operación adecuadas a la población que se dirigen, a fin de contar con prestaciones que resuelvan las necesidades más urgentes de la familia campesina, abatiendo los costos de operación, de manera que se puedan establecer cuotas accesibles de cuenta inferior a los que actualmente aporta el asalariado, no obstante -- que la inmensa mayoría de los trabajadores del campo, no cuentan con patrón y consecuentemente carecen de la ayuda en el pago de cotizaciones que la ley señala para el sector empresarial.

El alcance mediato e inmediato, que fundamenta la ley -- del Seguro Social, de 1973, se deriva de la ruptura consciente y mediata de las reglas mínimas de la Seguridad Social, complementando la teoría tradicional del riesgo, con los elementos que permiten diseñar, en nuestras propias condiciones, la metodología que puede conjugar el disfrute de los beneficios que implica el sistema, con la superación misma de los problemas que enfrentaba su democratización, particularmente para los marginados severamente de todo esbozo de desarrollo social, y con ello lo convierte en un eficaz instrumento para la eliminación de la desigualdad regional existente.

A ello se refiere el Ejecutivo Federal cuando en su exposición de motivos de la propuesta enviada al H. Congreso de la Unión señala: "A fin de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, la iniciativa instituye los servicios de solidaridad social que trascienden las formas tradicionales de seguros mediante los cuales sólo reciben beneficios las personas capacitadas para concurrir a su sostenimiento".

El programa de solidaridad social, comprende asistencia médica en sus expresiones básicas: Medicina general, cirugía, gineco-obstetricia, pediatría, medicina interna dental y los servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento, rayos X, laboratorio, asistencia farmacéutica, tanto a pacientes ambulatorios, como a los que requieren hospitalización, acciones que se integran a vastos programas de promoción de salud, y en la concreción de trabajos de beneficio comunal, en los que participen los sujetos de solidaridad social.

La transformación institucional que genera nuestro nuevo marco jurídico constituye definitivamente el tránsito del régimen de los seguros sociales al de esquema propiciado de la Seguridad Social, por la explícita expansión de sus bases y de un bienestar compartido, acorde a las posibilidades, económicas y

sociales del país, al incorporar paulatinamente a sus beneficios a aquellos grupos que seguirán fíncando el crecimiento económico de México, y que resultan todavía ahora ser los más necesitados de esa protección acelerando el cambio en las condiciones de vida de una mayoría de la población, cuya marginación parecía inalterable. (33)

La prestación social es la mano de la Seguridad Social.- A través de ella la Seguridad Social proporciona a cada familiar un bien, un servicio, ambas cosas, o el dinero requerido para comprarlas, que la familia precisa con el fin de satisfacer una necesidad, y que no puede adquirirlas porque sus ingresos no se lo permiten. Mientras la Seguridad Social se limitó a su función tradicional, consiste en mantener estable el nivel de vida de la familia, su cuadro de prestaciones se redujo a cubrir los dos grupos de contingencias que provocan el descenso de dicho nivel: Las que ocasionan una disminución, interrupción o cesación de los ingresos y las que originan un aumento ordinario o extraordinario de los gastos familiares. Las primeras son las enfermedades, los accidentes, la invalidez, la vejez, el desempleo y la muerte del jefe de la familia. Las de la segunda clase son el sostenimiento de la esposa, de los hijos y de otros parientes hasta que los niños llegan a la edad productiva, se

(33) IMSS, Boletín de Información Jurídica, Enero-febrero, 1973, p.p. 23 y sigs.

separan del hogar y fundan sus propias familias. La maternidad, las enfermedades, los accidentes y la muerte causan, al mismo tiempo, cuando afectan al jefe de la familia, una pérdida en los ingresos y un gasto extraordinario. Respecto a las enfermedades y accidentes se precisó distinguir, para distribuir su costo entre el empresario y el trabajador, si son o no atribuibles a la ocupación. Son, en suma, nueve contingencias las que producen la inestabilidad del nivel de vida familiar: el matrimonio, la maternidad, el sostenimiento de la esposa y de los hijos, las enfermedades, los accidentes, el desempleo, la invalidez, la vejez y la muerte. Para prevenir o contrarrestar sus efectos negativos surgieron históricamente los cuatro seguros clásicos: primero, los dos más antiguos el de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y el de enfermedades generales y el de maternidad; más tarde, el de invalidez, vejez y muerte, y por último, el de desempleo, al que se siguió el establecimiento de las asignaciones familiares. Estas cinco formas de Seguridad Social emplean tres clases de prestaciones: 1).- Su plen con dinero los ingresos que el jefe de la familia deja de percibir por enfermedad, accidente o invalidez, vejez o muerte; 2).- Proporcionan servicios médicos a cualquier miembro de la familia que sufra una enfermedad o accidente; 3).- Completan también con dinero, los egresos del jefe de la familia, para ayudarle a la manutención de la esposa, como ocurre en unos paí

ses, de todos los hijos, a partir del primero, como sucede en -
otras naciones o sólo en algunos de ellos.

Pero cuando la Seguridad Social asume también la función de dar a cada familia el nivel de vida más adecuado a sus necesidades, hasta donde le permita el grado de desarrollo de cada país, entonces tiene que cambiar por completo el cuadro de prestaciones sociales tradicional. Como se trata de suplir o complementar cualquier insuficiencia o deficiencia que exista en cualquiera de los aspectos parciales del nivel de vida, es menester que haya tantos y tan diversas clases de prestaciones sociales, como necesidades tiene la población. Debe haber prestaciones para mejorar la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación y las comunicaciones, así como también prestaciones para facilitar a las familias el cultivo del deporte y el simple esparcimiento, exactamente del mismo modo que hasta ahora la Seguridad Social viene atendiendo el aspecto parcial del nivel de vida que corresponde a la salud. El hecho de que, en lo que toca a las prestaciones en especie hasta ahora la Seguridad Social se haya ocupado de proporcionar servicios médicos a la población, no se debe a una extraña preferencia por un determinado aspecto parcial del nivel de vida, por muy importante que sea, porque hay otros aspectos que tienen cuando menos igual importancia, como por ejemplo la alimentación se debe a que la Seguridad Social sólo se venía ocupando de mantener la estabili-

dad del nivel de vida familiar y las enfermedades y los accidentes son los factores que hacen variar con más frecuencia ese nivel. (34)

Las prestaciones de los regímenes de Seguridad Social, representan el objetivo final de tales regímenes, y por lo general disposiciones en que de ellas se trata, constituyen el capítulo más detallado de las leyes y reglamentos de cada régimen. Es preciso definir las contingencias en que han de suministrarse las prestaciones, las condiciones que debe satisfacer el solicitante para obtener la prestación y continuar recibéndola, así como la forma, cuantía y duración de la prestación.

En términos generales, puede decirse que la función de los regímenes de Seguridad Social consiste todavía hoy en proveer medios de subsistencia y atención médica. Sin embargo, en la Seguridad Social se prevé para cada una de las principales causas de necesidad una prestación específicamente destinada a cubrir la contingencia, y en la mayoría de los casos dicha prestación debe ser suministrada por un organismo especialmente creado al efecto.

Las ramas en que se suele agrupar a dichas prestaciones para fines de organización administrativa son las siguientes:

(34) Revista Mexicana del Trabajo No. 3, ob. cit., p.p. 153 y 154.

- 1.- Prestaciones médicas, de enfermedad general y maternidad;
- 2.- Pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes;
- 3.- Prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- 4.- Prestaciones de desempleo;
- 5.- Prestaciones familiares y sociales.

En su mayoría, estos acontecimientos traen como resultado que se interrumpa la percepción del salario ya sea temporal o permanente, o bien una reducción del mismo.

Un sistema de Seguridad Social no debe pagar más de una prestación a la vez para compensar la pérdida total del salario. Por otra parte, cuando una contingencia ha ocasionado ya una reducción del salario, puede producirse otra contingencia que provoque una nueva reducción.

La pérdida o disminución del salario sólo afecta a personas que ejercen una actividad remunerada. En cambio, los gastos ocasionados por la atención médica o por el entierro pueden recaer en cualquier persona, y, asimismo todo adulto puede verse ante la obligación legal de mantener una persona a su cargo.

La técnica del Seguro Social se concibió en un principio para proteger el ingreso de los asalariados, y el Seguro Social para los trabajadores independientes es una idea más reciente y generalmente una improvisación en cierto modo. El seguro contra

los accidentes de trabajo y el seguro contra el desempleo fueron pensados únicamente para las personas empleadas, pero en varios países se ha permitido a los pequeños empleadores y a los trabajadores independientes asegurarse contra los propios accidentes de que puedan ser víctimas en su trabajo; y en algunos casos se les obliga a afiliarse al seguro; en unos pocos casos, dicho seguro está subvencionado por el Estado. (35)

Una vez que se ha establecido que la contingencia ha ocurrido y que se ha satisfecho las demás condiciones prescritas, se procede a determinar la forma y la cuantía de la prestación. En lo que se refiere a la atención médica, es necesario que los médicos del seguro certifiquen sobre la naturaleza y duración de la atención que ha de suministrarse, dentro de los límites especificados.

Las prestaciones en efectivo que paga el régimen del Seguro Social suelen ser proporcionales al promedio de salarios devengados por el solicitante en un periodo más o menos largo, según los casos aunque a veces puede fijarse la prestación sobre la base del costo de la subsistencia.

En México, el IMSS paga un subsidio del 60% del salario en caso de enfermedad general a partir del 4o. día de incapacidad, y el 100% desde el primer día en caso de riesgo del trabajo.

(35) Manuel Barquín C., ob. cit., p.p. 362 a 364.

jo. Las demás instituciones de Seguridad Social (ISSSTE, PEMEX, etc.) pagan el 100% desde el primer día en ambas contingencias.

Pueden percibirse las prestaciones de atención médica -- proporcionadas por los regímenes de Seguridad Social, por todos, o algunos de los siguientes conceptos: atención de un médico general, atención de un especialista, productos farmacéuticos, -- hospitalización, servicios de odontología y servicios médicos -- de rehabilitación. La calidad de la atención médica, que constituye el criterio esencial de la prestación, no se presta, por -- su propia índole, a una definición. Los recursos médicos en fondos, personal y servicios disponibles varían de un país a otro e influyen considerablemente en el carácter, la medida y la cantidad de la asistencia proporcionada.

Una gran diversidad de modalidades se observan entre los distintos regímenes de Seguridad Social en las disposiciones sobre prestaciones en efectivo. Estas disposiciones estipulan generalmente la cuantía y duración de la prestación. En cada ley se suele expresar en esta materia su propio concepto en cuanto al importe adecuado de la prestación, es decir, el que a la vez sea suficiente y no se preste a abuso, o simplemente la cantidad que puede financiarse con las cotizaciones previstas.

Se observan ciertos límites al fijar las variaciones de una prestación por concepto de ingresos perdidos: Será en contados casos inferior a la cuarta parte del salario de un trabaja-

dor calificado o superior al 90% del salario del interesado. El valor más frecuente del porcentaje aplicado es del 50% de uno u otro parámetro. Por otra parte, aunque la diferencia entre la prestación proporcional al salario y la prestación para cubrir los gastos de subsistencia sea fundamental a menudo suelen aplicarse conjuntamente ambas nociones; por ejemplo, la prestación puede estar integrada por dos elementos: Uno que variará de acuerdo con el salario y el otro que dependerá del número de personas a cargo del interesado. Además suelen fijarse tasas mínimas para las prestaciones, y es una costumbre casi universal establecer tasas máximas.

Evidentemente, un régimen de Seguridad Social que no adopta sus prestaciones a los cambios de valor de la moneda no cumple sus objetivos iniciales. Un número cada vez mayor de regímenes de Seguridad Social han dictado disposiciones de carácter permanente en las que se prevé el reajuste automático de las prestaciones a los cambios que se produzcan en el nivel general de salarios o precios.

Debido a la falta de coordinación entre los diferentes regímenes de la Seguridad Social que forman parte del sistema nacional, suelen observarse discrepancias en las tasas de las prestaciones pagaderas por contingencias que aún siendo diferentes crean las mismas necesidades. (36)

(36) Manuel Barquín C., ob. cit., p.p. 366 a 370.

B).- LOS SUJETOS A QUIENES ESTA DIRIGIDA LA PROTECCION QUE OTORGA LA SEGURIDAD SOCIAL

Históricamente, el derecho social surge en una etapa de la civilización, condicionada por la industria e impulsada por la ciencia moderna y los grandes descubrimientos de nuestro siglo.

El derecho social no conoce individuos, personas particularmente consideradas, sino grupos: patronos y trabajadores, obreros y empleados, campesinos, jóvenes o adultos, necesitados, ancianos y enfermos.

Es un derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico. - Casi siempre, detrás de cada relación jurídica privada, asoma en el derecho social un interesado: La colectividad.

Se ha pensado que la fuerza motriz del derecho social, es generada por el derecho económico y por el derecho del trabajo, ya que en ambos, se considera el individuo socializado y -- concreto. (37)

Como acabamos de ver, la Seguridad Social no sólo otorga protección a los trabajadores sino también a aquellos que de --

(37) Francisco González Díaz Lombardo, ob. cit., p. 49.

ellos dependen, así como a los marginados a través de instituciones de beneficencia, las cuales en coordinación con instituciones destinadas a los primeros, vendrán a aliviar parcialmente las necesidades de los grupos humanos que por su condición constituyen polos de profunda marginación económica y social, en el campo y en la ciudad.

La posibilidad de ampliar la esfera protectora de la Seguridad Social, en coordinación con diversas instituciones del país, constituye una fórmula que permitirá a estos grupos disfrutar a corto plazo de las más elementales prestaciones sociales.

Se pone especial interés en los grupos marginados porque, ellos constituyen el reto a vencer en las décadas que faltan para que termine el presente siglo. En nuestro país, las causas de tal marginación son bien conocidas, entre estas tenemos como las más marcadas a la de un crecimiento poblacional acelerado, a la de una urbanización desordenada, un plan de producción de alimentos no acorde con las necesidades prioritarias del pueblo, una redistribución de la riqueza nacional dudosa, los bienes de capital en pocas manos, la falta de empleos, etc.

Nuestro sistema legislativo contiene normas, principios y disposiciones acordes con nuestra época pero, tal sistema no tendrá plena vigencia mientras los encargados de la aplicación del mismo no cumpla con lo que aquél establece y es por esto --

que la Seguridad Social se ve frenada en su natural desenvolvimiento.

Es necesario hacer incapié en uno de los puntos débiles de nuestro sistema y este consiste en lo relativo a la falta de empleo, y así mismo al relativo a grupos de trabajadores que -- cuentan con él. El primer problema trae como consecuencia a numerosos grupos de los llamados subempleados, los cuales debido al bajo ingreso que perciben por el desarrollo de su actividad, no pueden cuando menos, tener un nivel de vida que les permita vivir con decoro y de acuerdo con su dignidad humana, y de aquí que de esto se deriven las ya conocidas cadenas de miseria, devicios y delincuencia tanto en las ciudades como en las provincias. Por otra parte, el grupo o grupos que cuentan con un empleo en ocasiones, aparte de los derechos que nuestras leyes -- otorgan, cuentan con verdaderos privilegios que no tienen oportunidad de ejercer los demás y, desde luego, infinitamente superiores a los que no pueden tener los desempleados.

Lo anterior trae como consecuencia que los programas tendientes a una buena aplicación de la Seguridad Social se vean entorpecidos y por lo tanto, no se puede hablar de una Seguridad Social homogénea en nuestro país.

Por lo que los programas de Seguridad Social se van extendiendo en forma gradual y progresiva tanto en el medio rural como en el urbano dadas las características de uno y otro; así,

en lo que al campo se refiere, se han optado medidas como las siguientes:

Para la elaboración de los programas se determinó el universo de trabajo, su habitat y sus características epidemiológicas; la potencialidad de desarrollo del grupo de campesinos, -- fundamentalmente de actividades primarias y secundarias, y conforme a ello se determinan las prestaciones adecuadas, procurando que éstas se dirijan a la satisfacción de las necesidades -- más urgentes de la familia campesina.

Los programas están sujetos a un sistema financiero específico, que no vulnera el equilibrio económico del Instituto Mexicano del Seguro Social. En la cobertura del costo egreso, en inversiones y operación, participa el Gobierno Federal aportaciones que van del 60 al 75%.

Los sujetos a quienes se otorga esta protección contribuirán en la medida de su propia capacidad económica, y cuando esto no sea posible aportarán su trabajo personal en obras de beneficio colectivo absorbiendo el Instituto el porcentaje restante.

Está previsto que las unidades médicas proporcionarán -- servicios de: asistencia médica en sus expresiones básicas, medicina general, cirugía gineco-obstetricia, pediatría, medicina interna y dental y los servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento; rayos X, laboratorio y asistencia farmacéutica, a-

pacientes ambulatorios y a los que requieran hospitalización; - en igual forma se prevé la posibilidad de aplicar programas específicos de medicina preventiva.

De esta manera, el programa de solidaridad social, aunado a las acciones de otros programas del Ejecutivo, establece - para la familia rural de México, nuevas oportunidades en la búsqueda de mejores niveles de vida, abriendo así horizontes de su peración para quienes, a pesar de su contribución efectiva al - progreso nacional, habían permanecido marginados de los avances económicos y culturales, que nuestro proceso revolucionario ha generado.

Una vez que se ha comentado de las clases más necesitadas como lo son los campesinos, los subempleados y los marginados, hablaremos ahora del cuadro general de los sujetos a quienes está dirigida la protección que otorga la Seguridad Social.

En este aspecto nos adherimos a lo que como ramas del derecho de la Seguridad Social, propone el Maestro Francisco González Díaz Lombardo.

- 1.- Asalariados, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 2.- Burócratas, a través del Instituto de Seguridad y -- Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3.- Militares, a través del vasto sistema de Seguridad y Servicios Sociales del Ejército y la Armada, incluyendo al Ban-

co del Ejército y la Armada, la Dirección de Pensiones Militares y la COVE para vestuario y equipo, entre otras.

4.- Campesinos, que ya pueden pertenecer al IMSS.

5.- No asalariados, que ya pueden ingresar al sistema -- del Seguro Social.

6.- Profesionistas, que hoy en día pueden afiliarse al - IMSS.

7.- Jubilados y pensionados que se encuentran protegidos por alguna de las mencionadas instituciones de Seguridad Social, o bien pueden ingresar al IMSS.

8.- Burócratas Locales, a través del ISSSTE.

9.- Infancia, a través del Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN).

10.- Indígenas. En los cuales se debe poner especial y - prioritaria atención, ya que, dadas sus peculiares características, encierra una problemática aún más compleja que la del campesinado mismo. Ya que una de las barreras más difíciles de superar es la relativa al lenguaje, el cual imposibilita en gran medida el acercamiento a los grupos indígenas.

En lo referente a estos grupos, se ha estado llevando a efecto programas tendientes a su integración al programa nacional y al disfrute de los beneficios que de él derivan. Un primer paso consiste en alfabetizarlos y llevar hasta ellas algunas prestaciones del sistema tales como medicinas y alimento a-

bajo costo.

A grandes rasgos este sería un cuadro general de aquellos sujetos que son objeto de la protección social, se omiten otras categorías como los estudiantes, deportistas, etc; pero creemos que dichas categorías quedan subsumidas en las que en el cuadro anteriormente citado se mencionan.

Dado que en nuestro país se considera al Instituto Mexicano del Seguro Social, como la Institución base de la Seguridad Social, pasaremos a determinar cuales son los sujetos comprendidos dentro de la mencionada Institución.

La Ley del Seguro Social vigente señala:

Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento de pago de impuestos o derechos;

II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

Artículo 13. Igualmente son sujetos del régimen obligatorio:

I.- Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en región de fideicomisos;

III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;

IV.- Los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente;

V.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y

VI.- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de esta ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los trabajado

res domésticos.

El seguro social fue concebido como un mecanismo destinado a proteger a los asalariados, es decir: a las personas que se hayan más expuestas a caer en la indigencia, en particular - los trabajadores de las fábricas; debido a la inseguridad del - empleo, al hecho de que no poseen bienes ni ahorros y a lo incierto que resulta que puedan obtener ayuda de otros miembros - de la familia o de amigos.

El número de asalariados asegurados de diferentes categorías ha ido aumentando cada vez más por las dos causas siguientes: en primer lugar, los tipos de empresas cuyos trabajadores pueden ser asegurados existen ahora en mayor número; en segundo lugar, la definición de "asalariado" se aplica a un mayor número de individuos.

El término asegurado se aplica a las personas protegidas directamente, el de beneficiarios o sus dependientes y a ambos - el de derecho-habientes.

En México el Seguro Social no cubre a los trabajadores - de las empresas de todas las ramas de la actividad económica. - Se excluyen ciertas categorías en virtud de que los trabajadores de esas empresas se hayan suficientemente protegidos en virtud de disposiciones especiales, o bien por razones de carácter administrativo o político.

Al inicio del seguro social el criterio usado para asegu

rar fue el de indemnizaciones por riesgos de trabajo. El centro de trabajo industrial constituía, pues, el núcleo de la esfera de actividades económicas regidas por las primeras leyes sobre el seguro social, que en muchos casos estipulaban únicamente la protección en caso de accidente del trabajo, enfermedad o maternidad.

No es fácil demarcar la línea divisoria entre la industria y el comercio en lo referente a riesgos de trabajo ya que en una u otra existe dicho riesgo, por lo que fue necesario extender el seguro obligatorio a todas las actividades comerciales que entrañan un riesgo para el trabajador. Una vez aceptado el principio de que el patrón tiene su parte de responsabilidad en los accidentes de trabajo, el sistema va extendiéndose hasta cubrir a todos los empleados, permitiendo así que el seguro social se extienda a otros tipos de contingencias, en México el Instituto Mexicano del Seguro Social cubre a los trabajadores de empresas industriales, comerciales y productoras de servicios y en fecha reciente se incluyó a los trabajadores de los Ferrocarriles Nacionales de México.

Se ha vacilado mucho ante las dificultades que trae consigo la extensión de los regímenes del seguro social a la agricultura, ya que la problemática que esta encierra es aún en día difícil de superar, por lo que para imponer efectivamente el seguro obligatorio sería necesario eliminar el problema principal,

el cual consiste en la dispersión de la población agricultora, - al hecho de que en este sector de actividad el trabajador es -- unas veces patrón y otras empleado, a la imprecisa situación de los miembros de la familia, al carácter estacional de muchos empleos, a los métodos de remuneración en que se reemplaza con -- bienes o productos parte del salario, y, por último, al hecho - de que inicialmente se carece de servicios médicos en las regiones rurales.

Para que la legislación y la práctica en materia de seguro social, tal como han sido establecidas para los asalariados-urbanos, sean aplicables al sector agrícola, han sido preciso - modificarlas considerablemente.

En cuanto a los trabajadores domésticos, su inclusión en el seguro social presenta probablemente menos dificultades, al menos en los centros urbanos, debido a que por lo general el ama de casa sabe leer y escribir y puede cumplir así las simples formalidades que impone esa clase de seguro, y en razón también de que en una ciudad bien administrada es posible ejercer un control sobre todos los habitantes y de que pueden suministrarse - efectivamente las prestaciones médicas que ofrece el seguro, pero el problema estriba en que reciben parte de su ingreso en especie: habitación y alimentación. (38)

(38) Manuel Barquín C., ob. cit. p.p. 348 a 350.

Se incluye también en la definición de asalariado a toda persona que haya aceptado la obligación de trabajar regularmente para otra, como los agentes viajeros, los trabajadores a domicilio, los aparceros, etc.

La inclusión de los trabajadores temporales, es decir, - empleados sin regularidad por periodos cortos, en el seguro social, plantea un problema difícil, especialmente en los países en vía de desarrollo cuya economía nacional, que depende en gran parte de las condiciones atmosféricas y de las leyes de la oferta y la demanda en el mercado mundial para los productos agrícolas primarios, obliga a mantener una importante mano de obra en condiciones de trabajo temporal.

En lo referente a personas no asalariadas o que trabajan por su cuenta, el problema que plantea la Seguridad Social para las categorías de las personas no asalariadas no consiste únicamente en que no se cuenta con la cotización de un patrón, sino también en el hecho de que sólo pueden suministrarse a esas personas ciertas clases de prestaciones.

Los problemas que plantea la inclusión en el régimen de seguro de personas que trabajan en la agricultura por cuenta propia son especialmente difíciles, en razón de que generalmente tienen un bajo ingreso en efectivo, con frecuencia son analfabetas y existen dificultades administrativas y de otra índole. Los problemas son especialmente graves en los países en vía de

desarrollo, en los cuales los trabajadores agrícolas por cuenta propia constituyen generalmente la mayor parte de la población.

Los regímenes generales de seguro, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social en México, han autorizado siempre a conservar voluntariamente la calidad de asegurado a la persona que al principio fue obligada a asegurarse cuando después -- cambiaron sus circunstancias. En efecto, sería inadmisibles que, después de haber cotizado durante cierto número de años, tal -- persona perdiera los derechos adquiridos por el hecho de ganar un salario más elevado, de cambiar de empleo, cuando la nueva -- ocupación no esté sujeta al seguro; o de dedicarse a una actividad independiente. Aunque el seguro voluntario implica que el -- asegurado debe pagar su cotización y también la que corresponde ría a su patrón, el Estado otorga en ese caso el mismo subsidio que al trabajador obligatoriamente sujeto al seguro, y no es in -- significante el número de personas que aprovechan esa oportunidad, particularmente cuando el subsidio del Estado es importan -- te.

En caso de muerte debida a un accidente de trabajo o enfermedad profesional, el seguro social ha dado siempre protec -- ción a los sobrevivientes o sea el grupo familiar que dependía del asegurado; en esta contingencia se hace patente la influencia del derecho civil. Sin embargo, no fue hasta bien entrado -- el siglo XX cuando se comenzó a otorgar pensiones en el caso de

un trabajador que fallecía por otras causas, y transcurrió otro largo periodo antes de que se otorgaran prestaciones a las personas a cargo de un trabajador vivo, en virtud de su seguro. Al principio tales prestaciones comprendían únicamente la atención médica y de maternidad, pero posteriormente se crearon muchos regímenes de otras prestaciones familiares.

La creación de prestaciones para las personas dependientes vino a modificar radicalmente la noción del seguro social y las razones que justifican la participación de los patrones.

En el caso de las prestaciones médicas, la protección de las personas a cargo se extiende siempre a la esposa o concubina (si no está asegurada personalmente) y a los hijos menores. A medida que el seguro vaya extendiéndose a toda la población económicamente activa llegará el momento en que las únicas personas a cargo, a quienes deberá suministrarse asistencia médica en virtud del seguro del sostén de familia serán: La mujer y los hijos que no tengan aún edad de trabajar.

Existe una diversidad mayor en cuanto a los dependientes que reciben protección en el caso de muerte del sostén de familia, la prestación debe departirse entre los beneficiarios ya que las disposiciones legales están radactadas generalmente en términos más precisos y estipulan el orden de prioridad de las distintas categorías de personas a cargo y de parientes. Por regla general, el seguro contra accidentes del trabajo y enferme-

dades profesionales reconoce un mayor número de categorías de-
parientes que el seguro general de sobrevivientes sin duda por
influencia del derecho civil; el seguro contra accidentes del
trabajo y enfermedades profesionales ha sido siempre más libe-
ral no sólo por tal razón, sino porque es menor el número de -
casos que requieren el pago de una indemnización. (39)

(39) Manuel Barquín C., ob. cit., p.p. 354 a 357

CAPITULO IV

PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL CONTEMPLADOS
A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL

- A).- QUE SE ENTIENDE POR PREVISION SOCIAL.
- B).- CONTENIDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
- C).- PROYECCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

A).- QUE SE ENTIENDE POR PREVISION SOCIAL

El derecho social de integración tiene como fundamento - al hombre socialmente logrado y al Estado también socialmente - integrado, en tanto miembro de una comunidad de Estados. Ya no se considera propiamente al individuo aislado sino en grupo. Se considera a la familia, al sindicato, a la agrupación campesina, al Estado, a la Nación. Ha de superarse una vinculación de voluntades y esfuerzos en función de una idea unificadora, que no es otra que el fin perseguido por el grupo, dinámica, institucional y solidariamente vinculados para obtener el mayor bienestar social, tanto en el orden personal, social, político, económico, material y espiritual. Sus alcances no sólo son aplicables a las personas en un orden nacional, sino a los pueblos en orden supraestatal, regidos por una justicia social de integración dinámica que ha de suponer, también, no sólo la coordinación y esfuerzos o la coexistencia de personas y Estados, sino la relación misma que caracteriza su naturaleza: Una solidaridad estrechamente lograda entre personas y Estados.

En el derecho social, las nociones fundamentales de todo orden jurídico como la propiedad, el salario, la educación, la vida social y económica se hallan orientadas y reguladas al bien común y tienen una función social de protección al niño, a la mujer, al anciano, al trabajador, al campesino y al indíge-

na. (40)

La previsión caracteriza el estado de ánimo por el cual se establecen tanto las necesidades futuras como presentes y se intenta, en lo factible, evitar la adversidad.

Cuando de previsión social se habla, la actitud individual y hasta la organización colectiva, presentan una modalidad de núcleo y para agrontar riesgos con una afinidad común, por la amenaza que representan para los derechos o los intereses de quienes se previenen.

La previsión se amplía y perfecciona paralelamente a la civilización. Traslada esa preocupación al trabajo, sobre todo a partir de los peligros del maquinismo y de los problemas de las crisis laborales, con las legiones de obreros en paro forzoso, se entabla la batalla para eliminar la inseguridad económica en todas sus manifestaciones; y se inicia así la moderna previsión, calificada de social, que trata de abarcar todos los sectores de un país apenas aquella adquiere coherencia y solidez.

Del mismo modo, es preciso hacer notar la situación de indigencia y al respecto diremos, que la falta de recursos para alimentarse, vestirse y otras necesidades primarias de la existencia, que definen a la indigencia estricta, originó a la reac

(40) Francisco González Díaz Lombardo, ob. cit., p. 100.

ción de ayudar al menesteroso, en el ámbito privado primero y - luego desde la esfera pública, al manifestarse las necesidades y riesgos y al ir concretándose el intervencionismo estatal. -- Hoy aunque se siga utilizando la voz de indigencia, no siempre equivale a una angustia vital extrema, sino a la carencia de lo imprescindible en el momento de la civilización en que se esté y de acuerdo con el nivel de vida personal y familiar de las -- clases económicamente débiles.

Para afrontar las situaciones sociales de angustia y de desesperación en acción promovida por las víctimas económicas y por espíritus compadecidos de las aflicciones ajenas, por crearlas ante todo injusticias sociales, derivadas de una defectuosa organización pública, o de la distribución de los bienes y recursos generales, se han ido esbozando y concretando los distintos sistemas previsionales.

Así pues, los imperativos de la solidaridad humana, como reflejo de la acción tutelar del Estado en los problemas que repercuten en las masas menos dotadas económicamente, toma cuerpo la previsión social, que debe alcanzar a todos los habitantes de cada país, sin excepciones. Paralelamente, incluso con imposición coactiva, los particulares han de colaborar en las medidas previsionales, con la obligación de contribuir los que sean pudientes a este efecto, para constituir las ingentes reservas que impongan las prestaciones futuras.

Desde el punto de vista político social, la previsión -- aparece como un ahorro colectivo, para afrontar las contingen-- cias futuras de todos los asociados o protegidos.

La previsión parte del presente y se dirige al futuro; - convierte el capital de hoy en un beneficio que se dispensará - en el mañana ajustándose a cálculos sobre los probables riesgos que amenazan al género humano. Se erige así la previsión, más - que en virtud, en necesidad; ha dejado de constituir una genero sidad voluntaria, para transformarse en una aportación forzosa. Trata de resolver mediante las fórmulas, que la experiencia le - brinda al cálculo de probabilidades los eventos negativos de fn dole económico para todos los individuos.

Enfocada socialmente, la previsión comprende el conjunto de medidas que, teniendo en cuenta la capacidad de los seres hu manos en relación a las condiciones presentes, substraer de su - economía los elementos necesarios para asegurar, en el porvenir, bases mínimas en las condiciones económicas y sociales dentro - de determinado lapso. La defensa y la seguridad para con lo fu turo y referida a los seres humanos constituye la esencia misma de la previsión. (41)

El maestro Mario de la Cueva, ha descrito que la previ-- sión social es la política y las instituciones que se proponen- contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a faci-

(41) Guillermo Cabanellas, Compendio de Derecho Laboral, Tomo - II, p.p. 834 a 836.

tarle una vida cómoda e higiénica, y asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo, de ganancia. Asimismo considera que la previsión social tiene un doble concepto: En primer lugar, la estima como una norma de política social o la conducta del Estado que procura la realización del bien común, imponiendo, como carga del capital, la seguridad de un nivel decoroso de vida para el trabajo, es decir, la previsión social del salario a todas las etapas de la vida humana. En segundo lugar, la encuadra en las medidas concretas contenidas en el artículo 123 constitucional, tales como: Escuelas y Becas para los hijos de los trabajadores; agencias gratuitas de colocación; habitaciones cómodas e higiénicas; servicios públicos, mercados, centros recreativos y demás necesarios a las comunidades de trabajo apartadas de las poblaciones; prohibición para la instalación de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar; higiene y seguridad, en los centros de trabajo; prevención y reparación de los riesgos profesionales; seguro social.

Cuando la seguridad social se extienda a toda la población, desaparecerá la previsión social como un derecho exclusivo de los trabajadores, misma que también se dirige al Estado, para que vigile el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los patronos o contribuya con ellos en el Seguro Social o trate de resolver directamente los problemas de la deso-

ocupación y jubilación de los trabajadores. (42)

Por otra parte, en México, el derecho de Previsión Social para los trabajadores nació con el artículo 123 de la Constitución; pero este derecho es tan sólo punto de partida para llegar a la seguridad social de todos los seres humanos.

El artículo 123 de la Constitución mexicana, establece el régimen del derecho del trabajo y la previsión social, mismo que contempla dos aspectos distintos de una realidad, que integran una unidad de protección laboral y social, al regular las relaciones obrero-patronales, así como a establecer normas que pretenden resolver el problema de lo que hoy se llama seguridad social ya que aborda el problema de la vivienda, el de la educación de los obreros, el de un régimen de seguro social, el de la prevención de los riesgos, protección a los menores y a las mujeres, así como otras disposiciones. La idea original, en lo que a previsión social se refiere, fue el de evitar el riesgo a que está expuesto el trabajador.

Sin embargo, el sentido moderno de la previsión social se acerca al de seguridad social.

Don Francisco de Andrade Ramou, del Brasil, dice que la previsión social designa todos los beneficios de carácter social otorgados a los trabajadores sin distinción, que corresponden al seguro social propiamente dicho, o sea cobertura de los-

(42) Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, p.p. 11 y sigs.

riesgos en caso de desempleo por motivo de invalidez o muerte, - en relación a los beneficiarios del trabajador y de los que se refiere a la asistencia social, comprendiendo: a) Asistencia médica social, tanto en las formas preventivas como curativas; -- b) Asistencia alimenticia poniendo al alcance de los beneficiarios y de los que de ellos dependen, formas propicias para lograrlo; c) Asistencia complementaria a la familia, elevando el nivel de vida.

Por su parte, Moscir Velloso Cardoso de Oliveira, en su estudio "A ideia de providencia social e a seguridade social", - señala que en los últimos años la idea de previsión social, ha venido siendo superada por la ampliación de este concepto que no abarca solamente a la clase trabajadora sino a toda la población del país, y no solamente en los riesgos clásicos del seguro social sino en todas las formas posibles de amparo, a modo de alcanzar, la supresión de la necesidad y de asegurar a todos un nivel de vida y de bienestar social de acuerdo a la dignidad de la persona humana.

El doctor Julio Bustos, en "Seguridad Social:", Santiago de Chile, 1936, página 10, escribe que la previsión social es - el conjunto de acciones e instituciones humanas destinadas a organizar la seguridad social contra los riesgos que amenazan a - los asalariados, y que transformándose en siniestros, privan al trabajador de percibir el sueldo o salario que le permita subve

nir a las necesidades fundamentales y a las de quienes viven a sus expensas, cuando estos fenómenos se producen por circunstancias ajenas a su propia voluntad.

Marcos Flores Alvarez, dice que la previsión social es el conjunto de normas, principios o instituciones destinados a asegurar la existencia de los asalariados que dejen de percibir el sueldo o salario que les permita subvenir a sus necesidades fundamentales y a las de sus familias, cuando este fenómeno se produce por circunstancias ajenas a su propia voluntad.

El profesor Francisco Walter Linares, dice que la institución de previsión social tiende a instaurar una cierta seguridad social, a liberar al ser humano económicamente débil del temor de verse desamparado ante los diversos riesgos que le acechan y que, con sus escasos recursos, no podría afrontarlos. Se requiere, mediante la previsión social, eliminar la trágica angustia de un porvenir obscuro, velar por la integridad del capital humano de la sociedad mediante un buen estado de salud general, amparando a los niños, esperanza y reserva de la colectividad, protegiendo a las madres, a los huérfanos, a los ancianos y a los inválidos, curando a los enfermos y tomando medidas preventivas para reducir los riesgos al mínimo.

Mario de la Cueva, en su Derecho del Trabajo en la América Latina, dice que la previsión social se ha desarrollado en nuestras naciones y comprende la prevención y la reparación de-

los infortunios del trabajo, las leyes sobre el seguro social y otras medidas accesorias. (43)

En la América Latina el derecho individual del trabajo y previsión social forman una unidad. De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución mexicana, la previsión social tendría -- por objeto el estudio y aplicación de todas aquellas medidas -- tendientes a evitar, antes que lamentar los riesgos, pero este concepto contenido en el artículo 123, en nuestros días tiene -- un sentido más amplio, pues mediante la previsión social se ha -- de tratar de alcanzar, además, el mayor bienestar social posi-- ble para los trabajadores y sus dependientes, y elevar, por to-- dos los medios al alcance las condiciones de vida, de salud, -- económica, cultural y social.

En México el derecho del trabajo es una disciplina del -- derecho público, ya que sus principios se hayan consagrados, en el artículo 123 de nuestra carta fundamental, cuyo capítulo se -- denomina "Del Derecho del Trabajo y la Previsión Social". Es un derecho eminentemente proteccionista de los trabajadores. El ar -- tículo 123 comprende dos grandes sectores, el de los asalaria-- dos y el de los trabajadores al servicio del Estado. El mencio-- nado artículo contiene normas que se refieren al derecho del -- trabajo y disposiciones que se refieren a la previsión social. -

(43) Francisco González Díaz Lombardo, ob. cit., p.p. 121 a 124.

En cuanto a estas últimas, se encuentran las normas que regulan la protección a las mujeres, menores, lo relativo a habitación obrera y escuelas artículo 123, la prohibición de expendios de bebidas embriagantes y juegos de azar, agencias de colocaciones y las cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas; y, en fin lo relativo a cooperativistas, riesgos, - - prestaciones y los seguros sociales.

Por lo que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado se habla de un sistema de seguridad social, que es la denominación que actualmente se emplea, estableciendo la debida protección a la mujer y al niño, a los familiares, un sistema de seguros sociales a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. (44)

(44) Francisco González Díaz Lombardo, ob. cit., p.p. 56 y 57.

B). - CONTENIDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Francisco González Díaz Lombardo en su "Curso de Seguridad Social Mexicana", publicado por la Universidad de Nuevo León, Monterrey, N. L., 1960, página 41, precisa lo que se entiende por seguridad social integral: Al alfabetizar, estimular y difundir cultura; al llevar la civilización y la ciencia al campo, propiciar la construcción de casas baratas, cómodas e higiénicas; al cuidar de la salud general previniendo y combatiendo las epidemias; al industrializar al país y llevar garantías al agro, incrementando la producción agrícola; al plantear y resolver los problemas de reforestación, y planear y realizar obras de irrigación y carreteras; al mejorar los transportes y estimular a los inversionistas, así como dar amparo al trabajador; al regular la economía para evitar la explotación inmoderada y elevar la producción al máximo y, también al establecer que todo este orden social de realizaciones valiosas debe ser alcanzado por el imperio de la ley y su justicia, se está trabajando por una larga y trascendente proyección de seguridad social que preferiríamos llamar integral, en cuanto se tiende a resolver la total inseguridad del hombre y fomentar todas sus potencias materiales y trascendentales, como sujeto funcionario de una sociedad fundada según los más altos y preciosos valores, no en la aniquiladora y suicida lucha de todos contra todos, o-

de una clase contra otra, sino sobre un orden de paz, libertad, justicia y solidaridad, en que todos unan sus esfuerzos al logro de propósitos comunes y recíprocos respecto a su intransferible e inalienable dignidad de persona. (45)

Los sistemas de seguridad han existido en todos los tiempos, desde la época primitiva hasta nuestros días, ya que, el hombre ha luchado para conseguir todo aquello que vaya encaminado a la satisfacción de sus necesidades personales, familiares y sociales.

Para determinar el contenido de la seguridad social debemos ubicarnos en el medio y la época correspondiente ya que esto nos indicará cuales son sus alcances y perspectivas. Por lo que es necesario establecer como premisa que "La finalidad de la Seguridad Social es resolver los problemas de inseguridad y necesidades de la humanidad, mediante la acción del poder público, al dictar y ejecutar las disposiciones adecuadas y pertinentes".

Dado el adelanto que se ha venido manifestando en el presente siglo, en las múltiples actividades propias de los grandes conglomerados sociales y, de una manera especial en la industria y en la medicina, así como en los sistemas económicos y políticos de las diversas naciones del mundo, inducen al hombre

(45) Francisco González Díaz Lombardo, ob. cit., p. 44.

actual a la satisfacción de un mayor número de necesidades propias de nuestra época. Así mismo, el individuo se enfrenta a mayores riesgos, a la incertidumbre de la especialización, a la competencia, a las crisis económicas; y en la ciudad en que habita se ve sumergido en el anonimato entre otros miembros de la misma.

En 1934 en los Estados Unidos, cuando hacían frente a la gran depresión económica, el Presidente Franklin D. Roosevelt, expresó: "La Seguridad Social se logró en los días pasados mediante la interdependencia de los miembros de familia, del uno con respecto al otro y de las familias dentro de las pequeñas comunidades, las complejidades propias de las grandes comunidades y de las industrias organizadas tornan menos real este simple medio de seguridad social. Por consiguiente estamos obligados a emplear el interés activo de la nación en general por medio del gobierno, para auspiciar una mayor Seguridad Social para cada individuo que la compone".

En nuestro país existen grandes ciudades que día con día su número de pobladores aumenta debido a la constante emigración de habitantes de poblaciones más pequeñas hacia dichas ciudades, tales como la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, etc; el resultado que como consecuencia trae lo anterior es que, las instituciones jurídicas se ven y están obligadas a permanecer en constante transformación y en este proceso la Seguridad So--

cial se desplaza hasta colocarse como una de las instituciones con mayor dinamismo en el orden social contemporáneo.

Debido a la permanente evolución que se ha venido verificando en los sistemas de Seguridad Social desde los inicios del presente siglo hasta la fecha, es dado observar que el número de instituciones que de ellos se derivan, también ha aumentado y, consecuentemente, los objetivos de las mismas se han ampliado a la medida de las nuevas necesidades que van surgiendo al ensancharse el campo de acción de la sociedad misma.

Es evidente que la Seguridad Social tiene un alto contenido sociológico como lo tienen todas las instituciones jurídicas, a las cuales pertenece y como consecuencia de ello cae en el campo de las instituciones propias del Derecho Social, y en razón de que procura una redistribución de la riqueza, la Seguridad Social, trata de robustecer a las clases económicamente débiles, inclusive a través de la colaboración estatal, mediante el encausamiento de la renta nacional, por lo que es evidente también su contenido económico y político, que ha llevado a considerarla por algunos autores, como una garantía de tipo social, aunque se dirige a la protección de los grupos sociales desposeídos protegiéndolos legalmente para que no vivan en el infortunio.

Sir William Beveridge, el célebre autor del Plan de Seguridad Social para Inglaterra y que lleva su nombre, afirma, la-

necesidad es sólo uno de los gigantes que obstruyen el camino - de la reconstrucción, los otros se llaman enfermedad, ignorancia, miseria y suciedad. Esta frase oportuna en su momento, posterior a la Primera Guerra Mundial, puede ser aplicada a todas las épocas, substituyendo solamente el término "Reconstrucción" por el bienestar común, a la solución de tales problemas se refiere al contenido de la Seguridad Social. Este ha sido delimitado de muchas formas que van desde considerando como una mera forma de interpretación de los Seguros Sociales; como medio para lograr la paz social; el derecho mínimo a la satisfacción de necesidades y del bienestar; como la lucha contra la miseria en todas sus manifestaciones; como medio de prevención de la inseguridad al través de la preparación profesional de las personas y como una institución político-económica encaminada a lograr la estabilidad social, económica y política en un país determinado. (46)

El informe de Lord Beveridge, que ha sido de notoria influencia en la casi totalidad de los sistemas de Seguridad Social delimita la concepción moderna de esta institución, sobre tres principios generales: De universalidad, de unidad y de integración.

La universalidad se refiere a dos aspectos, a la persona

(46) Mario de la Cueva, Tomo II, ob. cit., p.p. 13 a 16.

y a la eventualidad; en cuanto a la persona no debe limitarse -- la cobertura a los salarios sino que debe buscarse la protección de toda la población; y en materia de eventualidades, no sólo -- debe considerarse los riesgos de trabajo sino que debe llegarse a una garantía completa contra todo riesgo, de trabajo o natural, incluyendo el riesgo del estado de necesidad, por la pérdida o - insuficiencia de los ingresos de trabajo.

La unidad se refiere al sistema que afecta a la vez a la concepción de la protección y a la forma de organización, en - - cuanto a la primera implica un objetivo igualitario de las prestaciones de Seguridad Social, reconocidas en derecho, sin tener en cuenta los recursos, como contra partida de una cotización -- única y uniforme, se deben fijar uniformemente el nivel de sub--sistencia en todas las eventualidades comparables, para todas -- las personas protegidas cualquiera que haya sido su situación anterior, pero teniendo en cuenta sus cargos familiares.

En cuanto a la formación de organización, la unidad de -- protección se recomienda, principalmente por sus ventajas admi--nistrativas de racionalización, de singularidad, de simplicidad y de economía.

El principio de integración corresponde a la concepción-- más amplia de la seguridad social, como elemento integrante del sistema económico, político y sociológico de la colectividad nacional, por la influencia que posee en el desarrollo del mismo, -

que la hace elemento determinante en la evolución de la sociedad industrial.

El contenido de la Seguridad Social está constituido por la inspiración innata de la humanidad para lograr una vida libre de inseguridades una existencia a salvo de todos los riesgos e incertidumbres y de todos los eventos que en un momento determinado le impidan su subsistencia o la adecuada atención a los daños causados en su salud por lo que deben establecerse las normas jurídicas y económicas adecuadas para lograr tal aspiración.

En México, el derecho de Previsión Social para los trabajadores nació con el artículo 123 de la Constitución; pero este derecho es tan sólo punto de partida para llegar a la seguridad social de todos los seres humanos.

Nuestros textos constitucionales pasaron de la previsión a la seguridad social, pues en la fracción XXIX reformada del artículo 123, se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguro de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedad y accidentes y otros con fines análogos.

El Derecho de Seguridad Social es una rama del Derecho Social que comprende a todo tipo de trabajadores para su protección integral contra las contingencias de las actividades laborales y para protegerlos de todos los riesgos que puedan ocurrirles.

La seguridad social protege y tutela a todos los trabaja-

dores en el trabajo o con motivo de éste, desde que salen de su domicilio hasta que regresan a él y comprende seguros de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte, y cesantía en edad avanzada siendo el seguro obligatorio para todas las personas vinculadas por un contrato o relación de trabajo, incluyendo a los miembros de las sociedades cooperativas. También comprende la Ley del Seguro Social para beneficio de los asegurados y su familia, pensiones de invalidez, de cesantía, ayuda para gastos matrimoniales, seguros adicionales. (47)

La seguridad social en México está regida por el artículo 123 Apartado B. Fracción XI de la Constitución de 1917.

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, 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 disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto

(47) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, México - 1981, p.p. 438-439.

y de otras dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica, 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 ba ratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

C).- PROYECCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La tendencia general de la Seguridad Social es la ampliación de sus alcances, en los dos aspectos, en cuanto a los grupos sociales beneficiados y a los riesgos subiertos. Cada país asume una posición diferente frente a la problemática de la inseguridad, determinada por la trascendencia de los problemas de la misma, que afectan necesariamente las finalidades y métodos de los sistemas propuestos. Estos sistemas se derivan fundamentalmente de los principios sociales, económicos y políticos que imperen en el medio correspondiente, es decir, su planeación, su método, sus alcances y sus objetivos son determinados por tales principios. La política de la Seguridad Social, es también una política preponderantemente económica y social. La Seguridad Social es una política constructiva que tiende a la solución de la inseguridad de la vida, a resolver ésta, en beneficio inmediato del beneficiario y mediato a la colectividad. La necesidad de la Seguridad Social no es ya tema de controversia, el debate solo se refiere a los sistemas que deben adoptarse para alcanzar los fines de una cobertura total. Para que sea posible la realización de las metas fijadas, es necesario la existencia de un personal técnico capacitado. En este orden las ideas para que esta Institución esté en posibilidad de lograr sus objetivos, es indispensable atender también la adecuada preparación del personal que ha-

de prestar sus servicios en ella, el que como se consideró en la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, debe ser apto, idóneo y socialmente responsable para el desarrollo y fortalecimiento.

Para los efectos de la unidad en los sistemas de la Seguridad Social, se ha celebrado o se encuentran negociaciones, con venios de reciprocidad internacional, que si bién en un principio no buscan una uniformidad absoluta, si tienden a reducir las diferencias y a facilitar la reciprocidad, se advierte la tendencia a basar el futuro de la Seguridad Social con un fuerte sentido de responsabilidad pública para la prevención de la pobreza y la utilización del seguro social con mayores contribuciones directas de los beneficios, que busquen el apoyo para los menos afectados, y el título de Seguridad Social dependerá en gran medida de su propia participación y productividad.

La Seguridad Social contemplada a través de la teoría integral, es el conjunto de normas, principios e instituciones que tienden a proteger tutelar y reivindicar, no sólo a los que viven de su trabajo, sino a los económicamente débiles proporcionándoles la satisfacción de las mas diversas necesidades, permitiéndole al hombre individual como al colectivo sentirse seguro-protegido, dándole a éste la posibilidad de desarrollarse como ser humano y como ser social tiene derecho. (48)

(48) Alberto Prueba Urbina, ob. cit. p. 155

Dada la extensión gradual y permanente de los sistemas de Seguridad Social, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social enfoca como uno de los principales objetivos, el de ampliar y facilitar la cooperación que propicie el desarrollo y la evolución de las administraciones e instituciones de Seguridad Social en la región latinoamericana.

Frente a los retos de el porvenir, ensombrecidos por una etapa de inestabilidad económica generalizada, que los países en vías de desarrollo recientes mas agudamente, planteamos la necesidad de definir los modelos de planeación que... nos permitan, más temprano que tarde, acceder a la universalización de los sistemas de Seguridad Social.

Se han realizado cambios frecuentes y significativos en la estructura de los sistemas por lo que hace a su grado de vinculación con políticas nacionales de salud y empleo, y de este modo se observa una proyección más definida hacia la cobertura global de la población amparada: trabajadores asalariados, independientes, domesticos, a domicilio, de la industria familiar, del campo y regímenes especiales, así como la extensión a grupos sin capacidad productiva; las contingencias como enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, riesgo de trabajo, asignaciones geográficas o ampliación al agro.

Puede decirse que en la actualidad se realiza un cambio entre los seguros sociales, derivandose hacia los regímenes basa

dos en las concepciones modernas de la Seguridad Social que tienden a proteger a los individuos, incluyendo también a las personas sin capacidad contributiva y de escasos recursos.

Así, muy recientemente, la Seguridad Social dejó de tener referencia casi exclusiva a la protección de los trabajadores, - para identificarse, en cambio, con los problemas generales vinculados con la elevación del nivel de vida como solución al bienestar individual, familiar y social. (49)

Como consecuencia de la Historia de la Seguridad Social - en América, existe en todos los países una disparidad en cuanto a las prestaciones, y, además en el campo de lo administrativo, - una diversificación en las estructuras encargadas de la aplicación de la Seguridad Social, lo que, al no dudar, ha entrabado - los sistemas y ha perjudicado a las prestaciones mismas.

El criterio que se aprecia en los últimos años es el de - garantizar la protección que la colectividad está en capacidad - de ofrecer a todos los miembros de la colectividad económicamente activa del país, y a través de éstos a toda la población en - su etapa final de desarrollo, por que se considera que esta posición es la única que corresponde a una auténtica concepción de la justicia social y, por lo tanto, es la más recomendable para - encausar el desarrollo futuro de la Seguridad Social.

(49) Revista Mexicana de Seguridad Social No. 17. Enero-Abril; -- 1980, p.p. 5 y 6.

En el campo normativo, tiene acogida favorable la tendencia de la centralización administrativa, y algunos países han dado verdaderos pasos importantes en este sentido. La unificación del Seguro Social para evitar la proliferación de instituciones - la lleva a cabo la mayoría de los países americanos.

En cuanto a la "efectividad de la Seguridad Social", se tiene presente que basándose en el concepto de una protección básicamente igualitaria, que se extiende a toda la población, y -- uniendo a este afán, el otorgamiento de prestaciones mínimas y - uniformes que justificarían el principio de establecer la necesaria relación entre las obligaciones de la solidaridad colectiva - y de los seguros individuales, a fin de que estas distintas formas de responsabilidad pudiesen complementarse razonablemente. - La Seguridad Social debe ser pues, una política social que garantice los ingresos necesarios para la satisfacción de las necesidades de todos los que integran el conglomerado humano de cada - país.

Esta tendencia hacia la "Efectividad" unida a la "Generalización", orientan al Derecho Social contemporáneo que amplía - los alcances de los actuales sistemas. Significa una protección - básica y uniforme que avanza hacia una cobertura escalonada en - relación con los ingresos anteriores, en cuanto a todas las prestaciones de sustitución.

En general, alza las tasas de prestaciones, aumenta los -

salarios mínimos imponibles, revaloriza las pensiones de población pasiva y de los derechos-habientes.

La necesidad de extender el ámbito de la Seguridad Social tanto en términos de categorías de personas protegidas como de contingencias cubiertas, el perfeccionamiento de los sistemas de presentaciones, el mejoramiento de la situación financiera o del funcionamiento administrativo constituyen algunos de los objetivos que por si mismos muestran hacia donde debe dirigirse la Seguridad Social Latinoamericana en los años venideros.

El Programa de Ottawa de Seguridad Social de la O.I.T. señalo la orientación que debería tomar el desarrollo y el perfeccionamiento de la Seguridad Social en las Américas.

El primer punto del programa de Ottawa declara que los programas de Seguridad Social deben ser integrados en la planificación económica general.

La verdad es que en los últimos 35 años, no ha habido en la mayoría de los países de América Latina una verdadera programación coordinada de la Seguridad Social, conforme a los objetivos sociales claramente preestablecidos y anticipando las incidencias económicas de la legislación social en una perspectiva de desarrollo económico social integral. El resultado ha originado, en algunos países, un crecimiento inorgánico: Se observa atrófia de la protección para ciertos sectores y en cambio, beneficios quizás comparativamente desproporcionados en favor de algu-

nos grupos, con el agravante de que entre los menos protegidos - por el sistema se encuentran aún los grupos que más requieren de protección por constituir los de menores ingresos o los más vulnerables por sus características sociales.

Es necesario una planificación coordinada entre los servi cios médicos de las instituciones de Seguridad Social y las de - salud pública. Sin embargo, la experiencia de los últimos años - permite pensar que se acentuará la integración de la Seguridad - Social en la planificación económica y social.

En referencia a la Seguridad Social y su población, se ha cen reflexiones sobre el futuro de la Seguridad Social en Améri ca Latina y deben comprender una especial atención e interés ha - cia la perspectiva de orden demográfico en esta parte del mundo.

La explosión demográfica surte importantes efectos sobre - el desarrollo y funcionamiento de la Seguridad Social, y a su vez, las prestaciones de esta ejercen alguna acción sobre las estruc - turas de la población y sobre el dinamismo de sus cambios. Uno - de los principales efectos de la explosión demográfica es que re - percuten en las asignaciones familiares.

Los servicios médicos de los regímenes de Seguridad Social pueden y deben tener una participación de consideración en las - actividades de la planificación de la familia. "Las Institucio-- nes de Seguridad Social están especialmente bien situadas para - extender los servicios de planificación a las familias de los -

trabajadores protegidos por dichas instituciones, de conformidad con los deseos de éstos y las condiciones nacionales. Mediante sus servicios médicos se hayan en contacto estrecho y continuo con las familias de los trabajadores, de modo que, pueden actuar como causas eficaces y aceptables para la información educación, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia".

La toma de conciencia, cada vez más acentuada y difundida, de los problemas demográficos y por otro lado la progresiva aplicación de la Seguridad Social a sectores más amplios de población constituye un aspecto destinado a cobrar importancia.

El programa de Ottawa afirma en su Punto dos que debe respaldar la tendencia a la uniformidad en la protección, eliminando desigualdades. El punto cinco expresa que debe ampliarse el campo legal de aplicación, incluyendo categorías tales como los trabajadores rurales, domésticos y otros, y que deben hacerse esfuerzos para la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores independientes. El punto ocho reitera que debe concederse máxima prioridad a la extensión de la Seguridad Social al ámbito rural.

El nuevo enfoque consiste en concebir y aplicar sistemas de protección adaptados a las necesidades prioritarias de los distintos grupos en función de un examen realista de los recursos disponibles. El debate ha sido falseado — en opinión de la O.I.T.

por la tendencia a considerar la protección de los grupos todavía no cubiertos bajo el punto de vista de la "extensión" de los regímenes existentes a nuevas capas de la población. En realidad la legislación de los sistemas de Seguro Social en vigor para asalariados, esencialmente urbanos en América Latina, no se presta para "extender" la misma, por ejemplo, al sector rural, aún con las adaptaciones técnicas y administrativas del caso. Lo que se necesita es adoptar otro tipo de programa social con características propias en cuanto al financiamiento, prestaciones y administración, aún si estas se alejan totalmente de las características técnico institucionales típicas de un Seguro Social obligatorio y contributivo. (50)

El depositar excesivas expectativas en la Seguridad Social como único método de levantar niveles de vida en zonas o sectores de población económicamente débiles podría conducir más tarde a desengaños; la realidad es que paralelamente habrá que resolver problemas prioritarios en materia de empleo, de vivienda, de educación, de higiene y saneamiento ambiental y llevar a cabo con determinación formas de estructura respecto a la tenencia de la tierra, al sistema tributario y de comercialización de productos, etc; los sistemas de seguridad social se integran y

50.- Eugenio Ortiz Horta, La Seguridad Social para todos, México 1973 p.p. 128 a 134.

participan en el desarrollo social, pero no pueden aisladamente subsanar situaciones graves de subdesarrollo social, como el desempleo, el subempleo, las enfermedades endémicas y, en general, la miseria de colectividades enteras.

Es evidente que la Seguridad Social confía en una verdadera justicia social en todos los países con base no solo en una serie de medidas políticas, económicas o sociales sino tendiendo además a la universalización y prestando básicamente una protección igualitaria.

Hoy más que nunca, ante la creciente complejidad del proceso de cambio socioeconómico y la intensa interacción entre los factores que intervienen en el mismo, el concepto de planificación integral se perfila a seguir como el único camino en la búsqueda de un desarrollo equilibrado. Por lo que es preciso incorporar a las técnicas de planificación los aspectos sociales y culturales, que al fin de cuentas han de determinar el resultado final del desarrollo. Como instrumento clave de las políticas de desarrollo en especial en países como los de América Latina se impone la elaboración de una "estrategia de planeación de la Seguridad Social". Un impulso decisivo sería la creación de una "Teoría de Organización", basada en sistemas con un enfoque interdisciplinario que logrará analizar y hacer frente a situaciones de conflicto interpersonal o crisis institucional.

Los planteamientos actuales en materia de organización no

han podido resolver situaciones de conflicto social inmediatas, que pueden desvirtuar o alterar significativamente los programas de Seguridad Social. Se impone la necesidad de laborar proyecciones de apoyo crítico, que proporcionen viabilidad política a los programas de Seguridad Social. Un aspecto de este tema debería ser una educación social para los beneficiarios y para aquellos que aún no se integran a la Seguridad Social, a fin de contar con el respaldo decisivo de sectores importantes de la sociedad.

La Seguridad Social debe incorporar, a su estructura de organización y planeación, profesionales dedicados a estudiar y analizar las perspectivas y técnicas del "futurismo social", y a proyectar futuros probables y deseables para la continuidad, ampliación y mejoramiento de las instituciones. En concreto, esto significaría la vital expansión de los medios de investigación social y del presupuesto a que se dedica a este campo; los países Latinoamericanos carecen de una tecnología adecuada a su realidad socioeconómica y los presupuestos para fines de investigación son irrisorios; es vital impulsar la creación de una tecnología autóctona. Para lograr estos objetivos se necesita un sistema de estadísticas confiables que proporcionen una imagen exacta de la "calidad" de la vida en la sociedad y del impacto sociocultural de los programas de Seguridad Social.

Una nueva estrategia de la planeación de la Seguridad So-

cial tendría que contender con una serie de aspectos internos -- de las estructuras de las instituciones. Si se espera llegar a los grandes objetivos de expansión de los sistemas y progresivo-bienestar social para la población, será preciso intensificar la coordinación con otras áreas de operación del Estado como son sa lubridad y educación, para lograr una eliminación de factores -- negativos tales como la duplicidad de funciones y por consiguien te, una utilización óptima de los recursos existentes. Igualmen te, se deberá llevar a sus límites de utilidad el concepto de -- "Solidaridad social", especialmente en relación al movimiento de recursos físicos y humanos hacia aquellos sectores de la pobla-- ción desprotegida.

Los esfuerzos de planificación implican un ordenamiento,- una reorganización de las prioridades nacionales. Esto solo se puede lograr a través de la planificación integral, que incorpo- re todos los objetivos de la planeación institucional y secto--- rial. En este sentido, el fenómeno creciente de una mayor parti- cipación del sector público en el proceso de desarrollo latinoa- mericano, provoca algunas reflexiones con respecto a su inciden- cia en los mecanismos de la Seguridad Social de la región. De-- hecho, hay diversas formas de ingerencia del poder político en-- las instituciones de Seguridad Social. Este papel de importancia del Estado en las instituciones de Seguridad Social, puede acre- centarse de acuerdo con las exigencias del proceso de desarrollo

de cada país latinoamericano y las necesidades de la planificación integral. Una intervención mas directa (del Estado) podría incidir en forma significativa sobre los siguientes aspectos: -- Coordinación, solidaridad social, unificación de los regímenes-- existentes y de los conceptos y categorías cubiertos en los sistemas, universalización, y mejores posibilidades de una planeación efectiva.

En el contexto de los estudios sobre el futuro y la planificación resulta necesario analizar a la Seguridad Social en --- cuanto a la disyuntiva de que sus actividades resulten ser un -- efectivo mecanismo de cambio y superación social, o simplemente un paliativo. En si misma, la planificación encierra las posibilidades de cambio o continuidad: La planificación para promo-- ver el desarrollo integral y equilibrio o para mantener el sta-- tu quo. Las instituciones de Seguridad Social deben definir, -- por ellas mismas, los limites de lo que es o no posible dentro-- de las perspectivas históricas abiertas a la acción creadora (51).

51.- Revista Mexicana de Seguridad Social, N° 19, Diciembre 1980, p.p. 34 y 35.

CONCLUSIONES

Primera.- Dentro de la nueva conceptualización de la Seguridad Social, encontramos que los seguros sociales constituyen el más eficaz de los instrumentos para mantener estable el nivel de la vida de la población, pero debemos agregar que, la Seguridad Social debe promover las medidas destinadas a distribuir equitativamente las rentas nacionales y a mejorar la salud, la alimentación, el vestuario, la vivienda y la educación general y profesional de los trabajadores y de sus familiares, asimismo debe tener en cuenta que el capital humano es tan importante o más que el capital económico por lo que a este aspecto se le debe tomar atención prioritaria.

Segunda.- La Ley del Seguro Social de 1973, representa la piedra angular del proceso legislativo relativo a la seguridad social en México, ya que ella se refiere e indica cual es la orientación y desenvolvimiento de la Institución de la Seguridad Social en nuestro país.

Tercera.- La nueva Ley establece y reitera el principio de la coordinación y solidaridad funcional entre órganos distintos de una misma acción administrativa, al hacer

señalamiento de que las realizaciones de la Seguridad Social estarán a cargo de entidades o dependencias --- públicas federales o locales y de organismos descentralizados.

Cuarta.- Los objetivos de la Ley del Seguro Social, relativos-- a la extensión del Seguro Social, en el campo al aumen to de las prestaciones en dinero y en especie, al im pulso de la acción preventiva, al disfrute de los beneficios del Seguro Social, mediante incorporaciones voluntarias, a los programas de solidaridad social y en general los tendientes a la protección de mayor número de mexicanos son ya una realidad.

Quinta.- En nuestro país se considera al Seguro Social como la institución central o más importante de la seguridad social, ya que tiene como fin asegurar a sus derecho-- habientes el máximo de seguridad en su existencia y la garantía de un nivel decoroso de vida. Por lo que, -- mientras existan causas tales como una gran explosión-- demográfica, una urbanización desordenada, una tasa de desempleo alta, los bienes de capital así como la ri-- queza en pocas manos, una redistribución de la riqueza nacional deficiente o dudosa, un plan de producción de

alimentos no acorde con la realidad y necesidades del pueblo, etcétera, los programas tendientes a un buen desarrollo y aplicación de la seguridad social se verán entorpecidos y por lo tanto, no se pueda hablar de una seguridad social homogénea en nuestro país.

Sexta.- En nuestro país se tropieza con muchas dificultades para instituir el Seguro Social fuera de los centros urbanos, debido a los pequeños agricultores y que son relativamente escasos los empresarios que ocupan un personal numeroso. Por lo que debe llevarse hasta sus límites, el programa de solidaridad social, aunado a las acciones de otros programas del Ejecutivo establecidos para la familia rural de México.

Septima.- Existe una diversificación de las estructuras encargadas de la aplicación de la seguridad social, lo cual trae como consecuencia una dispersidad en cuanto a las prestaciones que cada una de dichas estructuras otorgan a los beneficiarios. Motivo por el cual es recomendable que para eliminar los efectos que de tal situación se derivan, se tienda cada vez más a una centralización administrativa. Es decir, es necesaria, la unificación del Seguro Social para evitar la proli-

feración de dichas instituciones.

La seguridad social ha alcanzado un inmenso desarrollo y gracias a sus instituciones, importantes grupos de población reciben servicios de protección de salud y medios económicos de subsistencia en caso de diversas contingencias. Entre sus principales objetivos señalaremos los referentes a la necesidad de extender el ámbito de la seguridad social tanto en términos de categorías de personas protegidas como de contingencias cubiertas, y perfeccionamiento de los sistemas de prestaciones, el mejoramiento de la situación financiera o del funcionamiento administrativo, entre otros.

Octava.- En nuestra República y desde el punto de vista legislativo, la previsión social tiene un campo de aplicación más restringido que la seguridad social, aquella se liga, constitucionalmente, al concepto de "trabajador", - que de acuerdo con nuestra tradición legislativa y jurisprudencial, para los efectos laborales se trata del trabajador "dependiente". La seguridad social en cambio, protege también al trabajador independiente, siempre que pertenezca al sector económicamente débil de la población.

Novena.- Dada la complejidad de la existencia que nos rodea, el concepto de planificación integral se perfila como el único camino a seguir en la búsqueda de un desarrollo equilibrado. Los estudios sobre el futuro, a través de sus enfoques interdisciplinarios, constituyen una base esencial para la creación de una sociedad mejor. -- Por lo que se impone la necesidad de elaborar proyecciones de apoyo crítico, que proporcionen viabilidad política a los programas de seguridad social.

Décima.- Tomando en consideración las diversas formas de injerencia del poder político en las instituciones de seguridad social, una intervención más directa del Estado podría incidir en forma significativa sobre los aspectos de coordinación, solidaridad social, unificación de los regímenes existentes y de los conceptos y categorías -- cubiertos en los sistemas, universalización, y mejores posibilidades de una planeación efectiva.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ARCE CANO GUSTAVO.
De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial-Porrúa, México 1972.
- 2.- BARQUIN C. MANUEL.
Medicina Social, Mendes Oteo Editor, México 1977.
- 3.- CABANELLAS GUILLERMO.
Compendio de Derecho Laboral, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires 1968, Tomo II.
- 4.- DE LA CUEVA MARIO.
Derecho Mexicano del Trabajo, Tomos I y II, Editorial Porrúa, S.A. México 1969.
- 5.- GARCIA CRUZ MIGUEL.
La Seguridad Social, Tomo I.
- 6.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO.
El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Textos-Universitarios, México 1978.
- 7.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
El Seguro Social en México, México 1971, Tomo I.
- 8.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
Antecedentes de la Ley del Seguro Social, México 1973.
- 9.- ORTIZ HOPTA EUGENIO
La Seguridad Social Para Todos, México 1973.
- 10.- REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO No. 3, SEPTIEMBRE 1970.
Las Prestaciones Sociales de la Seguridad Social.
- 11.- REVISTA MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL No. 17, ENERO-ABRIL--1980.
La Universalización de los Sistemas de Seguridad Social.
- 12.- REVISTA MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL No. 19, DICIEMBRE DE 1980
Los Estudios Sobre el Futuro y la planificación Social: - hacia una estrategia de planificación de la seguridad social.

- 3.- SANCHEZ VARGAS GUSTAVO.
Promesa del Seguro Social en el Ideario de la Revolución -
Mexicana, México 1973.
- 14.- TRUEBA URBINA ALBERTO.
Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A. México
1981.

Bibliografía Jurídica

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley del Seguro Social
- 4.- Ley Federal del Trabajo
- 5.- Boletín de información jurídica del IMSS (Enero-Febrero,
1973).

TESIS EN UN DIA

Tesis por computadora

consultas sin compromiso
presupuesto gratis

Calle 13 No. 13-13
Tel. 848-33-66