



27
319

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**EXTENSION DEL REGIMEN DEL
SEGURO SOCIAL EN MEXICO
(INCORPORACION DE MUNICIPIOS)**

TESIS PROFESIONAL

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

HILDA ROSALIA GUADARRAMA GARCIA

ASESOR: LIC. SALVADOR LOPEZ MATA

MEXICO, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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

	Páginas
<i>Introducción</i>	1
<i>1. Ley del Seguro Social</i>	4
<i>1.1. Definición del Seguro Social</i>	7
<i>1.2. Evolución de la Ley del Seguro Social</i>	7
<i>1.3. Concepto de Extensión del Régimen del Seguro Social</i>	25
<i>1.4. Protección a un número mayor</i>	29
<i>1.5. Finalidades básicas</i>	33
<i>2. Conceptos fundamentales</i>	38
<i>2.1. Régimen Obligatorio</i>	39
<i>2.1.1. Seguros que comprende</i>	39
<i>2.1.1.1. Esquema Integral</i>	40
<i>2.1.1.2. Esquema Modificado</i>	41
<i>2.1.2. Formas de Acceso</i>	43
<i>2.1.2.1. Incorporación Obligatoria</i>	45
<i>2.1.2.2. Incorporación Voluntaria</i>	48
<i>2.1.2.3. Continuación Voluntaria</i>	51
<i>2.2. Régimen Voluntario</i>	53
<i>2.2.1. Seguro Facultativo</i>	54
<i>2.2.2. Seguros Adicionales</i>	57
<i>2.3. Servicios Sociales</i>	58
<i>2.3.1. Prestaciones Sociales</i>	59
<i>2.3.2. Servicios de Solidaridad Social</i>	63

<i>3. Normas de Extensión del Régimen. Ambito Geográfico</i>	65
3.1. Programa de Extensión del Régimen	66
3.2. Incorporación de Municipios	71
3.2.1. Censos Municipales	72
3.2.1.1. Identificación y características generales del Municipio	72
3.2.1.2. Infraestructura	72
3.2.1.3. Aspectos Médicos	73
3.2.1.4. Aspectos Económicos	73
3.2.2. Opinión del Area Médica	74
3.2.3. Estimación Financiera	75
3.2.4. Integración del Estudio	76
3.2.5. Iniciación Real de Servicios	78
3.3. Ampliación de Cobertura	78
<i>4. Normas de Extensión del Régimen. Ambito Personal</i>	80
4.1. Sujetos del Artículo 12 de la Ley, en Municipios Incorporados	82
4.2. Sujetos del Artículo 12 de la Ley, en Municipios No Incorporados	84
4.3. Sujetos del Artículo 13 de la Ley, en Municipios Incorporados y No Incorporados	85
4.3.1. Grupos de Campo	87
4.4. Políticas de Extensión del Régimen del Seguro Social	91
4.4.1. Lineamientos y principios generales	92
4.4.2. Formas de apoyo	97

4.4.3. Principios Fundamentales de un Programa de Extensión del Régimen del Seguro Social	98
4.4.4. Políticas Administrativas	103
4.4.4.1. Forma de Administración de Servicios	103
4.4.5. Políticas Financieras	104
4.4.5.1. Financiamiento	105
4.4.5.2. Concepto Social de la Política Financiera	107
 Conclusiones	 108
 Bibliografía	

*EXTENSION DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO
(INCORPORACION DE MUNICIPIOS)*

INTRODUCCION.

1. Ley del Seguro Social

1.1. Definición del Seguro Social

1.2. Evolución de la Ley del Seguro Social

*1.3. Concepto de Extensión del Régimen del
Seguro Social*

1.4. Protección a un número mayor

1.5. Finalidades básicas

INTRODUCCION

Dentro de las políticas del Instituto destaca, por su importancia, la de extender territorialmente el Régimen Obligatorio a fin de cumplir con los objetivos de la Seguridad Social, de amparar al mayor número de habitantes del País (1), así como promover el ingreso de grupos y de otros sujetos no incorporados (2).

Los estudios de Extensión del Régimen se realizan en función del objetivo institucional que deriva tanto de la Ley del Seguro Social cuanto de las políticas marcadas por el Ejecutivo Federal y por la División General del Instituto, objetivo que puede sintetizarse bajo el enunciado: "prestar más y mejores servicios a un número cada vez mayor de mexicanos, dentro del equilibrio financiero que garantice los derechos de los asegurados y la permanencia de la Institución" (3), se presentan un paso de avanzada hacia concepciones funcionales y resultados prácticos. Concretan puntos fundamentales, entre ellos los de:

- Lograr la incorporación al Régimen del Seguro Social - del mayor número factible de personas en el menor tiempo posible;

(1) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.- J.M.S.S. 1981. P. 1.

(2) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.- J.M.S.S. 1980. P. 1.

(3) García Sáinz, Ricardo.- "Estudio que comprende todos los-

- *Aprovechar al máximo la capacidad instalada y tender a una racionalización más lógica en la aplicación de todos los recursos institucionales;*
- *Incluir los nuevos núcleos conforme a esquemas de aseguramiento adecuados a las características socio-económicas, a las posibilidades y a las necesidades específicas de cada grupo;*

elementos, bases, consideraciones y tesis que se toman en cuenta para extender el Régimen a Municipios, tanto a trabajadores urbanos cuanto del campo", enviado al H. Consejo Técnico el 5 de agosto de 1974, en cumplimiento del Acuerdo 409879 correspondiente al Acta MCDXXXIV, de fecha 13 de marzo de 1974. Con cuatro anexos que detallan: 1.- "Elementos, bases, fundamentos y consideraciones que se toman en cuenta en el desarrollo de los programas de Extensión del Régimen Urbano del Seguro Social a grupos no protegidos". 2.- "Elementos, bases, consideraciones, capacidad instalada y tesis que se toman en cuenta para extender el Régimen a Municipios en donde existe población rural organizada económicamente". 3.- "Análisis de la forma en que se ha planeado el funcionamiento de los programas de Solidaridad Social. Sus diferencias con los regímenes urbanos y de campo". 4.- "Incorporación de nuevos Municipios". La aprobación al escrito del licenciado Ricardo García Sáinz la otorga el H. Consejo Técnico el 21 de agosto de 1974. Libros de Actas Originales.

- Establecer una escala de prioridades, para garantizar el equilibrio financiero institucional, donde se consideren factores determinantes para la incorporación:
- El número de probables sujetos de aseguramiento;
- La posibilidad de otorgarles servicios en unidades existentes; y
- Los niveles de ingresos y la estimación de egresos, útiles para detectar el superávit o el déficit anual correspondiente a la propia incorporación (4).

Precisadas las inversiones y los gastos corrientes que exige la incorporación de cada municipio o grupo en el número de personas beneficiadas, se está en tesitura de resolver lo procedente (5).

(4) Idem.

(5) Nuevos Rumbos.- J.M.S.S. 1975. P. 40.

1.- LEY DEL SEGURO SOCIAL

Por su definición legal y por su naturaleza, la Ley del Seguro Social es el medio, instrumento y meta por excelencia de la Seguridad Social, porque contiene dentro de sí la fuerza hacia tal universalidad.

La Ley del Seguro Social en la forma como actualmente está estructurada en cuanto a los sujetos de protección, constituye el documento más completo de Extensión ya que propicia que ninguna persona del País esté al margen de la Seguridad Social. Si se analizan los sujetos del Régimen Obligatorio se encontrará que dentro de ellos tienen cabida todas las personas que mediante su trabajo personal obtienen los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades fundamentales (alimentación, habitación, vestido y protección social), ya sea que dicho trabajo lo desarrollen como asalariados o como no asalariados; asimismo, incluye a los campesinos dedicados a la explotación rural ya sea asalariados, tenedores de tierra, propietarios, ejidatarios, etcétera.

De lo anterior se desprende que las únicas personas que quedaron fuera de la aplicación del Régimen del Seguro Social, serían aquellas que prestan sus servicios como servidores públicos en los términos del Apartado B Constitucional.

Para las personas que obtienen ingresos de actividades ajenas a su trabajo personal o de su esfuerzo físico o intelectual, está el Seguro Facultativo y para los marginados la Solidaridad Social.

Toda esta estructura en materia de sujetos del Seguro Social solamente puede operar armónicamente si se da oportunidad a que se apliquen sus disposiciones; si se pretende, como ha sucedido, poner en marcha programas parciales de aplicación a la Ley, se corre el riesgo de provocar serios desfinanciamientos en el campo que opere o cometa graves injusticias negando el ingreso o toda posibilidad de protección a quienes - la Ley considera sujetos de Seguridad Social.

Fuera de los ya mencionados solamente quedarían:

- a) Las personas que vivan de sus inversiones y los tenedores de valores en general;
- b) Las personas que prestan sus servicios a Entidades Federativas, Estatales o Municipales que están expresamente exceptuadas por la aplicación de la Ley y a quienes no proteja ninguna Institución de Seguridad Social que obviamente no sean profesionistas en ejercicio libre de su profesión;
- c) Quienes gocen de alguna pensión vitalicia; y
- d) Quienes no tengan ingreso alguno, ni por su trabajo, ni por su inversión, ni por pensión originada por algún motivo o derecho.

Estos últimos, carentes de todo ingreso, constituyen el núcleo de población marginada totalmente del desarrollo económico del País, ya que el Seguro Social no puede operar si se parte del concepto tradicional de que todo asegurado, en fon-

ma directa o indirecta, debe contribuir a su propio aseguramiento.

Para las personas que obtienen ingresos de actividades - ajenas a su trabajo personal o de su esfuerzo físico o intelectual, está el Seguro Facultativo y para los marginados la Solidaridad Social.

Los sujetos de aseguramiento y formas de incorporación - se encuentran encuadrados en un régimen de derechos, obligaciones, facultades y atribuciones. Este Régimen de Derecho señala la naturaleza de la protección y los sujetos de aseguramiento, los requisitos de disfrute, los alcances, duración y limitaciones a las mismas prestaciones (16).

16) Extensión del Régimen del Seguro Social a todo el País. - Jefatura de Servicios Técnicos. Departamento de Extensión del Régimen.- J.M.S.S. 1980. P. 16 a 18.

1.1. Definición del Seguro Social

Iniciaremos con la definición señalada en la Ley de Seguro Social. El Artículo 4º indica: "El Seguro Social es el - instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como - un servicio público de carácter nacional en los términos de - la Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros - ordenamientos" (17).

De Emil Schoenbaum y Juan Bernardo de Quiroz, no obstante ser extranjeros -el primero checoslovaco y español el segundo-, consideramos sus definiciones sobre Seguro Social como de autores mexicanos, en razón de que fué aquí donde las propusieron, durante su larga estancia en nuestro País.

Emil Schoenbaum (18), define al Seguro Social expresando: "El Seguro Social es parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias económicas, sociales y de salud, cuyo costo puede cubrirse por los ingresos o dinarios dentro del presupuesto de un trabajador -o de todo ciudadano-, siempre que esa colectividad sea lo suficientemen

(17) Véase: Ley del Seguro Social. Jefatura de Publicaciones.- J.M.S.S. 1985. P. 71.

(18) Elaboró importantes estudios actuariales y participó en la creación de la Ley del Seguro Social Mexicano y en varias de sus reformas, colaborando como Asesor Técnico del J.M.S.S., hasta su fallecimiento ocurrido en 1967.

te numerosa y el aseguramiento sea obligado por una Ley" (9).

Entre otras definiciones de autores mexicanos sobre el término Seguro Social, no debemos pasar inadvertida la del Doctor Mario de la Cueva, quien sugiere la siguiente: "El Seguro Social es 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 los riesgos naturales y sociales a que están expuestos" (10).

19) Velarde Benistain, Alfonso.- "Seguro Social.- Seguridad Social" en: Boletín de Información Jurídica.- Año III, Número 8, México, julio-agosto 1974. P. 9 - 48. (Órgano de difusión del Instituto Mexicano del Seguro Social).

10) Cueva, Mario de la.- Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo II, 5a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1963. P. 193.

1.2 Evolución de la Ley del Seguro Social

La primera Ley del Seguro Social fué expedida el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943, desde entonces ésta ha sido objeto de diversas modificaciones, algunas tan importantes como las de 1973 que le confirió un texto sustancialmente nuevo. Todas estas reformas debieron sujetarse, para obtener su validez legal, a los cauces y trámites legislativos de rigor. En realidad, salvo las tres primeras, que fueron decretadas por el Presidente de la República durante 1944 y 1945, en vista de las facultades extraordinarias que previamente le había concedido el Poder Legislativo, prácticamente todas las demás surgieron de iniciativas presidenciales discutidas y a veces ligeramente modificadas en las Cámaras de Senadores y Diputados.

La Ley de 1943, fué obra fundamentalmente de la generación de mexicanos nacidos alrededor de 1892, que es precisamente la de quienes, continuadores de la obra de los primeros caudillos del movimiento revolucionario, debieron encargarse de -- hacer realidad y llevar a la práctica el establecimiento en el País de aquellas instituciones cuya creación fuera ideada y propuesta por la Revolución de 1910 y luego llevada al rango de precepto constitucional por la Carta Magna de 1917. Y -- así fué como a partir del texto sancionado por el Congreso en diciembre de 1942, esa misma generación y la siguiente se dedicaron desde luego a llevarla a su cumplimiento, mejorando -- en lo posible sus preceptos y aprovechando las recomendacio--

nes sugeridas por la experiencia (11).

Resultaría absurdo buscar en la *Historia Mexicana Prehispánica o Virreinal*, algún organismo o situación jurídica que remotamente pudiera considerarse antecedente directo del Seguro Social. Es suficientemente claro que éste puede concebirse sólo en el sentido en que actualmente se le entiende: a partir de las experiencias y necesidades propias del sistema económico del capitalismo.

En la época anterior a la conquista de México todo lo que han podido descubrir los investigadores sobre esa materia es la organización del *Calpulli*, que de alguna manera protegía a sus miembros, y la existencia de ciertos "Hospitales" para la atención de ancianos e impedidos "Incapaces de servir al Estado" (12).

(11) *Cuarenta años de Historia 1943 - 1983*. J.M.S.S. 1983. - P. 13.

(12) "Legislación de Seguridad Social de los Empleados Públicos", en *Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Director Alberto Trueba Urbina y Sergio Rodríguez López y Victorico Bravo A. "Introducción a la Seguridad Social de los trabajadores del Estado", en México a través de los Informes Presidenciales, México, Secretaría de la Presidencia. 1976. T. XXII, "La Seguridad Social" 215 pp., pp. 77-175.

El México Independiente

La vida independiente de México debió iniciarse bajo el signo propuesto por José María Morelos en los Sentimientos de la Nación, con la búsqueda de una Nación socialmente justa en la cual fueran moderadas tanto la pobreza como la riqueza (13) idionario que se refrendo en la Constitución de Apatzingan de 1814 y en cuyo Articulo 25 se aludia al derecho popular a una Seguridad garantizada por los gobernantes (14).

Pero lo que sucedió fue que el País no disfrutó durante su primer medio siglo de existencia autónoma de un sólo periodo suficientemente largo de tranquilidad y debió dedicar sus esfuerzos antes que nada a intentar la consolidación de un Régimen Político adecuado, en lugar de satisfacer las más elementales necesidades populares.

Los únicos antecedentes verdaderos de la legislación moderna sobre aseguramiento de los obreros y sus familiares con respecto a los riesgos propios de su trabajo, se encuentran durante el primer decenio de este siglo, hacia los últimos

(13) Rodríguez y Bravo. Op. Cit., p. 218, "Sentimientos de la Nación", tienen fecha de 14 de septiembre de 1813.

(14) "Introducción a la Seguridad Social de los Trabajadores. Instituto Mexicano del Seguro Social", en México a través de los Informes Presidenciales, Op. cit., t. XJII, - p. 11.

años del Gobierno del General Díaz, en dos disposiciones aprobadas por sendas legislaturas estatales y decretadas por los gobernadores locales: La Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida en Toluca por José Vicente Villada - el 30 de abril de 1904, y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida en Monterrey el 9 de abril de 1906 por el Gobernador Bernardo Reyes, célebre escritor - (15). La importancia de los dos ordenamientos legales radicaba en el hecho de que reconocían por primera vez en el País - la obligación para los empresarios de atender a los empleados de sus negociaciones en caso de enfermedad, accidente o muerte derivados del cumplimiento de sus labores.

La Revolución Mexicana de 1910 y el Artículo 123 Constitucional

La legislación sobre temas de previsión laboral en general y de Seguros Sociales apareció en México hasta el segundo decenio del Siglo XX como consecuencia del movimiento revolucionario iniciado por Francisco J. Madero el 20 de noviembre de 1910, que desembocaría siete años más tarde en la promulgación de una nueva Constitución Política Nacional. 1915 fué un año clave, en enero se formuló y entregó al Primer Jefe un proyecto de Ley de Accidentes en donde se tomaban en cuenta las pensiones e indemnizaciones que deberían pagar los patrones en -

(15) El Texto de ambas leyes se encuentra en Idem..., T. I., -

el caso de incapacidades temporales, permanentes o totales, - así como la que correspondiera a los familiares del trabajador cuando ocurriera su muerte por causa de un riesgo profesional (16). Tres meses después, en Veracruz, Venustiano Carranza expidió una Ley Reguladora del Contrato de Trabajo, la cual hacía referencia a las medidas de higiene y seguridad que debían cumplirse obligatoriamente en los centros de labor (17)

Cada uno de los grupos revolucionarios que se alzaron en todo el País después del asesinato de Madero, proponían su propio programa de acción con ciertas sugerencias de reivindicación social. En la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes, se hizo la proclamación de un plan básico de reformas políticas y sociales de fecha 27 de septiembre de 1915, - en la cual todos los allí presentes señalaron la urgencia de buscar la superación social y económica nacional mediante - - "una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de las horas de trabajo e higiene y seguridad en los talleres, fábricas, etcétera"; lo cual habría de procurarse por medio de un conjunto de le--

(16) Zertuche Muñoz, Fernando.- Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los primeros años 1943 - 1944. - 1980. P. 19.

(17) El Seguro Social en México.- Antecedentes y legislación. Convenios, resoluciones y conclusiones en materia internacional. T. I, Apéndice.

yes tendientes a hacer "menos cruel la explotación del proletariado" (118).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es bien sabido, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1° de mayo siguiente, día en que se instala el Congreso Constitucional. La parte social de la Nueva Carta Magna significó en ese momento un avance de importancia fundamental y como dijo el maestro Trueba Urbina, fue nada menos - que "la primera (proclamación de derechos sociales) que se ex pidió en el mundo para combatir la explotación de todo aquel- que presta un servicio a otro en cualquier actividad laboral" (119).

En cuanto al establecimiento de un Seguro Social, esto ya se anotaba en la exposición de motivos del Artículo 123 propuesto el 13 de enero de 1917, sin embargo con esto no se daba el último paso, sino que sólo se imponía en la Fracción - XXXX a los Gobiernos Federal y Locales, la vaga obligación de "fomentar" la creación de "cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos". Tuvieron que pasar varios años para que ante la ineficacia del precepto señalado - se pensara en la necesidad de establecer un sistema nacional-

(118) México a través de los Informes Presidenciales. Op. Cit. T. XIII, P. 12, 13 y Zertuche, Op. Cit., P. 19.

(119) Trueba Urbina, Alberto. "La Nueva Ley del Seguro Social- de 1973 a la Luz de la Teoría Integral", en Seminario de Derecho del Trabajo, Op. Cit., P. 7-14, P. 9 y 10.

destinado específicamente a fomentar el aseguramiento efectivo de todos los trabajadores mexicanos (20).

Legislación laboral federal 1917 - 1940 e intentos frustrados de creación de una Ley del Seguro Social durante la tercera y cuarta década del Siglo XX.

La promulgación de la nueva Constitución Política significó la definición. A partir del 5 de febrero de 1917 puede decirse que se inició otra etapa en la existencia de México.

En cuanto a materia laboral en general, los poderes estatales quedaron autorizados para expedir sus propias leyes.

La gran preocupación del Presidente Obregón fue crear un instrumento de Seguridad Social para los trabajadores, motivo por el cual apresuró los trabajos para la redacción de un proyecto de ley para el aseguramiento de los trabajadores, el cual se aprobó el día 2 de junio de 1921, aunque no se hizo público hasta el 9 de diciembre siguiente cuando apareció en el Diario Oficial de la Federación (21).

El lugar que el General Obregón quiso asignar al seguro de los obreros debía entenderse dentro del contexto de una obra gubernamental de profundo sentido social, sin embargo, -

(20) *El Seguro Social en México . . .*, Op. Cit., T. I., P. 1.

(21) Este proyecto para la creación del Seguro Obrero se halla en *El Seguro Social en México . . .*, Op. Cit., T. I., - P. 455 - 460.

las dificultades para conseguir su implantación resultaron muy grandes, se apuntaban, sobre todo, los inconvenientes derivados de la carencia de una legislación laboral única en toda la República. Consciente de tal situación, el 30 de septiembre de 1924, Obregón presentó ante las Cámaras legisladoras una iniciativa de reforma al Artículo 123, para hacer que el Congreso de la Unión expidiera leyes sobre el trabajo que rigieran en toda la Nación a fin de reglamentar la formación de los salarios mínimos y la manera de llevar a cabo la participación de las utilidades entre los obreros; asimismo, se pretendía la modificación de la Fracción XXIX del referido texto constitucional, que hacía obligatorio un "Seguro del Trabajo" que contratara el Gobierno de la República. Esta proposición no tuvo éxito al igual que los proyectos anteriores de modo que la legislación mexicana de trabajo debía seguir esperando para hacer se realidad.

El primero de septiembre de 1925, Plutarco Elías Calles, - en el informe que rindió al Poder Legislativo de la Unión se refirió al hecho de haber sido ya redactados dos proyectos de Ley, y que ambos se encontraban en estudio por parte de "peritos en la materia", a fin de perfeccionarlos" (22). La Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales disponía de la creación de un Instituto Nacional de Seguros Socia-

(22) Plutarco Elías Calles, en la apertura del periodo ordinario del segundo año de sesiones XXXI Congreso de la Unión, el 1° de septiembre de 1925, en México a través de los Informes Presidenciales, Op. Cit., T. XIII, P. 36.

les, tripartito en cuanto a su administración, pero cuya integración económica sólo habría de corresponder al Sector Patronal.

El proyecto del Seguro Obrero en el estado en que se encontraba suscitó la inconformidad de los empleadores, que no estaban de acuerdo con ser ellos los únicos contribuyentes a su sostenimiento. No negaban la necesidad de su establecimiento, sino que consideraban que también debían tener aportación económica otros sectores de la población (23).

Pese a las dificultades que hallaba el Gobierno seguía empeñado en la creación de un Seguro Social; así, cuando el 27 de marzo de 1926 expidió una Ley General de Sociedades de Seguros en donde se hacía mención particular de las sociedades mutualistas, también se hacía mención de que el Poder Ejecutivo luego decretaría "las medidas complementarias" a dicha Ley conducentes a la creación del Seguro Social.

El establecimiento del seguro se había convertido en la bandera política por parte de todo aquel que quisiera ascender a la Presidencia.

(23) Cámara de Industriales de Orizaba.- La responsabilidad patronal en las enfermedades de los trabajadores y el Seguro Obligatorio, Orizaba, octubre de 1925, en *El Seguro Social en México...*, Op. Cit., T. J. P. 491 - 500.

Siendo Presidente provisional de la República, Emilio Portes Gil, en julio de 1929 convocó un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, para presentar la iniciativa referente a las modificaciones de la Fracción X del Artículo 73 Constitucional y del párrafo preeliminar del 123, así como la Fracción XXIX, de modo que en ella se hiciera alusión expresa a la necesidad de crear el Seguro Social en México (24).

Finalmente resultaron aprobadas las reformas constitucionales; la Ley que decretaba el cambio en el texto de 1917 fué expedida el 31 de agosto de 1929.

El Presidente Pascual Ortiz Rubio agilizó la redacción del proyecto de Ley Federal del Trabajo. Una vez terminado éste, - la iniciativa de decreto fue firmada por Don Pascual el 12 de marzo de 1931, y fué remitido a la Cámara de Diputados el 22 de mayo (25). El proyecto resultó aprobado el 18 de agosto y se publicó diez días después en el Diario Oficial. Este ordenamiento concedía carácter oficial y garantizaba la permanencia de fórmulas laborales ya existentes tales como los sindicatos y las agrupaciones patronales, los contratos colectivos y las juntas de conciliación y arbitraje. El nuevo ordenamiento reitenaba que los riesgos profesionales eran responsabilidad de los empresarios, pudiendo asegurar por su cuenta a sus empleados en Instituciones Privadas. En la Exposición de Motivos se

(24) El Seguro Social en México..., Op. Cit., T. I., P. 310-333

(25) En el Seguro Social en México..., Op. Cit., T. I., P. 335-362.

mencionaba que los estudios del proyecto de Ley sobre el Seguro Obligatorio continuaban (26).

En 1935 su primer Informe al Congreso el General Lázaro - Cárdenas, hizo llegar a los legisladores un proyecto de Ley sobre la materia en el cual se encomendaba la prestación del servicio a un Instituto de Seguros Sociales con aportaciones y administración tripartito, que incorporaría a su sistema a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas (27). El Plan propuesto se consideró inmaduro y fue necesario realizar un nuevo estudio.

La Primera Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT, que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1936, hizo alusión a la necesidad de que se establecieran lo más pronto posible legislaciones adecuadas sobre la materia en todas las naciones signatarias de tales acuerdos (28).

(26) Idem. T. J. P. 339.

(27) Zetuche. Op. Cit., P. 24 y 25.

(28) 23. Resoluciones relativas a los seguros sociales y al trabajo de las mujeres y de los niños", en "Resoluciones aprobadas por la Primera Conferencia celebrada en la Ciudad de Santiago de Chile, del 2 al 14 de enero de 1936". En El Seguro Social en México..., Op. Cit., T. III. P. - 447-459. Se sabe que ahí se instaba a los Estados asistentes a la Conferencia a la rápida instalación de seguros sociales; Zetuche, Op. Cit., P. 25.

Ante tal recomendación el Presidente de la República apresuró los trabajos respectivos, y así fué que llegó ante el General Cárdenas el proyecto elaborado por la Secretaría de Gobernación, el 26 de Marzo de 1938 (29). El autor de este nuevo plan que resumía las experiencias de los anteriores era el ministro del ramo, Licenciado Ignacio García Téllez. El proyecto de García Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales de aportación tripartita que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a los patrones de éstos, y que "cubría o prevendría los siguientes riesgos sociales: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria (30). Además del seguro obligatorio para los obreros de bajos ingresos, los peones aparceros y los arrendatarios, se establecían seguros facultativos con diversas modalidades, - así como para los ejidatarios. Las prestaciones que el sistema otorgaría serían tanto "directas e individuales que indemnizen por riesgos realizados" como "indirectas y colectivas", encaminadas a la prevención de los riesgos a que se halla expuesto - el trabajador por el desempeño de sus tareas (31).

(29) "Memoria de la Secretaría de Gobernación, 26 de marzo de 1938.- Proyecto de Ley de Seguros Sociales". En *El Seguro Social en México...*, Op. Cit., T. I. P. 519-553.

(30) *Idem* . . . , T. I. P. 520.

(31) *Idem* . . . , T. I. P. 523.

El proyecto elaborado por el licenciado García Téllez, -- fue analizado algún tiempo después por un consejo de ministros. La principal oposición al proyecto fue la del Secretario de Hacienda, pues le resultaba difícil aceptar la fundación de una Institución que, saliéndose de su control directo, recibiera aportaciones del Tesoro Nacional.

De cualquier modo el proyecto resultó aprobado. El 1° de septiembre de 1938, al inaugurar el período ordinario de sesiones del Congreso, Cárdenas anunció que en fecha próxima habría de pasar el proyecto a los representantes populares para su análisis y eventual aprobación.

El proyecto fue puesto en poder de los diputados el 27 de diciembre siguiente, pero la iniciativa no pudo llegar más adelante porque a los legisladores les pareció más conveniente que se elaborara "un proyecto más completo", también influyó la fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera.

Este proyecto fue la base principal en que se sustentó el que se elaboró cuatro años después y consiguió el respaldo de la Cámara.

Durante muchos años el movimiento obrero pugñó porque se promulgara la Ley del Seguro Social, cuya expedición, había sido declarada de interés público en la Constitución. A pesar de su insistencia y de los diversos proyectos elaborados por el ejecutivo Federal, no fue posible hacerlo entonces a causa de las difíciles condiciones en que se realizó la nueva integración del País y del insuficiente desenvolvimiento de sus fuerzas productivas.

La Ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra política social. La creación de un sistema en caminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero-patronales, dió origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México.

Además, los servicios y prestaciones que a partir de entonces empezaron a recibir los trabajadores aumentaron su salario real y, en consecuencia, su capacidad de consumo, en beneficio de la economía nacional.

El Régimen del Seguro Social ha contribuido a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y la reducción de las tensiones laborales y, así mismo, ha coadyuvado a disminuir los resultados negativos de la industrialización, en el seno de una sociedad aún altamente agrícola, en la medida en que es un instrumento redistribuidor del ingreso y un factor de integración nacional (32).

El desarrollo económico que se ha observado en el País, así como el incremento demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de

(32) Ley del Seguro Social. Jefatura de Publicaciones. Instituto Mexicano del Seguro Social. México. 1985. P. 11, 12 y

trabajo, han propiciado que los servicios que presta la seguridad social sean esencialmente dinámicos y que evolucionen paralelamente al desenvolvimiento del País, mejorando las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de extender sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos (33).

Asimismo, se han realizado sucesivas reformas a la Ley -- del Seguro Social, cuya finalidad ha sido la de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y extenderla paulatinamente a toda la población económicamente activa. A pesar de los avances que se han conseguido en esta materia, numerosos grupos que componen la sociedad mexicana permanecen al margen de los beneficios de la Seguridad Social.

Exactamente treinta años después de la expedición de la -- primitiva Ley, es decir, cuando ya las vigencias y los contingencias de una tercera generación eran las que dominaban al -- País, fue cuando surgió la inquietud de redactar un nuevo texto para la Ley del Seguro Social, sustancialmente diferente, -- aunque entrañable y filialmente vinculado con el anterior (34)

La redacción de ese nuevo texto de reformas a la Ley del Seguro Social fue propuesta al H. Congreso de la Unión, por el

(33) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.-
J.M.S.S. 1981. P. 2.

(34) Cuarenta años de Historia. 1943-1983 J.M.S.S. 1983. P. 13
y 14.

Presidente Luis Echeverría Álvarez, y posteriormente aprobada - por la Asamblea Legislativa el 12 de marzo de 1973, el objetivo de estas reformas es dar satisfacciones a las demandas formuladas por distintos sectores de la población conforme a las posibilidades reales de la Institución y el desarrollo económico del País.

La Ley Vigente contempla la posibilidad de que sectores - de la población no asalariados se incorporen voluntariamente - al Régimen Obligatorio.

A fin de que pueda ampliarse la cobertura de la seguridad social al campo y se incremente el número de campesinos que disfruten de ella, la Ley faculta al Ejecutivo Federal para fijar, mediante Decreto, las modalidades de aseguramiento que permitan una mejor distribución y un mayor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros del Instituto.

En la Ley es donde se encuentra el germen de crecimiento y evolución del Seguro Social, ya que esta contiene los instrumentos legales para beneficiar a la población aún no protegida (35).

La Ley Vigente toma en consideración los distintos estudios técnicos que se han hecho para definir las necesidades y posibilidades de mejoramiento y expansión del Sistema.

(35) Idem. Compendio de Normas . . . J.M.S.S. 1981 P. 3-5.

1.3. Concepto de Extensión del Régimen del Seguro Social

Es el desenvolvimiento natural del campo de aplicación de la Ley en toda su dimensión, por medio de la ampliación de servicios hacia sujetos no incorporados. Su sentido es dinámico y evolutivo, fundado en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y al que, como tal, debe contar con los beneficios de la Seguridad Social, con una perspectiva de bienestar colectivo (36).

Se ha comparado a la institución de la Seguridad Social - con una pirámide, cuya base la integran los sujetos protegidos y su volumen, la forma, el acumulamiento de sus prestaciones; de esta concepción han nacido las expresiones de Extensión --- Horizontal y Extensión Vertical del Régimen de Seguridad Social

La extensión del Régimen del Seguro Social mexicano tiene como características primordiales las siguientes:

- a) La apertura del Seguro Social debe estar fincada en el respeto a la Constitución y apegada a la legalidad.
- b) La extensión del régimen del seguro social debe alcanzar a las clases más necesitadas.
- c) El aseguramiento debe estar siempre acorde con la capacidad contributiva de los beneficiados y con las prestaciones a otorgarse.

(36) Idem. Compendio de Normas... J.M.S.S. 1981. P. 6.

- d) La protección del Seguro Social ha de enfocarse a resolver las necesidades más urgentes de los sujetos -- protegidos.
- e) Para que el Seguro Social tenga solidez y garantía de estabilidad debe actuar estrictamente apegado a sus -- posibilidades en materia de recursos humanos, materiales y financieros.
- f) La apertura a grupos sujetos al Régimen, debe siempre hacerse salvaguardando los derechos adquiridos por -- los asegurados en el Régimen existente y,
- g) Debe existir una estrecha coordinación del Instituto-Mexicano del Seguro Social con las demás dependencias e instalaciones que sean parte de la realización de -- la Seguridad Social en el País.

Lo anterior quedó perfectamente plasmado en la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social vigente y de la cual es conveniente consignar los párrafos siguientes, que señalan con eficacia las políticas y objetivos en materia de Extensión del Régimen Del Seguro Social, tanto vertical como horizontal.

"El incremento demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de -- trabajo hacen que el derecho a la seguridad social sea esen-- cialmente dinámico. Debe evolucionar de acuerdo con las cir-- cunstancias, mejorando las prestaciones y ampliando constante-- mente la posibilidad de incorporarse a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos".

"Aunque el régimen instituido por la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad".

De lo antes mencionado es fácil concluir que la Seguridad Social, puede extenderse en dos sentidos, que atienden, - el primero al volumen de prestaciones y tiempo de disfrute de las mismas y el segundo a la amplitud de los sujetos de aplicación. Extensiones que en la práctica se denominan "vertical" y "horizontal" respectivamente.

Extensión Vertical

Es indudable que en el transcurso de los años al volumen de prestaciones del Seguro Social en cantidad, calidad y tiempo de disfrute, se ha ido ampliando. Este incremento en el volumen de las prestaciones es un producto del desarrollo en el transcurso de los años, del Seguro Social y de la necesidad - de adecuarlo a la realidad socioeconómica que vive la Institución.

Extensión Horizontal

Esta expresión de dinamicidad del Seguro Social es posiblemente la más palpable, puesto que la amplitud de los sujetos protegidos es mayor conforme transcurre el tiempo, tanto por el crecimiento natural de su población derechohabiente, - como la puesta en acción de las diversas normas que regulan - y propician la extensión a los grupos no protegidos (37)

(37) Toledo Sánchez Carlos, Lic., Seminario Interamericano so

El Artículo 14 de la Ley del Seguro Social establece la - implantación en toda la República del Régimen del Seguro So-- cial Obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala - y faculta al Instituto para extender el Régimen.

La extensión de la Seguridad Social puede llevarse a cabo de dos maneras:

Formal:

Mediante decisión legal o declaración institucional

Real:

La protección institucional para las personas a quienes - formalmente se les señalo como protegidos por la Ley.

Para que la Extensión del Régimen del Seguro Social se - considere realmente extendida, es necesario que se den las dos condiciones:

Extensión Formal, y

Extensión Real, la falta de ella se denomina evasión y - puede ser atendida o no por el Instituto (38).

bre Doctrina y Práctica de la Seguridad Social. Extensión de la Seguridad Social. Análisis Conceptual. J.M.S.S. - 1976. P. 4, 5, 7, 8 y 9.

(38) Extensión del Régimen del Seguro Social a todo el País. J.M.S.S. - 1980. P. 4, 13 y 14.

1.4. Protección a un número mayor

La Seguridad Social se consolida a medida que protege a un número mayor de seres, el régimen institucional procura día a día elevar la cifra global de derechohabientes. Desde los albores del Seguro Social, existe la convicción de que, a mayor campo de aplicación y a mayor población amparada, el ejercicio de la Seguridad Social resulta más cabal (39). El sistema surge en el medio urbano, aprovechando las características de los centros donde se ubican las proporciones más altas de trabajadores adecuados para la realización de un control. Para poderse financiar, el propio régimen se ve impelido a que su implantación ocaezca en aquellas urbes industriales de mayor potencialidad económica, mismas que proporcionen los recursos necesarios que más tarde permitan su irradiación progresiva. La ampliación gradual, escalonada, desde luego tarda en convertirse en justicia social absoluta. El alargamiento o la expansión hacia nuevas circunscripciones territoriales, si en un comienzo se ajusta al desarrollo industrial, la situación geográfica y la accesibilidad de la región, la densidad de población asegurable y la posibilidad de establecimiento de los servicios correspondientes, después se adapta a factores demográficos -- más estrictos, distribución de concentración de trabajadores, condiciones de producción y fluidez de vías de comunicación, -- que en conjunto determinan territorios con zonas homogéneas. -- La extensión ulterior resulta cada vez más técnica y menos política.

(39) "Memoria Estadística 1972" J.M.S.S. p. 61.

Durante largo tiempo la extensión del régimen no ha escatimado esfuerzos. Dada la postura ideológica que se sustenta, de constante incremento de derechohabientes. Cuando se piensa que "de ninguna manera es justo que la redistribución del ingreso que se origina gracias a la Seguridad Social, comprenda un número muy bajo de mexicanos" (40), existe lógicamente la determinación de "afinar más la imaginación y aguzar el entendimiento, con el objeto de que, a través de la solidaridad de todos los grupos humanos que participan dentro del Seguro Social, se esté en condiciones de encontrar fórmulas eficaces - para llevar la protección del régimen a los grupos de conciudadanos aún desamparados" (41). Comentario de muy largos alcances el que externa que, "por razones de tipo humano, social, técnico y financiero, no sólo es conveniente sino indispensable, hacer un esfuerzo constante, tenaz y sistemático para poder llevar a través de una planeación cuidadosa y de una audaz ejecución, los beneficios de la Seguridad Social al mayor número posible de nuestros compatriotas" (42). Así, en su estructura legal misma, la Seguridad Social "busca extender -

(40) Palabras pronunciadas por el licenciado Carlos Gálvez Betancourt, Director General del I.M.S.S., México, 8 de junio de 1972.

(41) *Idem.*

(42) Gálvez Betancourt, Carlos "Informe rendido por el C. Licenciado Director General del I.M.S.S., a la Asamblea General, reunida en sesión ordinaria el día 20 de diciembre de 1971".

el régimen por todos los medios a su alcance, sea a través de extensiones territoriales que incorporan constantemente nuevas zonas del País; ya mediante la creación de nuevos esquemas que resuelven obstáculos impositivos de la incorporación al sistema de importantes sectores de población; ya por medio de las modificaciones de otros esquemas más, que permiten el fácil acceso a grupos humanos de consideración; o bien a través de la diaria y tenaz tarea realizada por los verificadores y auditores, para impedir que trabajadores con derecho a estar considerados dentro del régimen, permanezcan excluidos de él gracias a manipulaciones empresariales no muy dignas" (43). En efecto: se añaden municipios, se desarrollan trazos-esquemáticos técnicos que resuelven la captación de grupos asalariados urbanos -o del campo en sus respectivas áreas-, y se incluyen trabajadores hasta allí desprotegidos por el incumplimiento de patrones a las obligaciones impuestas por la Ley" (44).

Conviene, dejar constancia que, ni en la alternativa del campo práctico ni el ideal de sus propósitos, este nuevo derecho no viene a ser la panacea de todos los males sociales ni viene a remediar de plano todas las injusticias humanas. Simplemente aparece como un sistema organizado tendente a hacer-

(43) García Sáinz, Ricardo, Subdirector General Administrativo del IMSS. "La Administración del Seguro Social". En "Seguro Social", Tomo CXIX del "Boletín de la Seguridad Mexicana en Geografía y Estadística", P. 94.

(44) Gálvez Betancourt, Carlos. "Informe rendido por el C. de

disminuir y más soportables esas injusticias, a cautelar y - llevar remedio a tales flagelos, atacando sus causas, y tam- bién sus efectos, generados por la propia vida y por el pro- pio destino del hombre.

Poco a poco esta disciplina, ha trazado los rasgos ca- racterísticos de un derecho propio e independiente, ha verti- calizado su acción en cuanto a la responsabilidad de las con- tingencias, ha horizontalizado sus lazos tutelares en cuanto al ámbito de sus sujetos protegidos, sigue evolucionando en- cuanto al alcance cuantitativo y cualitativo de sus presta- ciones, ha conjugado diversos criterios respecto a su finan- ciación y gestión (45).

ciado Director General del I.M.S.S. a la Asamblea General reunida en sesión ordinaria el día 13 de diciembre de - 1973".

(45) Fajardo Crivillero, Martín. *Derecho de la Seguridad So- cial*. Ed. Lima, 1975. P. 20 y 21.

5. Finalidades Básicas

Las finalidades básicas de la Seguridad Social, están apuntadas correctamente en la Ley de 1973. La Seguridad Social es, - sin lugar a dudas, instrumento de solidaridad, factor de redistribución de la riqueza, y medio de convivencia armónica (46).

La solidaridad significa, ni más ni menos, adhesión comprobada a la causa o a la empresa de otros, es decir, interdependencia activa. Colaboración real, sin reticencias; protección - hacia los demás, sin provecho personal. Asimismo, un volcarse - inigualable en beneficio de las mayorías desprotegidas. Puntuualizada como "la responsabilidad compartida que corresponde a todo individuo o grupo de personas, para contribuir directa o indirectamente con su aportación material o personal en la medida de sus posibilidades, a la satisfacción de necesidades legítimas de otros individuos o grupos, es decir, asociándose o --- adheriéndose a la causa o a la empresa de otros" (47), está presente en el contenido de la Ley al establecer ésta normas que -

(46) Gálvez Beancourt, Carlos. En "Informe ... 1973". Aclara - que la nueva Ley viene a constituirse, a través de los cambios por ella promovidos, en "un mejor instrumento de la - redistribución de la riqueza, una más amplia expresión de - solidaridad humana y una más armónica convivencia, basada - en el bienestar mejor compartido".

(47) Conclusión de la XIV Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo, efectuada en la ciudad de Oaxaca del 8 al 10 de abril de 1974.

han de permitir gradualmente que sus beneficios no queden limitados a una minoría, sino que se vayan extendiendo -de acuerdo con los recursos disponibles- a un número cada vez mayor de - personas, inclusive a quienes pertenecen a grupos marginados - de los avances sociales, los cuales por su extrema carecen de capacidad contributiva. Al no justificarse humanamente la falta de atención para los necesitados, la solidaridad puede considerarse como pacto de unión. Los urgidos de protección frente a los riesgos vitales deben al máximo corto plazo. Quienes por su condición precaria e imposibilidad económica no han podido ser sujetos del régimen de Seguridad Social, tienen ya - una esperanza. Cabe advertir que no se desprecia la condición humana a través de la compartición de los riesgos conjuntos - que se soportan así con mayor facilidad. El humanismo social - surge como fenómeno de justicia pura cuando a todo ser se le otorgan las mismas posibilidades, idénticas soluciones a sus - conflictos. Sólo una solidaridad espontánea ha de conducir a - la sobrevivencia de la paz. Orientada hacia una mayor igualdad la solidaridad tiene como misión la de crear y transformar las condiciones de vida y de trabajo, de tal suerte que todos los - individuos no tengan solamente oportunidades iguales en la etapa preliminar, sino que aprovechen en realidad de tales oportunidades iguales, conciliables dentro del cuadro de sistemas sociales diferenciales a los cuales pertenecen: al eliminar las - injusticias, el aminoramiento de las tensiones resulta obvio. - El progreso social estará garantizado cuando las distorsiones sean anuladas y las tensiones canalizadas, porque sólo entonces el hombre no verá frenado el desenvolvimiento de su perso-

nalidad por estorbos (48).

Puede decirse que al existir una Seguridad Social acorde con la realidad económica del País, la extensión del régimen de Seguridad Social precisamente constituye el mejor instrumento, redistribuidor de la riqueza. Porque en él las personas de mayores recursos aportan más, e implícitamente el ajuste potencial protege de tal manera a las clases más necesitadas. La transferencia se realiza desde los favorecidos hacia quienes resultan mayormente débiles. Así lo menciona la exposición de motivos de la iniciativa de Ley: "La Seguridad Social, como -- parte de esa política, precisa ampliarse y consolidarse, no sólo por el imperativo de propiciar el bienestar de la comunidad, sino como exigencia económica, pues la redistribución de la riqueza que promueve no frena el crecimiento, sino por el contrario lo impulsa de manera real y sostenida: mientras el hombre no disponga de elementos para superar sus necesidades y limitaciones materiales y culturales no podrá alcanzar su plena realización y productividad" (49). Así pues, la desigual distribución de la riqueza, que obliga a impulsar con el mismo vigor -

(48) F. Lehouck. "Política Social y Teoría". En: "Revista Mexicana de Seguridad Social", año 7, núm. 3. febrero de 1972 p. 107-138.

(49) "Exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Seguro Social, suscrita por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Luis Echeverría Álvarez.

los aspectos sociales y los económicos del desarrollo conviene a la Seguridad Social en uno de los mecanismos más efectivos para lograr una redistribución equitativa de la renta nacional. Se dice técnicamente que el juego financiero en este caso ha pasado simplemente de ser compensatorio, esto es, el pago de una contraprestación, o verdaderamente distributivo, ya que la carga de los servicios se distribuye entre la población vertical y horizontalmente.

A partir de la solidaridad social y la redistribución de la riqueza se adquiere la convivencia armónica. Se logra la convivencia armónica si la solidaridad social es efectiva y si ésta conduce a una redistribución de la riqueza lo más justa y exacta posible. La Seguridad Social resulta un instrumento de bienestar compartido. Tal bienestar debe sustentarse en los efectos redistributivos que, en el ejercicio de una solidaridad colectiva organizada, procura la Ley. Cuando el bienestar social no se disfruta, no es factible conservar por mucho tiempo una estabilidad manifiesta. Porque el hombre —único o en grupo—, sin duda alguna, se rebela contra la inseguridad. En este sentido, vale recordar que "no hay esclavitud más punzante que la de un futuro incierto" (50).

En suma, la solidaridad social, la redistribución de la riqueza y la convivencia armónica se conjuntan como finalida--

(50) Alessio Robles, Miguel. "El Seguro Social y el Sector Empresarial". En: "Seguridad Social", Tomo CXIX del "Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística". P. 212.

des básicas de la Seguridad Social. En la Ley de 1973, como tres fuerzas equiparables, fincan la responsabilidad personal que humaniza al ser. Al atenuar las desigualdades y al valorar la libertad, la responsabilidad sitúa al hombre en el sector - al cual pertenece, y garantiza dentro de la sociedad el desarrollo óptimo de la persona social. Si la libertad se amplía, la responsabilidad se torna individual y socialmente más importante. Y la responsabilidad empalma entonces con la Seguridad Social (51).

(51) Nuevo Rumbo, I.M.S.S. 1975. P. 26.

EXTENSION DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

2. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

2.1. Régimen Obligatorio

2.1.1. Seguros que comprende

2.1.1.1. Esquema Integral

2.1.1.2. Esquema Modificado

2.1.2. Formas de Acceso

2.1.2.1. Incorporación Obligatoria

2.1.2.2. Incorporación Voluntaria

2.1.2.3. Continuación Voluntaria

2.2. Régimen Voluntario

2.2.1. Seguro Facultativo

2.2.2. Seguros Adicionales

2.3. Servicios Sociales

2.3.1. Prestaciones Sociales

2.3.2. Servicios de Solidaridad Social

2. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

A efecto de contar con un marco conceptual adecuado para la realización del presente trabajo es preciso delimitar el alcance de los principales términos utilizados por la Ley y que constituyen el fundamento de la infraestructura legal del sistema de Seguridad Social establecido por la misma (1).

De esta manera se puede apreciar que la Ley, en su Título Primero, da el concepto de Seguridad Social, señala el objeto, contenido y de los compromisos de Solidaridad Social -- del Instituto; en su Artículo 6°. los regímenes que comprende y, en el Título Tercero, otras clases de Seguro (2).

Artículo 6° El Seguro Social comprende:

- I. El régimen obligatorio y
- II. El régimen voluntario (3)

Cabe aclarar que la Ley al tratar el contenido del Régimen Obligatorio del Seguro Social se refiere a sus componentes, indistintamente, como "Seguros" o como ramos del Seguro.

(1) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

J.M.S.S. - 1980. P. 7

(2) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

J.M.S.S. - 1981. P. 7

(3) Ley del Seguro Social. Jefatura de Publicaciones. J.M.S.S.

1985. P. 72

No obstante, hecha esta salvedad, debe reconocerse que en realidad se trata de Seguros, establecidos en forma y con trato individualizado, los cuales conforman ramos diferentes en relación con el esquema integral de servicios de seguridad social establecidos por la Ley. (Ver Cuadro 1)

2.1. Régimen Obligatorio

Se considera como tal al conjunto de normas que regulan el aseguramiento de los sujetos comprendidos en los Artículos 12, 13 y 219 de la Ley del Seguro Social, así como las prestaciones que otorga el Instituto para cubrir la totalidad de las contingencias protegidas por la misma. Este régimen constituye el medio básico para cumplir con los postulados de Seguridad Social encomendados al Instituto, de ahí que cuando un trabajador ingresa al mismo no puede renunciar a los beneficios adquiridos ni ser dado de baja, mientras subsiste la situación que dió origen a la inscripción y siempre de acuerdo con lo establecido en la Ley.

Así pues se entiende que el término obligatorio no sólo se refiere a la aceptación forzosa del sistema al ser implantado en un Municipio, sino también a la facultad que tiene el Instituto para obligar coactivamente a los patrones a afiliar a sus trabajadores a este Régimen.

2.1.1. Seguros que comprende

Artículo 11. El Régimen Obligatorio comprende los seguros de:

1. Riesgos de trabajo;

CUADRO 3
 INTEGRACION DEL SEGURO SOCIAL
 REGIMENES Y SERVICIOS QUE COMPRENDE

S	Seguros que comprende (Art. 11)	Integral (Artículo 11)	<ul style="list-style-type: none"> ° Seguro de Riesgo de Trabajo (Fracción I). ° Seguro de Enfermedades y Maternidad (Fracción II) ° Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (Fracción III) ° Seguro de Guarderías para hijos de Aseguradas. (Fracción IV)
E			
G			
U			
R			
O	Régimen Obligatorio (Art. 6, I).	Modificado (Artículos 13, último párrafo y 16)	Cualquiera de los cuatro ramos del seguro, solos o combinados
		Incorporación Obligatoria - (Artículos 1° y 14)	
	Formas de Acceso	Incorporación Voluntaria - (Artículos 18 y 198 al 223)	Por Convenio Sin Modalidades
S		Continuación Voluntaria (Artículo 194)	
O			
C			
J	Régimen Voluntario (Art. 6, - II).	Seguro Facultativo (Art. 224)	
A		Seguro Adicional (Art. 226)	
L	Servicios Sociales (Art. 232)	Prestaciones Sociales (Artículos 232, I y 233)	
		Servicios de Solidaridad Social (Artículos 232, - II y 236)	

° La Ley también se refiere a ellos como ramas del Seguro.

- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y

IV. Guarderías para hijos de aseguradas (4)

A fin de cubrir las contingencias y proporcionar los servicios y prestaciones que la Ley señala a cargo del Instituto y a favor de los sujetos incorporados a éste (5).

Esta división es funcional en vista de la similitud de los riesgos a proteger, de su administración y para el cobro de las primas por cada uno de los seguros o ramos del Seguro.

Artículo 14. Se implanta en toda la República el Régimen del Seguro Social Obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala. Se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en los Municipios en que aún no opera, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones (6).

2.1.1.1. Esquema Integral

Al conjunto de servicios y prestaciones que el Seguro Social otorga a los asegurados y a sus beneficiarios a través de los cuatro seguros mencionados en el punto anterior, se le conoce con el nombre de "esquema integral", en virtud de que cu-

(4) Idem.

(5) Ley del Seguro Social. Op. Cit. P. 75

(6) Ley del Seguro Social. Op. Cit. P. 76 - 77

bre la totalidad de riesgos y pone al derechohabiente en aptitud de recibir todas las prestaciones previstas en la Ley, tanto en dinero como en especie.

El esquema integral para el ámbito de campo comprende únicamente los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (7).

2.1.1.2. Esquema Modificado

Comprende cualquiera de las cuatro ramas del seguro, solas o combinadas entre sí, dependiendo la integración del esquema y de las particulares condiciones o necesidades de los sujetos a incorporar, en los términos de la Ley.

Este esquema se utiliza para brindar protección a los sujetos del Artículo 12 (Ámbito Rural) cuando el Ejecutivo lo decreta (Artículo 16); y los del Artículo 13 (por incorporación obligatoria, por decreto o voluntaria por convenio), cuya incorporación al régimen obligatorio esta condicionada a la expedición de un decreto del Ejecutivo (8), y a los del Artículo 219 (Gobierno del Estado y Municipios (9)).

(7) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.-
Op. Cit. 1981. P. 9 - 10

(8) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.-
Op. Cit. 1980. P. 10

(9) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.-
Op. Cit. 1981. P. 10

Artículo 13. Igualmente son sujetos de aseguramiento del Régimen Obligatorio:

II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales - o en razón 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 de los anteriores;

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

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

VI. Los patrones personas físicas con traba- jadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegura- dos en los términos de esta Ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determi- nará por Decreto las modalidades y fecha de incorporación obli- gatoria al Régimen del Seguro Social, de los sujetos de asegu- ramiento comprendidos en este Artículo (10).



Tratándose de los sujetos que son incorporados mediante Decreto, éste señala el número de seguros que conforman el - esquema, las cuotas a cargo de los asegurados y demás obligados al pago de las mismas, así como el subsidio que para este mismo fin destina el Gobierno Federal.

En tanto no se expidan los decretos a que se refiere el Artículo 13, los sujetos de aseguramiento en él comprendidos podrán ser incorporados al régimen en los términos previstos en el Capítulo VIII de la Ley que se refiere a la incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio, que señala el esquema de aseguramiento que le corresponde a cada uno (11).

Los demás sujetos que se incorporen al régimen obligatorio en forma voluntaria, convendrán con el Instituto el esquema de aseguramiento bajo el cual quedarán protegidos.

El porcentaje de las cuotas que deben pagar unos y otros se determinan en proporción a las prestaciones que reciben - los asegurados y sus beneficiarios en cada uno de los seguros que integran su esquema de protección (12).

2.1.2. Formas de Acceso

La forma de acceso al Régimen Obligatorio del Seguro Social varía según que la aplicación de sus normas sea de carácter obligatorio o voluntario, dando lugar con ello, a la incorporación obligatoria o voluntaria, con sujetos, obligacio-

(11) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

Op. Cit. 1981. P. 11

(12) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

Op. Cit. 1980. P. 10

nes y derechos específicos. Los sujetos de incorporación obligatoria son los comprendidos en el Artículo 12 y los del 13 - cuando estén expedidos los Decretos del Ejecutivo Federal (13). Pueden incorporarse voluntariamente los demás trabajadores e independientes de los Municipios incorporados, según los acuerdos del H. Consejo Técnico (Artículo 18). En relación con los residentes en Municipios no incorporados, son susceptibles de ingresar aquellos que se encuentren en los supuestos de los Artículos 12 y 13 de conformidad con lo establecido en el Artículo 12 y 13 de conformidad con lo establecido en el Artículo 223 de la Ley (14). Son sujetos de incorporación voluntaria las mismas personas antes referidas, cuando en el primer caso, no este extendido dicho régimen (Artículo 12), en el segundo cuando no se haya expedido el Decreto y por último los sujetos del Artículo 219 de la Ley.

Artículo 18. En tanto no se expidan los Decretos a que se refiere el Artículo 13, los sujetos de aseguramiento en él comprendidos podrán ser incorporados al régimen en los términos previstos en el Capítulo VII del presente título.

Artículo 219. Las personas que empleen las entidades federales, estatales o municipales o los organismos o instituciones descentralizados, que estén excluidas, o no comprendidas en otras leyes o Decretos como sujetos de Seguridad Social ni en los Artículos 12 y 13 de esta Ley, podrán ser incorporadas voluntariamente al régimen obligatorio.

(13) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

Artículo 223. Igualmente podrán incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio, en los términos establecidos -- por este capítulo, las personas que residan en municipios a -- los cuales no se hubiese aún extendido el régimen (14).

Una tercera forma de acceso que puede considerarse como un reingreso al sistema, es la continuación voluntaria para -- aquellos sujetos dados de baja, que llenando ciertos requisitos, pretenden seguir disfrutando de los beneficios del Seguro Social, de acuerdo con el Artículo 194 (Ver Cuadro 2)

2.1.2.1. Incorporación Obligatoria

Es el mecanismo establecido en la Ley para cumplir con -- uno de los postulados básicos del Instituto, como es el de -- hacer llegar los beneficios de la Seguridad Social a los asalariados del ámbito urbano o del campo, así como a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en los términos de la Ley General de Crédito Rural, en -- los Municipios a los que se ha extendido el régimen obligatorio del Seguro Social e iniciado el otorgamiento de servicios.

Esto significa que una vez incorporado un municipio e iniciados los servicios correspondientes, patronos y sujetos obligados que se encuentran dentro de esa circunscripción territorial, de inscribir a sus trabajadores o sujetos de aseguramiento en el Seguro Social, así como el derecho para éstos y para los demás sujetos del Artículo 12 que se mencionan en el párrafo anterior.

(14) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

CUADRO 2
RÉGIMEN OBLIGATORIO

- Por sujetos -

Incorporación Obligatoria	<p>Analfabetos Urbano (Artículo 12 Fracción 3)</p> <p>Analfabetos de Campo (Artículo 12 Fracción 3)</p> <p>Miembros de Sociedades Cooperativas de Producción. (Artículo 12 Fracción 3)</p> <p>Miembros de Administraciones obreras o mixtas (Artículo 12 Fracción 3)</p> <p>Ejidatarios, colonos y pequeños propietarios, organizados en términos de la Ley General de Crédito Rural. (Artículo 12 Fracción 3)</p>
Incorporación Voluntaria	<p>Independientes (Artículos 13 y 206)</p> <p>Campeñinos (Artículos 13 y 210)</p> <p>Patrones Personas Físicas (Artículos 13 y - 215)</p> <p>Domésticos (Artículo 13 y 203)</p>
Formas de Acceso	<p>Trabajadores estatales, - federales y Municipales. (Artículo 219)</p> <p>Otras Incorporaciones</p> <p>Trabajadores en organiza- mos descentralizados (Ar- tículos 219 y 18 transi- torio)</p> <p>Municipios no incorpora- dos. (Artículo 223)</p>
Continuación Voluntaria	<p>Asegurados en el Régimen Obligatorio dados - de baja, con 52 semanas cotizadas. (Artículo 194)</p>

Este derecho es irrenunciable, cualquiera que sea la condición jurídica, económica o social del patrón e inexcusable para éste la obligación de inscribirlos en el Instituto, el que tampoco puede negarles el otorgamiento de los servicios y prestaciones, mientras se cumple con la Ley y sus reglamentos.

De todo lo anterior, se concluye que el ingreso al régimen obligatorio no depende de la voluntad del sujeto a asegurar ni del obligado principal, sino que al darse la condición del --aseguramiento, quien debe inscribirlo deberá proceder a ello y cubrir las cuotas correspondientes, y el Instituto, por su parte, queda obligado a aceptar su inscripción y a darle la protección a que tiene derecho (15).

Incorporación Obligatoria y Extensión Territorial

También es importante el Artículo 14 que establece la implantación en toda la República del Régimen del Seguro Social Obligatorio con las salvedades que la propia Ley señala y faculta al Instituto para extender el Régimen e iniciar los servicios en los Municipios en que, a la expedición de la Ley, --aún no operaba, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las diferentes regiones.

Este último es el que fundamenta la extensión territorial del Seguro Social para la aplicación obligatoria de la Ley en favor de aquellas personas cuya incorporación no está supeditada a la expedición de un Decreto específico (16).

(15) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

Op. Cit. 1981. P. 12 - 13

(16) Idem. P. 13, 14 y 15.

El primer efecto jurídico del acto de la incorporación de un Municipio, por acuerdo del H. Consejo Técnico, al Régimen - Obligatorio es vincular a todos los sujetos de la Ley del Seguro Social previstos en el Artículo 12 de la Ley, a las normas del Régimen Obligatorio, ámbito urbano y rural, todos los trabajadores asalariados de ese Municipio, que se dediquen a actividades rurales o no rurales; todos los miembros de las Cooperativas de producción, y todos los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, organizados en los términos de la Ley General de Crédito Rural, son personas que ipso facto, - están protegidas por el Régimen Obligatorio del Seguro Social - de acuerdo con sus propias normas.

Este "estar protegidos" significa el derecho a los beneficios del sujeto de aseguramiento, el cual es irrenunciable, impostergable e imprescriptible, con su contrapartida: la obligación del sujeto responsable (patrón, sociedad), la cual es inexcusable de parte de ellos, de cumplir con las diversas normas del Régimen Obligatorio.

Es pues la incorporación territorial, una de las actividades trascendentales más importantes que debe realizar el Seguro Social, del cual se derivan en cascada todas las demás que lo configuran y todo esto sólo tiene sentido si el Organismo - Sector realiza las actividades supremas de hacer imperar la Ley en un Municipio (17).

(17) Extensión del Régimen del Seguro Social a todo el País. - Jefatura de Servicios Técnicos, Departamento de Extensión del Régimen. 1980. P. 4

2.1.2.2. Incorporación Voluntaria

Es una figura jurídica establecida en la Ley a efecto de que las personas o grupos cuya incorporación no es obligatoria, por no estar satisfechas las condiciones y requisitos señalados en la misma, puedan acogerse voluntariamente a los beneficios que ofrece el sistema mediante la expresión de su voluntad y llenando los requisitos para hacer obligatoria su protección.

Acceptado el ingreso para la incorporación voluntaria de estos sujetos al régimen obligatorio, no pueden sustraerse de la aplicación de sus disposiciones ni ser dados de baja por el Instituto, sino que deben ser protegidos por el mismo, mientras cumplan con las condiciones que prevé la Ley y sólo perderán la calidad de asegurados si dejan de tener las características que originaron su aseguramiento, ya que su permanencia dentro del Seguro Social es de interés público, por ser éste el instrumento básico de la Seguridad Social.

La incorporación voluntaria se lleva a cabo por convenio sin más formalidades que el cumplimiento de los requisitos que señala la Ley.

Se utiliza la formalidad del convenio para incorporar o grupos específicos integrados por las personas que emplean las Entidades Federales, Estatales o Municipales, que están excluidas o no comprendidas en otras Leyes o Decretos como sujetos de Seguridad Social, ni en los Artículos 12 y 13 de la Ley e igualmente para los sujetos comprendidos en los supues-

tos de las fracciones I, II, y III del Artículo 12 de la Ley, residentes en Municipios a los cuales no se ha extendido aún el régimen obligatorio.

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social constituye una significativa innovación, ya que crea el marco legal necesario para incorporar al Seguro Social a numerosos grupos y personas, que conforme a la Ley anterior a 1973, no podían disfrutar de los beneficios que ofrece el sistema.

Con la incorporación voluntaria se abre la posibilidad de que, en tanto se expiden los Decretos a que se refiere el Artículo 13, queden protegidos por el régimen, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios. Dichos sujetos pueden incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio del Seguro Social, inscribiéndose en los periodos que fije el Instituto, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, reglamentos, acuerdos del H. Consejo Técnico e instructivos.

Conviene aclarar, sin embargo, que la incorporación voluntaria no procederá automáticamente cuando la incorporación de nuevos grupos pueda poner en peligro la eficacia de los servicios que la Institución presta a quienes ya se encuentran incorporados al régimen obligatorio, ya que la Ley le señala al Instituto una norma de conducta que es fundamental: es facultad del Seguro Social aceptar incorporaciones voluntarias. (Artículo 202) (18).

Es conveniente, en este marco conceptual, no dejar de manifestar que a un lado de la incorporación obligatoria que en breve síntesis se ha expuesto en párrafos anteriores, existe - la incorporación voluntaria.

La incorporación voluntaria implica que los sujetos deben permanecer bajo la protección del régimen obligatorio mientras subsistan las condiciones que permitieron su aseguramiento y - que no pueden ser dados de baja por el simple deseo de hacerlo, ya que debe brindarse hasta que desaparezcan dichas condiciones.

Al Instituto es a quien le toca juzgar o en su caso decidir si una solicitud de incorporación puede afectar los servicios existentes. Sin embargo, dejar sin seguridad social a quienes por sí mismos no pueden contribuir a su financiamiento y - no buscar el apoyo de otros núcleos que son autosuficientes y - producen al Instituto remanentes entre su aportación y las -- prestaciones que reciben, es provocar el desamparo social de - los primeros.

La ley prevé la posibilidad de la incorporación con carácter de voluntaria de todas aquellas personas, fundamentalmente trabajadores asalariados y demás sujetos del Artículo 12, que se encuentren en Municipios a los que el Instituto no haya extendido su protección con carácter general.

*(18) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.
Op. Cit. 1981. P. 15-19*

Igualmente son sujetos de incorporación voluntaria los sujetos del Artículo 13, mientras no se expida el Decreto que lo haga obligatorio. En esta situación se encuentran los trabajadores independientes.

Las personas que prestan sus servicios a Entidades Federales, Estatales y Municipales y a Instituciones u Organismos de carácter descentralizado, también pueden incorporarse voluntariamente (Artículo 219 de la Ley del Seguro Social) (19).

2.1.2.3. Continuación Voluntaria

Es el derecho que tiene el asegurado con cincuenta y dos semanas de cotización y que es dado de baja en el Régimen Obligatorio, de continuar en el mismo, sea en los seguros conjuntos de Enfermedades y Maternidad y de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, o en cualquiera de ellos a su elección, pudiendo quedar inscritos en el grupo de salario al que pertenecía en el momento de la baja, o en el inmediato inferior o superior, debiendo cubrir íntegramente las cuotas obrero-patronales respectivas, y enterarlas por bimestres o anualidades adelantadas (Artículo 194) (20).

Artículo 194. El asegurado con un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones semanales acreditadas en el régimen obligatorio, al ser dado de baja tiene el derecho a continuar voluntariamente en el mismo, bien sea en los seguros conjuntos de enfermedades y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o bien en cualquiera de ambos a su elección,

(19) Ley del Seguro . . . Op. Cit. P. 177

(20) Compendio de Normas . . . Op. Cit. 1981 P. 19-22

pudiendo quedar inscrito en el grupo de salario a que pertenecía en el momento de la baja o en el grupo inmediato inferior o superior. El asegurado cubrirá íntegramente las cuotas obrero-patronales y podrá enterarlas por bimestre o anualidades adelantadas.

Se admite por otra parte, en la continuación voluntaria - el ramo de enfermedades y maternidad aún cuando en el lugar de residencia del asegurado no existan unidades médicas del Instituto, siempre que el Municipio se encuentre incorporado y operando en el Régimen Obligatorio del Seguro Social, a efecto de que los asegurados que no estén en condiciones cubrir los ramos de aseguramiento voluntario, puedan obtener la protección a su salud.

El derecho a continuar en el régimen obligatorio se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito, dentro de un plazo de doce meses contados a partir de la fecha de baja - (Artículo 195).

La continuación voluntaria en el régimen obligatorio termina por:

- Declaración expresa firmada por el asegurado;
- Dejar de pagar las cuotas durante tres bimestres consecutivos; y
- Ser dado de alta nuevamente en el régimen obligatorio.

La continuación voluntaria, obviamente solo procede en los seguros que hubiese estado inscrito el asegurado y sólo debe negarse si algún decreto especial determina que los sujetos

con esquema modificado no tienen derecho a ese beneficio (21).

2.2. Régimen Voluntario

Es el conjunto de normas que regulan el aseguramiento de los sujetos comprendidos en el Artículo 224 de la Ley del Seguro Social, y la posibilidad jurídica de que el Instituto se haga cargo mejorando sus propias prestaciones en dinero de los Seguros de Riesgos de trabajo e invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, de las prestaciones contractuales que sobre la materia estén contenidas en los contratos colectivos de trabajo con prestaciones superiores a las que otorga el Instituto. Está integrado por el conjunto de prestaciones en especie o en dinero que otorga el Instituto, en los Seguros Facultativos y Adicionales, conforme a las peculiaridades de los sujetos de aseguramiento a que se refiere este régimen, a las características de los riesgos protegidos y a los beneficios que se proporcionen (22).

En lo que se refiere a los sujetos de protección del Seguro Social la Ley prevé una figura denominada Seguro Facultativo, para brindar protección médica a dos tipos de personas: a los dependientes de un asegurado en el régimen obligatorio que no satisfagan los requisitos de la Ley para tener derecho como familiares beneficiarios a esas prestaciones, y todas aquellas personas que no estén previstas por el régimen obligatorio co-

(21) Compendio de Normas . . . Op. Cit. 1981. P. 19 - 22

(22) Compendio de Normas en . . . Op. Cit. 1981. P. 22

mo sujetos de aseguramiento ni en ninguna otra Ley similar de Seguridad Social, o que estén expresamente exceptuadas de la misma, es decir, que no puedan entrar al régimen del Seguro - Social obligatorio ni por incorporación voluntaria ni sea posible su protección institucional por otra vía (23).

2.2.1. Seguro Facultativo

Es un medio de protección, por el cual el Instituto proporciona asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, a familiares del asegurado que no están protegidos por la Ley o que estándolo, no cumplen con los requisitos de la misma, así como a personas no comprendidas dentro del régimen obligatorio y que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o Decretos de Seguridad Social o sea a todas las que no son sujetos de aseguramiento (Artículo 224) (24).

Artículo 224. El Instituto podrá contratar individual o colectivamente seguros facultativos, para proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por esta Ley o bien para proporcionar dichas prestaciones a personas no comprendidas en los Artículos 12 y 13, con las salvedades consignadas en los Artículos 219 y 220 de esta Ley.

El Seguro Facultativo puede ser para protección individual o colectiva.

(23) Extensión del Régimen del Seguro . . . Op. Cit. P. 14-15

(24) Ley del Seguro . . . Op. Cit. P. 181

La contratación del Seguro Facultativo Individual esta - suspendida desde el año de 1984, por ser desfinanciable para el Instituto, previo estudio realizado por el Departamento de Extensión del Régimen y sometido a la consideración del H. Consejo Técnico.

Algunos de los motivos por los que se suspendió dicha contratación son los siguientes:

A pesar que se determino una nueva cuota para este Seguro, en la práctica sigue siendo desfinanciable para el Instituto, ya que las personas que lo contratan, lo hacen para recibir en forma inmediata los servicios médicos, y no en forma preventiva para posibles contingencias de enfermedad, por lo cual, con observancia en el Artículo 202 de la Ley del Seguro Social, se propone al H. Consejo Técnico que continúen suspendidas las inscripciones individuales, hasta en tanto se conozca, el resultado financiero de la operación de este seguro.

Con objeto de conocer lo mejor posible el balance de ingresos y egresos, que representa para el Instituto el Seguro-Facultativo Individual, se propuso al H. Consejo Técnico que en estricto cumplimiento al Artículo 230 de la Ley, las Delegaciones del Instituto, lleven en sección especial la contabilidad y administración de fondos por separado a la de los seguros obligatorios, lo que permitiría al H. Consejo Técnico - al final del año, disponer del informe correspondiente a la operación de este seguro, con lo que se contaría con una base real y suficientemente sólida para tomar en forma definitiva-

La decisión correspondiente (25)

Contratación Colectiva del Seguro Facultativo.

Naturaleza y sujetos del contrato del Seguro Facultativo

Mediante la contratación colectiva del Seguro Facultativo el Instituto otorga a los sujetos protegidos por el mismo, la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, -- que resulten necesarias durante el periodo cubierto por la cuota correspondiente, en los términos y con las limitaciones que se establecen en estas normas.

Son sujetos del Seguro Facultativo:

I. Los familiares de los asegurados en el régimen obligatorio del Seguro Social, que se encuentren comprendidos hasta el cuarto grado de parentesco por consanguinidad (padres, abuelos, bisabuelos, tatarabuelos, hijos, nietos, vianietos, tataranietos, hermanos, medios hermanos, tíos y sobrinos cannales, primos hermanos y tíos y sobrinos cannales segundos) (26), que no estén protegidos por dicho régimen o que estándolo no satisfacen los requisitos que la Ley señala para tener derecho a las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad;

II. En general, las personas no consideradas como sujetos

(25) Estudio acerca de la Suspensión de Contratación del Seguro Facultativo. Subjefatura de Servicios Técnicos. Departamento de Extensión del Régimen. I.M.S.S. 1984. P. 20-22

(26) Normas Básicas para la contratación colectiva del Seguro Facultativo. Aprobadas por el H. Consejo Técnico por Acuerdo 2707/84 del 19 de diciembre de 1984.

del régimen obligatorio en los Artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social, que además estén excluidos o no comprendidos en otras leyes o Decretos como sujetos de seguridad social, así - como aquellos que hayan causado baja en el mencionado régimen - y que no tengan reconocidas en el mismo, el número de semanas cotizadas necesarias para continuar voluntariamente en el régimen de referencia.

De la contratación del Seguro Facultativo

El contrato de Seguro Facultativo podrá celebrarse con Empresas o Agrupaciones con personalidad jurídica y patrimonio - propios, diferentes a los de sus miembros, para proteger a éstos, a sus familiares o a ambos y se perfeccionará con la sola firma del documento, por parte del Instituto y el representante legal de la empresa o agrupación.

2.2.2. Seguros Adicionales

Es un medio de protección del que se sirve el Instituto, - a través del contrato respectivo, para satisfacer prestaciones económicas pactadas en los contratos colectivos o en los contratos ley que son superiores a los de la misma naturaleza que las establecidas por el régimen obligatorio del Seguro Social - para los ramos de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (27).

Artículo 226. El Instituto podrá contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en-

(27) Compendio de Normas en . . . Op. Cit. 1980. P. 20 - 21

los contratos ley o en los contratos colectivos de trabajo que fueren superiores a las de la misma naturaleza que establece - el régimen obligatorio del Seguro Social.

Artículo 227. Las condiciones superiores de las prestaciones pactadas sobre las cuales pueden versar los convenios, son: aumentos de las cuantías; disminución de la edad mínima para su disfrute; modificación del salario promedio base del cálculo y en general todas aquellas que se traduzcan en coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones de disfrute de las mismas.

Las prestaciones económicas a que se refiere el presente Artículo corresponderán a los ramos de los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. (28)

2.3. Servicios Sociales

Es el conjunto de normas por medio de las cuales se otorgan prestaciones a los derechohabientes, a la generalidad de la población o a los solidariohabientes, con recursos específicos destinados a este fin, de acuerdo con la política institucional en la materia, para los dos primeros grupos y por lo que se refiere a los solidariohabientes, conforme lo determine el Ejecutivo Federal.

La prestación de los servicios sociales, es una tarea de promoción adicional y complementaria de los postulados de Seguridad Social, que por Ley administra el I.M.S.S. (29)

(28) Ley del Seguro . . . Op. Cit. P. 181

(29) Compendio de Normas en . . . Op. Cit. 1981. P. 24 - 25

2.3.1. Prestaciones Sociales

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 233, que a la letra dice:

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 (30), de la Ley del Seguro Social.

Estas actividades se financian con recursos del Seguro de Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, sin comprometer el equilibrio financiero del Instituto, ni la eficacia de los servicios del Régimen Obligatorio, conforme a la asignación de recursos que anualmente determina la Asamblea General.

La realización de estas actividades, no tienen el carácter obligatorio que reviste el resto del sistema y se instrumentan por el Instituto, de acuerdo a las necesidades de la población beneficiaria.

Artículo 234. Las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

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

(30) Ley del Seguro . . . Op. Cit. P. 187

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

IIIJ. Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;

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

V. Regularización del estado civil;

VJ. Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores;

VJJ. Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;

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

IX. Establecimiento y administración de velatorios, así como de 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 (31)

Este Artículo señala algunos de los programas a través de los cuales el Instituto puede otorgar las prestaciones; así como todos aquellos orientados a la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Como puede observarse, los programas sociales son el universo abierto en cuanto a su número y calidad, en razón de los sectores de la población a la que van dirigidos (32).

Las prestaciones sociales se han enfocado con el criterio de otorgar prioridad a los sectores de menores ingresos e incorporar las opiniones y recursos de la población en la planeación y otorgamiento de los servicios.

Los programas de bienestar y desarrollo familiar tienden a mejorar la calidad de vida de las mayorías, por lo que pondremos especial énfasis en la apertura de nuevos centros de extensión en las zonas de mayor rezago social.

Al habernos confiado el Gobierno de la República mayores recursos para el Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo, se ampliará su cobertura en más Entidades Federativas y, en ellas, nuevas colonias populares iniciarán el proceso de capacitación y desarrollo, que cristalizará en talleres y cooperativas.

Para ofrecer mayores opciones en la práctica del deporte y en el uso positivo del tiempo libre, durante los fines de semana convertiremos las áreas verdes, canchas deportivas y al-

bercas de los centros de seguridad social, en centros recreativos para ser utilizados a precios accesibles por toda la población.

Compromiso fundamental para 1986 será extender los servicios de atención preventiva, alimentaria y de capacitación pre-jubilatoria, crear programas vacacionales y de atención a jubilados y pensionados en la mayor parte de la República.

Para ampliar la capacidad de atención, nos proponemos poner en funcionamiento nuevas guarderías (33).

Las políticas de salud establecen que ésta no puede ser concebida como un lujo o como algo superfluo. Debe interpretarse como un elemento básico que todo individuo debe disfrutar; es una necesidad a la cual la sociedad debe responder.

El incremento en los niveles de salud de una comunidad, y la mejoría en la calidad de sus miembros, constituyen probablemente los componentes más altamente considerados en el desarrollo de un conglomerado.

Con base en lo anterior, puede señalarse entonces que la respuesta a los requerimientos básicos de salud de la población debe considerarse como un objetivo social de gran importancia y trascendencia política. No es extraño que algunos estudiosos consideren a los servicios básicos de salud "como un instrumento de política y de desarrollo social, consecuencia del desarrollo económico y un factor para alcanzarlo".

(33) Memoria Institucional 1984. Jefatura de Publicaciones. - Instituto Mexicano del Seguro Social. Mayo 1985. P. 30-32

En la actualidad se observa que las necesidades de la población en materia de salud van afortunadamente adelante de -- las posibilidades de responder a ellas; de ahí que al tratar -- que esta brecha no se amplíe peligrosamente, es una grave responsabilidad en el momento actual.

Se han establecido para ello dos conceptos que también se consideran necesarios reiterar: el de la atención primaria de -- la salud, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad, pero por medios que les sean aceptables, con una plena participación y con un costo no oneroso, tanto para ella como para el País.

El otro concepto al que haría referencia, es la integración de los equipos de salud a la comunidad para una mejor prestación de servicios y ello no sería factible, si no se toman -- en cuenta algunos conceptos y premisas.

Expresar lo anterior es muy sencillo, pero llevarlo a cabo es un reto (34).

2.3.2 Servicios de Solidaridad Social

Los servicios de atención médica, farmacéutica e incluso-hospitalaria, proporcionados por el Instituto, exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del País, constituyen polos de profunda marginación rural, urbana y suburbana y que el Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

(34) Programa Nacional de Solidaridad Social. Boletín Informativo. Vol. 3. Número 2. Marzo-Abril 1985. P. 1 - 2

El Instituto para proporcionar los servicios a que se refiere el párrafo anterior, organiza y opera Unidades Médicas y así mismo, dicta las bases e instructivos a que se sujetan dichos servicios, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás instituciones de salud y seguridad social.

Para que el otorgamiento de los servicios señalados no afecte el equilibrio económico del Instituto, en detrimento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del Régimen Obligatorio del Seguro Social, se precisa que los mismos sean financiados por la Federación, por la propia Institución y por los beneficiarios. La Asamblea General determina anualmente el volumen de recursos que destinará para tal efecto, tomando en cuenta las aportaciones que haga - el Gobierno Federal (Artículo 239).

Se establece que los solidarioshabitantes deben contribuir con aportaciones en efectivo, o bien mediante trabajos personales que realicen en beneficio de las comunidades en que habitan y que les permitan a futuro, alcanzar el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio en los términos de la Ley (35).

3. NORMAS DE EXTENSIÓN DEL RÉGIMEN. AMBITO GEOGRAFICO.

3.1. Programa de Extensión del Régimen

3.2. Incorporación de Municipios

3.2.1. Censos Municipales

3.2.1.1. Identificación y características generales del Municipio

3.2.1.2. Infraestructura

3.2.1.3. Aspectos Médicos

3.2.1.4. Aspectos Económicos

3.2.2. Opinión del Área Médica

3.2.3. Estimación Financiera

3.2.4. Integración del Estudio

3.2.5. Iniciación Real de Servicios

3.3. Ampliación de Cobertura

3. NORMAS DE EXTENSIÓN DEL RÉGIMEN. AMBITO GEOGRAFICO.

La Ley del Seguro Social en su Artículo 14 implanta el Régimen Obligatorio y sienta las bases para alcanzar la meta de brindar los beneficios de la seguridad social a todos los sectores e individuos que integran nuestra sociedad. A pesar de los avances que a este respecto se han logrado hasta ahora, -- existen Municipios en donde habitan grupos de población que -- permanecen al margen de la seguridad social, y es indispensable realizar un esfuerzo cada vez mayor, para hacer extensivos los beneficios a los sectores más necesitados de la población. Para lograr estos propósitos, es preciso buscar los mecanismos operativos que permitan llevar la protección del Seguro Social a los habitantes del País, que aún no están amparados por el mismo.

Artículo 14. Se implanta en toda la República el régimen del Seguro Social obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala. Se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en los Municipios en que aún no opera, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones (1).

Para tal efecto, la Ley faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en los Municipios en los que aún no opera, conforme lo permitan --

111 Ley del Seguro Social. Jefatura de Publicaciones. J.M.S.S. 1985. P. 76 - 77

las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones del País; facultad que se hace efectiva a través de Acuerdos dictados por el H. Consejo Técnico, una vez - realizados los estudios que determinan la viabilidad de la incorporación (2).

3.1. Programa de Extensión del Régimen

Alcances

El programa abarca todos los Estados de la República en los que existen Municipios por incorporar, es decir, incluye-aquéllos no incorporados e incorporados sin servicios, excluyendo del universo de estudios los Estados totalmente incorporados al Régimen del Seguro Social (Baja California, Baja California Sur y Distrito Federal). Tampoco se incluyen los Estados de Tamaulipas y México, debido a que han sido seleccionados como Estados piloto para probar la metodología de la investigación.

Organización

Una vez que se autorice el Programa de Extensión, será necesario convocar a los Jefes de Servicios Técnicos de las Delegaciones en las que se llevarán a cabo las investigaciones de campo, a una reunión en las Oficinas Centrales para exponerles el programa, proporcionándoles las instrucciones necesarias para la realización de las investigaciones de campo y la coordinación operativa del programa en las propias Dele-

(2) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

gaciones.

En esta reunión se tratarán tres temas específicos:

- Políticas y programa de extensión del régimen con base en el documento preparado por el Departamento de Extensión del Régimen.
- Metodología e instrucción para la investigación de campo y los planes de recorrido; recursos necesarios para realizarlos.
- Análisis técnicos y aplicación operativa de los resultados a nivel delegacional y central.

Recursos

. Humanos

A fin de llevar a cabo este programa es necesario contar con el personal necesario de los Departamentos de Extensión del Régimen, de Verificación y de las propias Delegaciones.

Por lo que respecta al Departamento de Extensión del Régimen, es necesario contar con un mínimo de 10 personas calificadas a fin de que sean los responsables de la investigación de campo que se realice en cada una de las Delegaciones. (Llenado de cuestionarios, instrucción y recopilación final de cuestionarios).

Por lo que respecta al Departamento de Verificación será necesario contar con un mínimo de 3 personas, a fin de que sean los responsables de la realización de los recorridos y de su coordinación con las Delegaciones

nes en cuanto a recursos humanos y materiales.

Asimismo será necesario contar con personal de apoyo de las mismas Delegaciones a fin de que realicen los recorridos, lo cual estará en función del número de Municipios que sea necesario visitar en cada Estado.

Financieros

En el caso del personal adscrito al Departamento de Extensión del Régimen se designarán 10 personas, las cuales coordinarán el desarrollo de las investigaciones de campo por lo que no habrá que hacer ninguna erogación adicional.

En lo que respecta al Departamento de Verificación la asignación del personal responsable quedará a cargo del propio Departamento.

El personal de las Delegaciones que se encargará de los recorridos será del área de Verificación y requerirá la autorización de tiempo extraordinario y viáticos, con cargo al Departamento de Extensión del Régimen.

Asimismo será necesario autorizar algunas partidas para la reproducción del material que se utilice para realizar la investigación.

Tiempo de Desarrollo

Una vez que se reciba la información de las Delegaciones, se procesará y analizará para presentar los programas de incorporación a fin de que se pueda pla

near y realizar las investigaciones posteriores.

Una vez que el Departamento de Extensión del Régimen reciba la documentación obtenida de las investigaciones posteriores, procederá a su análisis para realizar la programación y presentación final de resultados.

Programa de Actividades

Primera Etapa

1. Recabación de información a nivel de campo
 - 1.1. Preparación y celebración de una reunión de Jefes de Servicios Técnicos
 - 1.2. Organización operativa de la investigación a nivel Delegacional
 - 1.3. Coordinación de la organización operativa de las Delegaciones a Nivel Central
 - 1.4. Realización de la investigación de campo (recorrido)
2. Recopilación y vaciado de la información a nivel Delegacional.
3. Presentación de propuesta de incorporación a nivel Delegacional.
4. Recopilación y procesamiento de la información a nivel central.
5. Propuesta preliminar de Municipios a incorporar presentada en orden prioritario.

- 5.1. Análisis de la información a Nivel Central.
- 5.2. Comparación de los resultados de distintos análisis (modelo estadístico-matemático, análisis en la Delegación y en las Oficinas Centrales)

Segunda Etapa

- 6. Recabación de información adicional, a nivel campo, - de los Municipios señalados en la propuesta preliminar.
- 7. Recopilación y vaciado de la información a nivel Delegacional.
- 8. Recopilación y procesamiento de la información a Nivel Central.
- 9. Propuesta final jerarquizada de los Municipios a incorporar.
 - 9.1. Análisis de la información a Nivel Central
 - 9.2. Depuración de la propuesta preliminar de Municipios a incorporar.
- 10. Presentación de resultados
 - 10.1. Transcripción mecanográfica
 - 10.2. Revisión y corrección de la transcripción (3)

(3) Extensión del Régimen del Seguro Social a todo el País.- Jefatura de Servicios Técnicos. Departamento de Extensión del Régimen. 1980 P. 57 - 63.

3.2. Incorporación de Municipios

Dentro de las políticas del Instituto destaca por su importancia, la de extender territorialmente el régimen obligatorio y promover la ampliación de cobertura a Municipios incorporados en un solo ámbito, ya sea en urbano o campo.

Para tal efecto, el Instituto realiza los estudios necesarios que le permitan evaluar la viabilidad de extender su acción, con carácter obligatorio a un determinado Municipio, motivando que los asalariados del ámbito urbano o del campo, los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas y los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en los términos de la Ley General de Crédito Rural, se inscriban en el Seguro Social. Estos estudios son elaborados conjuntamente por la Delegación Estatal o Regional correspondiente y la Subjefatura de Extensión del Régimen, dependiente de la Jefatura de Servicios Técnicos.

Los estudios para la extensión territorial en Municipios no incorporados se lleva a cabo, por:

- Propuesta Delegacional
- Programa del Departamento de Extensión del Régimen
- Solicitud expresa de los interesados

En la elaboración de los estudios para determinar los Municipios con posibilidades de ser incorporados deben tomarse en cuenta:

- Los Censos Municipales

- *La identificación y características generales del Municipio*
- *Su infraestructura*
- *Los aspectos médicos*
- *Los aspectos económicos*
- *La opinión del área médica, y*
- *La estimación financiera*

3.2.1. Censos Municipales

Constituyen el punto de partida para realizar los estudios de viabilidad de incorporación al régimen obligatorio - del Seguro Social; se integran por una serie de datos homogéneos entre los cuales a continuación señalaremos, los más importantes:

3.2.1.1. Identificación y características generales del Municipio

Se especifica la Delegación del I.M.S.S. a la que corresponde el Municipio objeto de la investigación, el nombre del Municipio y el de la cabecera municipal; la Entidad Federativa a que corresponde; la densidad de población y población total del Municipio; el número y nombre de localidades del Municipio por tamaño, de acuerdo al número de habitantes.

3.2.1.2. Infraestructura

Se indican los medios y vías de comunicación que existen entre las localidades del Municipio y la cabecera municipal, así como los servicios públicos existentes en la cabecera de dicho Municipio.

3.2.1.3. Aspectos Médicos

Del Municipio que se propone se deben enumerar las localidades que cuentan con unidad médica y la Institución a la que pertenecen, ya sea pública o privada, así como el tipo de características de la Unidad.

Para el Municipio que no tiene Unidad Médica, se indicará la existencia o no de médicos en ejercicio y, en su caso, el número de ellos, así como el servicio hospitalario institucional más próximo al Municipio, detallando distancia y tiempo de recorrido, entre la Unidad Hospitalaria y la cabecera municipal.

3.2.1.4. Aspectos Económicos

Se determina el total de población económicamente activa del Municipio por tipo de actividad, para lo que es indispensable se lleve a cabo censos de patronos y trabajadores del ámbito urbano, obteniendo los salarios que devenguen los trabajadores censados; los planes o programas de desarrollo económico y social, locales o federales, para los próximos años y órgano responsable de su ejecución, fechas previstas de inicio y término, y de ser posible, el personal permanente y eventual que pretenden ocupar; asimismo deben señalarse los proyectos de ampliación de empresas privadas en los próximos años por su actividad.

Por lo que se refiere al ámbito de ampo, la información del número estimado de sujetos de aseguramiento, se obtendrá a través de los Bancos Regionales de Crédito Rural, y de la -

Financiera Nacional de Industria Rural, que otorguen crédito al campo e inclusive, se complementará con la que proporcionen dependencias u organismos oficiales, centrales y organizaciones campesinas que operen en la Entidad, así como de las autoridades ejidales o comunales, si fuera necesario.

Los datos anteriores no son limitativos, tan sólo constituyen una guía para el levantamiento de los Censos Municipales, por lo cual puede hacerse acopio de todos los elementos útiles para los fines perseguidos.

3.2.2. Opinión del Area Médica

La Jefatura Delegacional de Servicios Médicos deberá emitir su opinión respecto a la alternativa para otorgar los servicios, lo cual puede ser mediante las siguientes posibilidades:

Construcción de Unidad Médica (especificando tipo de Unidad); aprovechamiento de capacidad instalada, señalando si esta es del Régimen Obligatorio o de Solidaridad Social, las distancias y tiempo de recorrido de acuerdo con los medios y vías de comunicación de las localidades principales del Municipio a estas Unidades; adaptación de la Unidad Médica mediante compra, arrendamiento, obtención en comodato o donación del inmueble; así como los recursos a emplear: humanos, materiales y financieros, en la inteligencia de que una de las normas para proponer la instalación de una Unidad Médica, es que exista una población mínima de 2,400 posibles derechohabientes.

Igualmente proporcionaré la ubicación de la Unidad de Segundo Nivel que dará el apoyo para el servicio de especialidades y hospitalización.

3.2.3. Estimación Financiera

Analizados los Censos Municipales y evaluada la opinión médica, se procede a estimar los ingresos que se registrarán en el o los Municipios que se pretende incorporar y el costo por el aseguramiento de trabajadores. La realización de estos estudios tienen como finalidad determinar el costo de operación de los servicios médicos y de las prestaciones en dinero a otorgarse, así como reflejar con la mayor fidelidad las implicaciones financieras que se derivan para el Instituto por la incorporación de nuevos Municipios.

A este respecto, el H. Consejo Técnico dictó, con fecha 3 de septiembre de 1980, su Acuerdo número 6857/80, en los siguientes términos:

"Este Consejo Técnico aprueba las nuevas bases de cálculo para los estudios de extensión del régimen del Seguro Social a los Municipios del País, que propone el C.- Director General del Instituto en su oficio número 8561- de fecha 22 de agosto de 1980".

Las bases a que se refiere este acuerdo, son:

- 1.- Se adopta el método para la determinación del costo de operación de servicios médicos y prestaciones en dinero, desarrollado por la Contraloría General del Instituto, para estimar los egresos en los Municipios a incorporar.

33.- Se introducen los cuatro seguros de la Ley, para la evaluación de los costos e ingresos estimados en -- los Municipios.

Se destaca, por último, que los procesos anteriores continuarán sujetos al seguimiento de las áreas actuariales, de costos y de extensión del régimen, que se ubican en las Subdirecciones Generales Administrativa, de Control y de Servicios Institucionales, respectivamente, para representar al H. Consejo Técnico los cambios que resulten necesarios.

3.2.4. Integración del Estudio

Con los resultados obtenidos de los Censos Municipales, -- la estimación financiera y la opinión de la Jefatura Delegacional de Servicios Médicos, se integrarán los estudios necesarios para evaluar las posibilidades y conveniencias de incorporar determinados Municipios, acompañando los mismos con las correspondientes propuestas delegacionales para su envío a la Jefatura de Servicios Técnicos. El Departamento de Extensión del Régimen, evaluará las propuestas delegacionales y -- los estudios de extensión, y si estos reúnen los requisitos -- necesarios, elaborará un proyecto de acuerdo para ser sometido a la consideración del H. Consejo Técnico, en el que se propone la extensión del régimen obligatorio del Seguro Social a los Municipios seleccionados. Para tal efecto integra una carpeta, que contiene lo siguiente:

Oficio de Presentación

Elaborado por el mismo Departamento de Extensión del Ré-

gimen, dirigido al C. Subdirector General de Servicios Institucionales en el que se expone la situación y características del proyecto de incorporación de que se trata.

Oficio dirigido al C. Secretario General del Instituto, solicitándole elevar a la consideración del H. Consejo Técnico el proyecto de referencia, mismo que contiene:

- a.- Estudio socioeconómico realizado por la Delegación
- b.- Opinión del área médica, anexando plano geográfico con la regionalización médica
- c.- Estimación financiera
- d.- Proyecto de acuerdo de incorporación del H. Consejo Técnico
- e.- En su caso, proyecto de oficio al C. Director General, a los C. C. Subdirectores Generales autorizando el inicio de los servicios en Municipios con --- Acuerdo de incorporación del H. Consejo Técnico y pendientes de operar.

Una vez aprobado por el H. Consejo Técnico el Acuerdo de incorporación por conducto de la Secretaria General, se hace del conocimiento del C. Director General del Instituto, de las áreas interesadas y de la Delegación correspondiente y se publica en el Diario Oficial de la Federación.

La Delegación correspondiente publicará en el periódico oficial del Gobierno del Estado y en los diarios locales de mayor circulación, el Acuerdo del H. Consejo Técnico, la convocatoria para el registro y afiliación de los sujetos a que-

se refiere el Acuerdo, así como, el aviso para iniciación de servicios.

3.2.5. Iniciación Real de Servicios

Publicado el Acuerdo del H. Consejo Técnico, la Delegación lleva a cabo el registro y la afiliación de los sujetos obligados e inicia la prestación de los servicios médicos.

Una vez iniciados los servicios en el Municipio de que se trate, la Delegación informará a la Jefatura de Servicios Técnicos, la fecha real y el número de asegurados que afilien. De esta información enviará una copia a la Jefatura de Servicios de Planeación Institucional para la atención de la Subjefatura de Sistemas Estadísticos.

Advertencia:

El hecho de que habiéndose acordado el inicio de los servicios en el Municipio, y la Delegación no instale Unidad, es ta omisión constituye un desacato a la orden del H. Consejo Técnico o del C. Director General. Si la Unidad opera, pero no hay sujetos inscritos, debe considerarse que legalmente -- los servicios se iniciaron y tomarse las medidas para que los sujetos remisos cumplan con la Ley (4)

3.3. Ampliación de Cobertura

Esta acción comprende a los municipios parcialmente in--

(4) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

J.M.S.S. 1981. P. 32 a 44.

corporados, es decir, a los que ya se ha extendido el régimen obligatorio, pero únicamente cuentan con la protección del Seguro Social en uno de sus ámbitos, ya sea el urbano o el de campo, en cuyo caso es necesario ampliar los servicios al otro sector.

En la mayoría de estos casos falta extender la cobertura al campo, ya que, aún cuando a partir de 1954 quedaron incorporados al régimen, en plan experimental, los trabajadores -- agrícolas asalariados con los mismos derechos y prestaciones -- que los asegurados urbanos, sólo en parte se ha logrado su -- protección debido a su dispersión demográfica y a las distintas condiciones de su trabajo y de su ingreso.

En general, la ampliación de cobertura está sujeta a las mismas condiciones y requisitos exigidos para la extensión -- del régimen obligatorio, es decir que se realiza por medio de Acuerdos del H. Consejo Técnico (1)

(1) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.

EXTENSION DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

4. Normas de Extensión del Régimen. Ambito Personal.

4.1. Sujetos del Artículo 12 de la Ley, en Municipios Incorporados

4.2. Sujetos del Artículo 12 de la Ley, en Municipios No Incorporados

4.3. Sujetos del Artículo 13 de la Ley, en Municipios Incorporados y No Incorporados

4.3.1. Grupos de Campo

4.4. Políticas de Extensión del Régimen del Seguro Social

4.4.1. Lineamientos y principios generales

4.4.2. Formas de Apoyo

4.4.3. Principios Fundamentales de un Programa de Extensión del Régimen del Seguro Social

4.4.4. Políticas Administrativas

4.4.4.1. Forma de Administración de - Servicios

4.4.5. Políticas Financieras

4.4.5.1. Financiamiento

4.4.5.2. Concepto Social de la Política Financiera

4. NORMAS DE EXTENSIÓN DEL RÉGIMEN. ÁMBITO PERSONAL

Dentro de las actividades de extensión que lleva a cabo el Instituto, las referidas al ámbito personal revisten singular importancia, ya que representan la inscripción de personas que teniendo la calidad de sujetos obligados, y no habiendo realizado el Instituto su incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social, buscan recibir los beneficios de la Ley. Esto va de acuerdo con una de las políticas de más relevancia en esta materia, que es la de incorporar al mayor número de habitantes del País que a la fecha no disfrutaban de la protección del Seguro Social, con la única limitante referida a la disponibilidad de recursos en el Municipio en que se vaya a realizar la incorporación (1)

Una de las principales inquietudes del México actual es la de extender el Régimen Obligatorio a los campesinos con suficiente capacidad contributiva que sólo son sujetos de incorporación obligatoria por Decreto, pero que también pueden serlo a través de incorporación voluntaria.

Por lo antes citado, es conveniente señalar la diferencia entre la incorporación obligatoria y la incorporación voluntaria en México.

La incorporación es la determinación concreta de los sujetos a quienes ha de aplicarse las normas del Régimen del Se

(1) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen. J.M.S.S. 1981 P. 45

guero Social, y si es obligatoria su inscripción constituye una necesidad jurídica derivada de la voluntad de quien pueda emitirla con carácter vinculatorio y de cuyo efecto no puede sustraerse el sujeto de la misma, es el momento de señalamiento - de la aplicación y es necesariamente tal aplicación lo que --- constituye la Incorporación Obligatoria; de este manera es una incorporación obligatoria la que corresponde al acto del H. -- Consejo Técnico cuando incorpora un Municipio, al acto del Eje cutivo cuando lo hace respecto de algún grupo determinado; su ingreso al Seguro Social, su sometimiento a las normas del Régimen Obligatorio no es un acto de su propia voluntad; al in-- corporarse al Régimen Obligatorio a estas personas todas las - normas del Régimen Obligatorio (sujetos, seguros, obligaciones y otros) les son aplicables.

La Incorporación Voluntaria por el contrario significa que ese señalamiento de los sujetos a quienes en lo sucesivo deberá aplicarse el Régimen Obligatorio, es producto de la voluntad del propio sujeto de aseguramiento; la incorporación voluntaria no significa que las normas del Régimen Obligatorio puedan apli-- carse a voluntad del sujeto de aseguramiento sino que el inicio y sometimiento a ellas depende de un acto de la voluntad, sin - embargo, una vez externada la voluntad con actos efectivos la - vigencia de la norma sobre el sujeto es obligatoria quierase o - no se quiera (2).

(2) Lic. Carlos Toledo Sánchez. Extensión del Campo de Aplica-- ción de la Seguridad Social. I.M.S.S. Jefatura de Publica-- ciones. 1979 P. 16 - 17

De esta forma resulta un mecanismo de ampliación de servicios a residentes de un Municipio incorporado o no incorporado, que viene a complementar y subsanar cualquier posible - deficiencia en la aplicación de las políticas de extensión territorial del Régimen Obligatorio del Seguro Social. En términos generales, el ámbito personal de extensión cubre, a aquellos sujetos que de una forma u otra, de facto o de jure no - están o han estado obligados a afiliarse al Seguro Social por:

- a) Radicar en Municipio donde no se encuentra implantado el Régimen Obligatorio del Seguro Social o bien, en - donde no haya iniciación real de servicios.
- b) No ser sujetos del Régimen Obligatorio
- c) Ser sujetos cuya inscripción esta supeditada a un Decreto del Ejecutivo o a un Acuerdo del H. Consejo Técnico.
- d) Tratarse de trabajadores que empleen las Entidades Federales, Estatales o Municipales de los organismos o instituciones descentralizadas, que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o Decretos de Seguridad Social ni en los Artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social (3).

4.1. Sujetos del Artículo 12 de la Ley, en Municipios Incorporados.

(3) Compendio de Normas en Materia de Extensión del Régimen.
J.M.S.S. 1981 P. 46

Artículo 12.- Son sujetos de aseguramiento del régimen - obligatorio:

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

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

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños pro - piosarios organizados en grupo solidario, sociedad local - o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito -- Agrícola (4)

La norma general en materia de extensión del régimen es - que, iniciados los servicios en un Municipio determinado, na - ce la obligación para los sujetos comprendidos en el Artículo 12 de la Ley, de inscribirse en el Seguro Social, con todos - los derechos y obligaciones que esto implica. Estos sujetos - son los trabajadores asalariados, se trate de los que laboran en actividades urbanas o de campo, cualquiera que sea la natu - raleza jurídica o económica del patrón. Entendiendo que ni -- los sujetos obligados, ni los sujetos de aseguramiento, ni el Instituto, legalmente pueden sustraerse a la aplicación obli - gatoria de la Ley.

(4) Ley del Seguro Social. Jefatura de Publicaciones. IMSS. 1985 P. 75

4.2. Sujetos del Artículo 12 de la Ley, en Municipios No Incorporados

La implantación del Régimen Obligatorio del Seguro Social determina la obligación de los sujetos descritos en el Artículo 12 de la Ley, de inscribirse en el Seguro Social, con todas las consecuencias que esto implica. Por el contrario, los sujetos que radican en Municipios no incorporados no tienen esa obligación, pero debido a la política de proporcionar los beneficios del sistema al mayor número de habitantes, es factible que esos trabajadores, individualmente o en grupo, soliciten su incorporación al Seguro Social por convenio para lo cual se determinará el ámbito de aplicación (urbano o de campo) de acuerdo a la naturaleza de las labores que desempeñen, así como las prestaciones y obligaciones frente al Instituto.

Dicho ingreso está supeditado a ciertos lineamientos generales, en relación con la disponibilidad de recursos humanos, materiales y físicos, para poder otorgar las prestaciones a que tengan derecho los nuevos asegurados.

La inscripción de estos trabajadores o sujetos se realiza mediante la incorporación voluntaria y de acuerdo con lo dispuesto por la Ley y sus reglamentos y, en su caso, a lo estipulado en el convenio de incorporación autorizado por el H. Consejo Técnico y firmado por el C. Director General del Instituto.

En resumen, el convenio de incorporación es el instrumento por el cual el Instituto y el solicitante, estipulan las obligaciones y derechos que regirán en relación entre el sujeto obligado, el de aseguramiento y el Instituto. La formalidad de la celebración del convenio se debe a que las normas establecidas en la Ley no son exigibles a sujetos cuyos lugares de residencia no han sido incorporados al Régimen Obligatorio del Seguro Social, por lo cual sus relaciones con el Instituto son de carácter contractual (15)

4.3. Sujetos del Artículo 13 de la Ley, en Municipios Incorporados y no incorporados

Artículo 13.- Igualmente son sujetos de aseguramiento 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 aprovechar campos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;

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

IV.- Los pequeños propietarios con más de veinte hectá-

(15) Compendio de Normas en . . . Op. Cit. P. 47 a 49

reas 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

VJ.- Los patronos personas físicas con trabajadores 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 trabajadores domésticos (6).

Para los sujetos de aseguramiento descritos en el Artículo 13, su inscripción está condicionada a la expedición de un Decreto del Ejecutivo, a fin de que su incorporación al régimen del Seguro Social sea obligatoria de conformidad con lo -- dispuesto en el Artículo 17 de la Ley. En tanto no se expida el Decreto respectivo, podrán solicitar su incorporación voluntaria al Seguro Social, en los términos de la Ley, Reglamentos y Acuerdos del H. Consejo Técnico.

Las Normas Generales que rigen a estos sujetos de aseguramiento consisten, en que una vez aceptada su incorporación -- les serán aplicables las disposiciones del Régimen Obligato--

(6) Ley del Seguro . . . Op. Cit. P. 75 - 76

rio, con las salvedades y modalidades que establece la ley y solamente perderán la calidad de asegurados si dejan de tener las características que originaron el aseguramiento.

Las modalidades establecidas para dichos sujetos son las siguientes:

- Cotizarán en grupos fijos y por periodos completos o en la forma y términos que se indiquen en la Ley y en el Acuerdo del H. Consejo Técnico correspondiente.
- Al llevarse a cabo los actos que determinen su incorporación, el Instituto determinará los periodos de -- inscripción y podrá establecer los plazos de espera -- para el disfrute de las prestaciones en especie del -- ramo del Seguro de Enfermedades y Maternidad, los cua -- les en ningún caso deben ser mayores de treinta días -- a partir de la fecha de inscripción.

La salvedad o excepción consiste en que no procede la incorporación voluntaria, cuando de manera previsible ésta pue--de comprometer la eficacia de los servicios que el Instituto--proporciona a los asegurados en el Régimen Obligatorio.

Los sujetos de aseguramiento a que se viene haciendo re--ferencia, se clasifican en grupos.

4.3.1. Grupos de Campo

Están integrados por los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios comprendidos en las fracciones II, III IV y V del Artículo 13 de la Ley.

Para su incorporación voluntaria se requiere la solicitud por escrito. También puede llevarse a cabo con la conformidad de los propios sujetos de aseguramiento, por las empresas, instituciones de crédito o autoridades con quienes tengan establecidas relaciones comerciales o jurídicas de otra índole derivadas de su actividad. En este caso las referidas Entidades quedarán obligadas a la retención y entero de las cuotas correspondientes, en los términos de los convenios relativos.

Aceptada su incorporación, normalmente se les inscribe en los grupos correspondientes, de acuerdo con el ingreso promedio anual de los sujetos por considerarlos no asalariados, de conformidad con el Artículo 33 de la Ley. Por otra parte al solicitar su inscripción los sujetos asentados en Municipios donde no existan unidades médicas en operación, al traslado a la Unidad Médica a que se adscriban será por su cuenta y riesgo (7).

Artículo 33.- Los asegurados quedarán inscritos con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo general que rija - en el Distrito Federal y como límite inferior el salario-mínimo regional respectivo, salvo lo dispuesto en la Fracción III del Artículo 35.

(7) Compendio de Normas en . . . Op. Cit. P. 50 a 52

Artículo 35.- Para determinar el grupo a que pertenece - el asegurado y la forma como cotizará se aplicarán las - siguientes reglas:

I.-

II.-

III.- Si por la naturaleza o peculiaridades de las - labores el salario no se estipula por semana o por mes si no por día trabajado y comprende menos días de los de una semana o el asegurado labora jornadas reducidas y su sala- rio se determina por unidad de tiempo, el reglamento esta blecerá las bases y forma de cotización y las modalidades conforme a las cuales se otorgarán las prestaciones econó- micas (8)

Las condiciones y modalidades de aseguramiento para estos grupos de campo, son las siguientes:

- El pago de las cuotas podrá ser por anualidades, por - bimestres o por ciclos agrícolas adelantados.
- El seguro de enfermedades y maternidad sólo comprende- las prestaciones en especie.
- La pensión de vejez, así como la de viudez, orfandad y descendientes en caso de muerte del asegurado, se otor- gan en los términos establecidos en el Capítulo corres- pondiente de la Ley.
- En caso de muerte del asegurado, se paga preferentemen-

(8) Ley del Seguro . . . Op. Cit. P. 86 - 86

te a sus familiares derechohabientes, o bien a la persona que exhiba el acta de defunción y los originales de los documentos que acrediten los gastos del funeral, una ayuda por este concepto, consistente en un mes del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal en la fecha del fallecimiento, si se reúnen los requisitos antes establecidos para el disfrute de esta prestación.

- En caso de riesgos de trabajo tienen derecho únicamente a la atención médica.

Los documentos que se exigen para la incorporación de ejidatarios y comuneros, son los siguientes:

- Solicitud por escrito de los interesados o de sus representantes legales.
- Acta de la Asamblea General en que se eligió a las autoridades ejidales o comunales, a efecto de acreditar la representatividad del ejido o comunidad.
- Informe sobre las actividades de los ejidatarios o comuneros.
- Padrón de ejidatarios o comuneros
- En su caso, Carta-Compromiso de la Institución crediticia con la que operen, donde acepta retener y enterar las cuotas correspondientes a su aseguramiento.

Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego, o su equivalente en otra clase de tierras, cotizarán en un grupo de salario superior al que corresponda a su trabajo

don de más alto salario y cubrirán íntegramente la cuota obrero-patronal correspondiente.

Los documentos que se exigen para la incorporación de estos sujetos de aseguramiento, así como para los pequeños propietarios con menos de veinte hectáreas son:

- Solicitud por escrito de los interesados
- Escritura pública o título de propiedad de cada uno de los sujetos a asegurar.
- En su caso Carta-Compromiso de la institución crediticia con la que operen, donde acepte retener y enterar las cuotas derivadas del aseguramiento de dichos sujetos.

4.4. Políticas de Extensión del Régimen del Seguro Social

Dentro de las políticas del Instituto Mexicano del Seguro Social destaca, como ya se ha mencionado en el principio de este trabajo, la de extender territorialmente el régimen obligatorio y promover el ingreso de grupos y sujetos no incorporados, con el propósito de que lo antes posible quede protegida por los beneficios del sistema, la mayor parte de la población del País. (9)

Para que las Normas de Extensión del Régimen del Seguro Social puedan propiciar la universalización de éste deben ser congruentes consigo mismas y con los demás que regulan la ac-

(9) Compendio de Normas en . . . Op. Cit. P. 52 a 53 y 73

tividad humana; la interpretación de aplicación de ellas debe a su vez ser congruente.

Todo programa de Extensión del Régimen del Seguro Social, debe tener presente que al ampliar sus normas establece cargos para los sujetos de aseguramiento y para los sujetos obligados

Sólo podrá ser efectivamente universal un programa de extensión del régimen del Seguro Social, si es cumplido por el Instituto y por los sujetos de aseguramiento. No se pueden imponer normas de observancia imposible.

Para que los Programas de Extensión del Régimen del Seguro Social sean reales, deben estar apoyados solidariamente por la estructura médica y administrativa del órgano gestor, cuya única preocupación debe ser dar servicio y darlo bien (10).

4.4.1. Lineamientos y principios generales

Las políticas de Extensión del Régimen son fijadas por -- las autoridades del Instituto, con apoyo en las disposiciones contempladas en la Ley del Seguro Social. Para llevar a la práctica esas políticas es necesario contemplar la ampliación de la seguridad social en función del desarrollo socio-económico del País en sus diferentes regiones, a fin de propiciar un esquema de seguridad más acorde a las necesidades de los diversos sectores de la población. En relación con los criterios de incorporación de grupos, se actúa conforme a los requerimientos del

(10) Lic. Carlos Toledo Sánchez. Extensión . . . Op. Cit. P.-

solicitante y se le proporciona un esquema de aseguramiento, - según las características de su actividad.

El Artículo 14 de la Ley establece la implantación del régimen del Seguro Social Obligatorio en toda la República y faculta al Instituto para extender dicho régimen e iniciar los servicios en donde aún no opere (11).

Artículo 14. Se implanta en toda la República el régimen del Seguro Social obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala. Se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en los Municipios en que aún no opera, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones (12).

El régimen obligatorio puede ser extendido a grupos aún no incorporados con base en los Artículos 12, 13, 219 y 223 de la Ley de la materia, que señalan cuales son los sujetos de aseguramiento. Sin embargo, para incorporar obligatoriamente a los sujetos comprendidos en el Artículo 13 se requiere la promulgación de Decretos Presidenciales y en tanto no se logre su expedición, la incorporación puede hacerse en forma voluntaria con apoyo en el Artículo 18 de la propia Ley. Para proteger a la población no comprendida en los conceptos anteriores, el Instituto podrá contratar seguros facultativos, conforme al Artículo 224.

(11) Compendio de Normas en . . . Op. Cit. P. 73 74

(12) Ley del Seguro . . . Op. Cit. P. 76 - 77

Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen - obligatorio:

I.- Las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna Ley especial, esté exento del 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 de aseguramiento 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 razón 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 veinte 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 patronos 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 trabajadores domésticos.

Artículo 219. Las personas que empleen las Entidades Federales, Estatales o Municipales o los organismos o instituciones descentralizadas, que estén excluidas, o no comprendidas en otras leyes o Decretos como sujetos de Seguridad Social, ni en los Artículos 12 y 13 de esta Ley, podrán ser incorporados voluntariamente al régimen obligatorio.

Artículo 223. Igualmente podrán incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio, en los términos establecidos por este Capítulo, las personas que residan en Municipios a los cuales no se hubiese extendido aún dicho régimen.

Artículo 18. En tanto no se expidan los Decretos a que se refiere el Artículo 13, los sujetos de aseguramiento en -

él comprendidos podrán ser incorporados al régimen en los términos previstos en el Capítulo VII del presente Título (13).

Artículo 224. El Instituto podrá contratar individual o colectivamente seguros facultativos, para proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por esta Ley o bien para proporcionar dichas prestaciones a personas no comprendidas en los Artículos 12 y 13, con las salvedades consignadas en los Artículos 219 y 220 de esta Ley (13).

Con base en las disposiciones apuntadas que proporcionan el marco de referencia, es posible señalar los siguientes lineamientos en materia de extensión del régimen.

- a) El Instituto puede extender el régimen de seguridad social prioritariamente a aquellos Municipios en los que haya sujetos de aseguramiento de los comprendidos en el Artículo 12 de la Ley. Independientemente del resultado financiero de la incorporación de cada uno de ellos, deberá establecerse un tope mínimo de cotización que puede ser el salario mínimo general de la región si son asalariados. Si no son asalariados, el tope mínimo será el grupo más bajo de las tablas de clasificación de grupos de cotización.

(13) Ley del Seguro Social Op. Cit. P. 75, 76, 78, 177, 178 y 181.

- b) *El Instituto puede extender su régimen en aquellos - casos y grupos que puedan garantizar financieramente su incorporación. Sin embargo, de acuerdo con el interés social se debe buscar la incorporación atendiendo a las necesidades del grupo a proteger y a las condiciones sociales y económicas del País y a las propias de las distintas regiones, a fin de proporcionar el esquema de seguridad más adecuado a sus necesidades.*
- c) *La extensión del régimen de seguridad social debe estar circunscrita a los principios generales que marca la Ley del Seguro Social, sin perjuicio de que se busquen nuevas formas de incorporación que no estén en contra del espíritu de la Ley.*
- d) *La extensión del régimen debe programarse de acuerdo a un plan general de incorporación que estudie las características, analice y proponga los Municipios o -- grupos susceptibles de incorporación, enmarcando dichos estudios dentro de las normas legales, financieras y administrativas del Instituto.*
- e) *Aprovechar óptimamente los recursos institucionales.*

4.4.2. Formas de apoyo

Las políticas señaladas deberán apoyarse en las siguientes acciones, a fin de permitir una extensión del régimen del seguro social en forma integral:

- a) *Investigación de la existencia de todos los sujetos - de aseguramiento para su incorporación al Régimen --- Obligatorio en cualquier lugar en donde opere una Unidad Médica del Seguro Social.*
- b) *Instalaciones de Unidades Médicas en aquellas demarcaciones municipales con un mínimo de 2,400 derecho--- habientes, de acuerdo con las prioridades de incorporación que se establezcan.*
- c) *Realización de campañas promocionales de incorporación voluntaria a grupos no incorporados obligatoriamente.*
- d) *Cuando se considere conveniente la incorporación obligatoria, se debe realizar la promoción de los Decretos correspondientes para proteger a los núcleos de - población no incorporados.*
- e) *Incorporación a través del Seguro Facultativo para - personas que no sean sujetos obligados (14)*

4.4.3. Principios fundamentales de un Programa de Extensión del Régimen del Seguro Social

Cualquier programa a fondo de Seguridad Social, bajo el - punto de vista del concepto universalidad (este principio se - refiere a la cantidad de personas protegidas, que debe ser la - totalidad; ya que en sus orígenes, únicamente protegía a los -

(14) Compendio de Normas Op. Cit P. 75 - 78

trabajadores de la industria, pero poco a poco fue ampliando - su protección a otras categorías de trabajadores; hasta que últimamente se ha ido logrando la incorporación al régimen del Seguro Social Obligatorio, de otros trabajadores independientes. Este proceso de inclusión ha sido paulatino, debido a las dificultades de cotización que presenta su situación laboral y la ausencia de un patrón, que pudiera participar y hacerse responsable de la entrega al sistema de su aportación y la del trabajador. Sin embargo, esto es posible, al recaer el financiamiento del seguro sobre la aportación del propio trabajador, aunada a la del Estado, cubriendo las cuotas del interesado, - mediante un trabajo comunitario, en el cual al cubrirle su salario como trabajador, se le retiene la aportación que le corresponda entregar al régimen del Seguro Social) (15), debe construirse teniendo presente los siguientes principios jurídicos y técnicos:

- A) De acuerdo con los diversos Acuerdos y Convenios internacionales todos los habitantes de un País deben tener "igual trato" esto es, deben satisfacerse, en materia de Seguridad Social todos los intereses protegibles, - de todos los habitantes.

(15) Escareño Cedillo, Blanca Delia. Proyección Internacional de la Seguridad Social. Tesis. U.A.A.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México. 1976. P. 11 - 12

- 1) Sólo son protegibles los intereses que están expuestos a un riesgo, por tanto para que la Seguridad Social sea justa y equitativa debe proteger a cada sujeto de acuerdo con sus necesida--des reales.
 - 2) Siendo los habitantes del País un gran mosaico de realidades, jurídicas, sociales y económicas, la Seguridad Social debe buscar la protección - de esas realidades.
 - 3) Por tanto, cualquier programa de Extensión del Régimen del Seguro Social debe basarse en el conocimiento de los intereses jurídico-sociales a proteger.
 - 4) Un programa que no es consciente de ello, corre el riesgo de fracasar por raquitismo o por inadecuado y al cual nadie se afilia.
- B) La Seguridad Social, bajo su presentación de Seguro-Social, para que realmente sea universal debe nacer en la Seguridad Jurídica, principio esencial de todo Régimen de Derecho.

Para que las normas de Extensión del Régimen del Seguro Social puedan propiciar la universalización de éste deben ser congruentes consigo mismas y con las demás que regulen la actividad humana.

C) El Seguro Social en nuestra forma jurídica, técnica y Social, está hecho para proteger a los sujetos que -- tienen capacidad contributiva, esto es que pueden, -- por sí o por otra persona, cubrir su aseguramiento.

D) La Universalidad del Seguro Social, requiere no que cada sujeto de aseguramiento puede cubrir sus prestaciones; sino que tenga capacidad de pagar el costo de ese aseguramiento, esto es las cuotas y primas.

E) Todo programa de extensión del régimen del Seguro Social, debe tener presente que al ampliar sus normas -- establece cargos para el sujeto de aseguramiento y para los sujetos obligados.

Sólo podrá ser efectivamente universal un programa de extensión, si es cumplido por el Instituto y por los sujetos de aseguramiento.

F) Para que realmente opere la Ley del Seguro Social, dado que toda la estructura de Sujetos de Acción está -- indistintamente ligada, deben ponerse simultáneamente en operación, todos los esquemas de aseguramiento pre vistos en ella.

G) Los sujetos que la Ley señala, se clasifican en sujetos propios y de acción supletoria.

Los primeros son aquellos respecto de los cuales el Seguro Social debe proteger a costa de lo que sea; -- por ser su propio campo de acción, siendo una respon-

sabilidad social la que tiene el Instituto.

Los sujetos a quien la Ley considera como sujetos de acción supletoria son aquellos que no están protegidos por otra Ley, (tal es el caso de los empleados federales).

- H) Para que sean reales los programas de Extensión del Régimen del Seguro Social, deben estar apoyados solidariamente por la estructura médica y administrativa del órgano gestor, cuya única preocupación debe ser dar servicio y darlo bien.
- I) Para salvaguardar la solidez del órgano gestor este debe encontrar solución a los problemas financieros que necesariamente se presenten en la incorporación de algunos grupos.
- J) Hacer universal el Seguro Social, expidiéndose todos los Decretos, Acuerdos y normas, no es suficiente, se requiere: Convencer y obligar, es decir, programas no cionales de orientación y de coerción, de otra manera no se habrá cumplido con el requerimiento general de Extensión del Régimen del Seguro Social, su universalización precisa de normas efectivamente aplicadas, que consiste en ser un auténtico y digno instrumento de la Seguridad Social.

Se han señalado, finalmente, bajo el punto de vista eminentemente conceptual, los elementos que esencial-

mente debe tener cualquier programa de Extensión del Régimen del Seguro Social, a fin de que pueda decirse con justeza que está cumpliendo con su esencia y con su destino (116)

4.4.4. Políticas Administrativas

Para poder llevar a cabo las políticas señaladas, es necesario observar los mecanismos administrativos que permitan dar agilidad a la incorporación.

- a) Los programas de extensión territorial deben elaborarse buscando el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales institucionales disponibles.
- b) En los casos en que no se disponga de tales recursos, la extensión territorial sólo será factible con la instalación específica de unidades, si el número de asegurados (2,400 mínimo) garantiza la instalación de la Unidad requerida (117).

4.4.4.1. Forma de Administración de Servicios

De manera importante debe examinarse la forma de administrar el otorgamiento de los servicios, entre las cuales se encuentran las alternativas siguientes:

(116) Lic. Carlos Toledo Sánchez. Seminario Interamericano sobre Doctrina y Práctica de la Seguridad Social. Extensión de la Seguridad Social. Análisis Conceptual. I.M.S.S. México 1976. P. 26 - 30

(117) Compendio de Normas Op. Cit. P. 78

- a) *Proporcionar los servicios médicos en la forma establecida por las Unidades del J.M.S.S., es decir en Unidades de Medicina Familiar, Hospitales Generales de Zona, Hospitales de Especialidades o Centros Médicos.*
- b) *Proporcionar los servicios en forma mixta, en Clínicas Hospital de Campo destinadas a Solidaridad Social para que también proporcionen servicios de Seguridad Social.*
- c) *Utilizar Unidades de otras Instituciones (SSSTE, SSA, Hospitales de Gobierno de los Estados y Municipios, - etcétera). Esta alternativa se puede llevar a cabo mediante la celebración de contratos de prestación de servicios con dichas instituciones, convenios de intercambio con o sin reciprocidad compensada.*

La alternativa tiene la ventaja de que puede ser considerada como una de las primeras bases para integrar el proyecto existente de establecer un Sistema Nacional de Salud.

- d) *Contratar servicios de particulares (18)*

4.4.5. Políticas Financieras

Las políticas financieras deben tomar en cuenta las siguientes normas con el fin de tener criterios definidos:

-
- (18) Extensión del Régimen del Seguro Social a todo el País. - Jefatura de Servicios Técnicos. Departamento de Extensión del Régimen. J.M.S.S. México. 1980 P. 45.*

a) *La extensión del régimen a los grupos asalariados, -- así como a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a las administraciones obreras, por ser éstas dos últimas, el resultado de la unión de trabajadores, debe manejarse con independencia del resultado financiero, debido a que los trabajadores asalariados necesariamente habrán de cotizar por lo menos con el salario mínimo que les corresponda.*

Si bien lo anterior no constituye una garantía máxima de seguridad económica para el Instituto, no debe perderse de vista que el Seguro Social fue creado para -- dar protección social, de otra manera la seguridad social se otorgaría exclusivamente a los patrones (19).

4.4.5.1. Financiamiento

En relación con el aspecto del financiamiento referido a -- la Extensión del Régimen del Seguro Social, es conveniente -- hacer un doble análisis.

A) Existencia de equilibrio entre estimación de gastos y estimación de egresos

Este es un factor fundamental que condiciona la decisión en sentido afirmativo o negativo.

Se estima que tratándose de sujetos de incorporación obligatoria, debe tener poca trascendencia el resulta

do financiero de su incorporación, de lo contrario se cometería la injusticia de dejar a estos grupos fuera de toda protección institucional, en virtud de que no existe otra institución que tenga como objetivo la protección de grupos.

Esta consideración tiene la virtud de que contiene un efecto distributivo, ya que se le dará protección a los grupos que no puedan financiarse plenamente.

Por lo que se refiere a los sujetos de incorporación voluntaria y seguro facultativo, es conveniente tener presente la disposición de la Ley de que el Instituto puede utilizar estos esquemas para extenderse siempre y cuando no ponga en peligro los servicios que está obligado a proporcionar a sus asegurados en el Régimen Obligatorio.

B) Criterios para determinar el financiamiento

Es conveniente presentar un esquema de financiamiento global en el que estén comprendidos, entre otros, los siguientes aspectos:

- Financiamiento por ramas de seguro, y
- Financiamiento por tipos de prestación

Si el esquema de extensión va dirigido a Municipios - incorporados y no incorporados simultáneamente, es factible que el financiamiento global nos dé un equilibrio (20).

4.4.5.2. Concepto social de la política financiera

Las políticas de financiamiento deben contemplarse con un criterio amplio, es decir, lo que representa el Seguro Social y no la adquisición o pago de servicios médicos. Esto significa que el cálculo de las cuotas individuales no necesariamente debe cubrir el costo financiero obtenido en forma de distribución entre el total de los asegurados y de los costos anuales, porque en esta forma se estaría en presencia de una compra masiva de servicios y no ante un sistema de aseguramiento, el cual se basa en varios principios ajenos a la compra de servicios.

El concepto social implica la aplicación de justicia distributiva.

En un concepto social, las prioridades son los trabajadores asalariados y los campesinos, por este motivo el Instituto debe buscar con especial interés la protección de ellos, de otra manera si únicamente se atiende a aquel que tiene capacidad de pago, el Seguro Social dejaría de propiciar un esquema de seguridad acorde a las necesidades de los diversos sectores de la población.

Por tanto, la protección social del campesino y del asalariado debe anteponerse a todo, aún cuando al Instituto le signifique un costo. Por eso dentro de los social se debe buscar a los grupos con mayor capacidad de pago, a fin de compensar el gasto y proteger a los que menos tienen, a efecto de que contribuyan realmente con la propia riqueza a la protección del más necesitado.

CONCLUSIONES

Ante la evidente realidad de que millones de personas en México carecen de protección, y de otra realidad, que el hombre nunca podrá escaparse de sufrir enfermedades, accidentes, vejez y muerte; contingencias que afectan su vida personal y la de sus familiares, con lo anterior se confirma la necesidad de extender el régimen del Seguro Social para que cuenten con protección las personas aún desprotegidas.

El Instituto Mexicano del Seguro Social en ninguna etapa de su historia ha descuidado los problemas, riesgos y características a que se ha visto expuesta la población trabajadora, sin embargo hemos sostenido que los problemas del campo son distintos, de tal manera que no puede equipararse la condición del campesino con la del trabajador industrial, urbano o asalariado.

Tras este recorrido, llegamos a la conclusión de que el Seguro Social es una de las soluciones más avanzadas de nuestro tiempo y la Seguridad Social, uno de los logros más positivos de la Revolución Mexicana, que hacen realidad los postulados de la justicia social, siendo el resultado un estricto deber de justicia social el derecho del asegurado.

El desarrollo de la extensión del régimen del Seguro Social en México se basa fundamentalmente en otorgar su protección a las clases desprotegidas, y éstas han presionado al Estado para que las asegure.

Por eso el Estado debe extender el régimen de seguridad social para amparar a todos los mexicanos, por el simple hecho -

de serlo, no sólo a aquel que devengue un salario o que cotiza para el otorgamiento de los servicios.

Sin embargo, debemos reconocer, que la implantación de Ex ten sión del Régimen del Seguro Social, está limitado por los - recursos que posee el País en el ámbito interno.

Las características de aplicación de la seguridad social - en México, son todavía limitadas, debido a que tiene otros as - pectos que resolver para salir del subdesarrollo, tales como - educación, reforma agraria, control del crecimiento demográfi - co e independencia económica y tecnológica.

La seguridad social pretende cubrir todos los riesgos y a todos los hombres, no es entonces una forma distinta del régi - men del Seguro Social, sino que éste pasa a ser un instrumento de aquella.

La Ex ten sión del Régimen del Seguro Social debe ser empre - n - dida por el Estado para beneficio de la colectividad, para ga - rantizar a los individuos contra el mayor número posible de -- contingencias que pudieran afectarle.

El Seguro Social es parte de la política social y es por - ello que debe ser implantado por el Gobierno, para que los tra - bajadores o todos sus ciudadanos obtengan un beneficio.

La Seguridad Social se ha implantado primordialmente para la clase trabajadora, siendo necesario que se amplie, a la ma - yor brevedad posible, a toda la población económicamente acti - va, sobre todo a las personas dedicadas a la agricultura.

Por lo tanto se deben exigir cambios profundos, que permitan el restablecimiento de un nuevo equilibrio, que contemple un panorama económico y social que beneficie a las personas dedicadas a la agricultura.

La Extensión del Régimen del Seguro Social, entre otros - de sus beneficios ofrece: la prevención y el cuidado de la salud de los trabajadores y sus familiares y el establecimiento de servicios sociales para el bienestar individual y colectivo y cuyo único fin es establecer y fomentar un equilibrado desarrollo, que debe llegar a todo individuo que necesite ser protegido de las contingencias de la vida humana.

Es indispensable un ajuste en los mecanismos, para que se pueda atender a las demandas formuladas por los distintos sectores de la población, y así extender los beneficios del sistema.

Se han extendido los beneficios del régimen obligatorio, - con el objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos económicamente activos.

Para que la extensión del régimen se incremente en el campo, en forma constante, y un mayor número de campesinos disfrute de ella, se ha facultado al Ejecutivo Federal para fijar, - mediante Decreto, las modalidades de aseguramiento que permitan un mejor aprovechamiento.

La extensión del régimen, no solo ha sido territorial, si no que también se ha incluido a los trabajadores no asalariados.

La Ley de Crédito Agrícola ha dotado de capacidad económica a los ejidatarios o comuneros, a través de sociedades de crédito ejidal o agrícola. Los miembros de las mismas al agruparse en esas condiciones, adquieren capacidad económica y deben ser sujetos de aseguramiento, en base a sus condiciones - socio-económicas.

Las circunstancias históricas del desarrollo del Instituto Mexicano del Seguro Social, han determinado con frecuencia la creación de diferentes regímenes para numerosos grupos, vinculando la técnica de financiamiento del seguro directamente con los salarios.

Esta medida representa serios obstáculos para la exten-- sión del régimen del seguro social a otros grupos, cuyas con-- diciones y características no permiten aplicar esas técnicas, por lo que sería recomendable que, se fuera implantando paula-- tinamente el régimen del seguro social en los sectores de la -- población desprotegida, bajo características de financiamiento diferente, en cuanto al tipo de cotización y la forma de recau-- dación.

En México la Nueva Ley del Seguro Social promulgada en -- abril de 1973, con su reformas y adiciones de enero de 1975, -- establece las tesis necesarias para lograr la incorporación -- paulatina de numerosos grupos de personas, aún no protegidas -- por esquemas de Seguridad Social.

Denante de estas tesis, se encuentra la aplicación de pro-- tección a nuevos sectores de la población. El resultado de es--

tas reformas, es que el Seguro Social Obligatorio se ha extendido a nuevos grupos que ya reciben los beneficios de la Seguridad Social.

A pesar de que el financiamiento del Seguro Social sea tripartita (Gobierno, patrones y trabajadores), la realización de extensión de un régimen de seguridad social, debe favorecer a todo hombre y no sólo a quienes contribuyan al sostenimiento del Seguro Social.

Aún cuando se ha procurado ir incrementando la extensión del régimen del Seguro Social a todos los sectores laborales, la población cubierta por esta institución, en relación a su población económicamente activa, es todavía menor.

Sin embargo, el desarrollo del Seguro Social, en los últimos años, ha sido muy importante, aún cuando existan diferentes características en su implantación.

Como ya hemos visto, el objetivo primordial de la Seguridad Social consiste en que sus medidas de protección social -- procuran abarcar a todos los individuos, principalmente a aquellos que trabajan, es decir, a la población económicamente activa. Desgraciadamente en México que es un país en vías de -- desarrollo las personas dedicadas a cierto tipo de actividad -- tal como la agricultura, apenas están recibiendo una mínima -- parte de estas medidas de protección o de plano están fuera -- del alcance de la Seguridad Social.

No debe soslayarse la urgente necesidad de que se extienda el Régimen del Seguro Social a otros sectores de la pobla--

ción económicamente activa, estando en primer término la que trabaja en la agricultura, como medio de compensación de las condiciones desfavorables del medio rural, que evite aunque sea en parte la constante emigración del trabajador agrícola a los centros urbanos.

El porcentaje que el Gobierno destina para el financiamiento de la seguridad social, no es todavía lo suficiente para una amplia protección a toda la población.

La extensión de la seguridad social al campo, su implantación y otorgamiento representa todavía un problema, no solamente en el aspecto económico, sino administrativo y social. Sin embargo, ahora ya se han trazado los caminos para alcanzar tal objetivo mediante los "Servicios de Solidaridad Social", - en beneficio de los grupos marginados del medio rural, que permiten proporcionarle por lo menos asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria. Esta nueva forma de aseguramiento permite otorgar protección a un mayor número de personas de la población rural, y permite el encauzamiento gradual de acciones importantes en favor de diversos núcleos de población rural antes marginados.

El Instituto Mexicano del Seguro Social otorga sus prestaciones a la población campesina mediante dos sistemas: El primero consiste en "esquemas modificados", para aquellos trabajadores que tienen capacidad contributiva. El segundo, relativo a los Servicios de Solidaridad Social, cuyo financiamiento se distribuye entre el Gobierno Federal y el propio Instituto Me-

xicano del Seguro Social (60% y 40% respectivamente) y cuya finalidad primordial es la protección a grupos marginados que -- aún no cuentan con capacidad contributiva que les permita ser sujetos del Régimen del Seguro Social Obligatorio.

Así, tomando el supuesto de que, a mayor otorgamiento de servicios de seguridad social al sector rural, más grande será su influencia en la producción de alimentos, lo anterior será para beneficio de la colectividad.

Es conveniente que se otorgue a la población agrícola un mínimo de garantías de seguridad social, que permitan su desenvolvimiento y protección.

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

- ALESSIO ROBLES, Miguel. "El Seguro Social y el Sector Empresarial". En: "Seguridad Social". T. XCIX del "Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística". P. 212.
- COMPENDIO de Normas en Materia de Extensión del Régimen. IMSS. 1980. P. 7, 7, 10, 11 y 36.
- COMPENDIO de Normas en Materia de Extensión del Régimen. IMSS. 1981. P. 1, 6, 7, 9 a 22, 24 a 32, 44 a 53 y 73 a 81.
- CONCLUSIÓN de la XIV Asamblea Nacional del Derecho del Trabajo, efectuada en la Ciudad de Oaxaca del 8 al 10 de abril de 1974.
- CUARENTA Años de Historia 1943 - 1983. S.M.S.S. P. 13 - 14.
- CUEVA, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. T. 77, 5a. - Ed. México. Ed. Porrúa, 1963. P. 193.
- EL Seguro Social en México. Antecedentes y legislación. Convenios, resoluciones y conclusiones en materia internacional. T. 7. Apéndice, P. 1, 11 - 24, 310 - 362, 447 - 460, 491 - 500 y 519 - 553.
- ELABORO importantes estudios actuariales y participó en la -- creación de la Ley del Seguro Social Mexicano y en varias

de sus reformas, colaborando como Asesor Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, hasta su fallecimiento acaecido en 1967.

ESCAREÑO CEDILLO, BLANCA DELTA. *Proyección Internacional de la Seguridad Social. Tesis. U.N.A.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México. 1976. P. 11 - 12.*

ESTUDIO acerca de la Suspensión de Contratación del Seguro Facultativo. Subjefatura de Servicios Técnicos. Departamento de Extensión del Régimen. J.M.S.S. 1984. P. 20 - 22.

EXPOSICIÓN de motivos de la iniciativa de Ley del Seguro Social suscrita por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Luis Echeverría Álvarez.

EXTENSIÓN del Régimen del Seguro Social a todo el País. Jefatura de Servicios Técnicos. Departamento de Extensión del Régimen. J.M.S.S. 1980. P. 4, 16-18, 45, 46, 47, 57 a 63.

FAJARDO CRIVILLERO, Martín. *Derecho de la Seguridad Social. Ed. Lima. 1975. P. 20 - 21.*

F. LEHOUC. "Política Social y Teoría". En: "Revista Mexicana de Seguridad Social". Año 7, número 3, febrero de 1972. P. 107 - 138.

GALVEZ BETANCOURT, Carlos. "Informe rendido por el C. licencia do Director General del I.M.S.S., a la Asamblea General, reunida en sesión ordinaria el 20 de diciembre de 1971".

GALVEZ BETANCOURT, Carlos. "Informe rendido por el C. licencia do Director General del I.M.S.S., a la Asamblea General, reunida en sesión ordinaria el 13 de diciembre de 1973". - Aclara que la nueva Ley viene a constituirse, a través de los cambios por ella promovidos, en "un mejor instrumento de la redistribución de la riqueza, una más amplia expresión de solidaridad humana y una más armónica convivencia, basada en el bienestar mejor compartido".

GARCIA SAJNZ, Ricardo. "Estudio que comprende todos los elementos, bases, consideraciones y tesis que se toman en cuenta para extender el régimen a Municipios, tanto a trabajadores urbanos cuanto del campo", enviado al H. Consejo Técnico el 5 de agosto de 1974, en cumplimiento del Acuerdo-MC DXXXIV, de fecha 13 de marzo de 1974. Con cuatro anexos que detallan: 1.- "Elementos, bases, fundamentos y consideraciones que se toman en cuenta en el desarrollo de los programas de Extensión del Régimen urbano del Seguro Social a grupos no protegidos". 2.- "Elementos, bases, consideraciones, capacidad instalada y tesis que se toman en cuenta para extender el régimen a Municipios en donde --- existe población rural organizada económicamente". 3.- -- "Análisis de la forma en que se ha planeado el funcionamiento de los programas de solidaridad social. Sus dife--

nencias con regímenes urbanos y de campo". 4.- "Incorporación de nuevos Municipios". La aprobación al escrito - del licenciado Ricardo García Sáinz la otorga el H. Consejo Técnico el 21 de agosto de 1974. Libros de Actas -- Originales.

GARCÍA SAJNZ, Ricardo. Subdirector General Administrativo del Instituto Mexicano del Seguro Social. "La Administración del Seguro Social". En: "Seguridad Social". T. CXIX, del "Boletín de la Seguridad Mexicana en Geografía y Estadística". P. 94.

LEY del Seguro Social. Jefatura de Publicaciones. J.M.S.S. - 1985. P. 11, 12, 13, 71 a 78, 85, 86, 168, 169, 177, 178, 181, 187 y 188.

"MEMORIA Estadística 1972". J.M.S.S. P. 61.

MEMORIA Institucional 1984. Jefatura de Publicaciones. Instituto Mexicano del Seguro Social. Mayo 1985. P. 30 - 32.

MEXICO a través de los Informes Presidenciales, Secretaría de la Presidencia. "Introducción a la Seguridad Social de - los trabajadores del Estado". T. XIII. P. 11, 12 y 13. - "Plutarco Elías Calles, en la apertura del periodo ordinario del segundo año de sesiones XXXI Congreso de la -- Unión, el 1° de septiembre de 1925. T. XIII. P. 36.

NORMAS básicas para la contratación colectivo del Seguro Facultativo.- Aprobadas por el H. Consejo Técnico por Acuerdo: 2707/84 del 19 de diciembre de 1984.

NUEVOS Rumbos. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1975. P.- 26 y 40.

PALABRAS pronunciadas por el licenciado Carlos Gálvez Betancourt, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, México 8 de junio de 1972.

PROGRAMA Nacional de Solidaridad Social. Boletín Informativo. Vol. 3.- Número 2. Marzo - Abril 1985. P. 1 - 2.

RODRIGUEZ Y BRAVO. "Sentimientos de la Nación". 14 de septiembre de 1813. P. 218.

TOLEDO SANCHEZ, Carlos. Seminario Interamericano sobre Doctrina y Práctica de la Seguridad Social. Extensión de la Seguridad Social. Análisis conceptual. Instituto Mexicano - del Seguro Social. 1976. P. 4 a 9, 16, 17 y 27 a 30.

TRUEBA URBINA, Alberto. "La Nueva Ley del Seguro Social de 1973 a la luz de la Teoría Integral", en Seminario de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. P. 7 - 14.

VELARDE BERSTAIN, Alfonso. "Seguro Social. Seguridad Social", en: "Boletín de Información Jurídico. Año III, No. 8, México, julio - agosto 1974. P. 9 - 48. Órgano de difusión

del Instituto Mexicano del Seguro Social.

ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando. Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los Primeros Años 1943-1944. 1980. P. 19, 24 y 25.