



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"

ENEP ACATLAN
DEPTO. DE CERTIFICACION
Y TITULOS

"ASPECTOS ECONOMICOS, FISCALES Y
ADMINISTRATIVOS DE LA SEGURIDAD
SOCIAL."

M-0030754

T E S I S

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

MEXICO, D. F.

MAYO 1983.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE:

Por haberme dado la vida y
también por el apoyo que -
siempre me ha brindado.
Mi más sincero agradecimient
to.
De tu hijo que tanto te -
quiere.

A MI PADRE:

Por haberme guiado por
el sendero correcto, y
porque gracias a ti, -
que siempre me has res
paldado en toda mi vi-
da, mi más profundo -
agradecimiento y cari-
 o.

A MIS HERMANOS:

Luz Cristina y Jesús
Martín,
con mis mejores deseos
de que todo en la vida
sea favorable.
Para ustedes, su herman
no que los quiere mu -
cho.

A mis tíos:

Ma. de los Angeles, Ma. Martha,
Teresa, Dolores, Carlos, Fran-
cisco.

Primos y familiares:

Por toda la ayuda que me han -
brindado por sus consejos y en-
señanzas.

A mi mamá Tina :

Por el gran cariño que te
tengo y por lo buena que-
has sido conmigo desde mi
infancia.

Al Lic. Mario Rosales Bentacourt

Por ser excelente amigo, así como transmitirme sus conocimientos desde mis primeras cátedras universitarias, y por la asesoría que me dió para lograr hacer posible este trabajo.
Sinceramente, gracias.

Al Lic. Cecilio García Mata

Mi agradecimiento por haberme permitido colaborar con él, y como imagen e integridad y superación.

Al Lic. Jesús Dávila Narro

A nuestro Padrino de Generación, distinguidamente -
ejemplar funcionario público.

AL LIC. CARLOS ALFONSO LOREDO ABDALA

Por todas las enseñanzas recibidas,-
por tu amistad, y por el sentido al-
truista que te caracteriza.
Para seguir tu ejemplo.
Mi agradecimiento.

A MIS AMIGOS Y COMPANEROS:

Por todos los momentos en los
que hemos compartido dichas y
sinsabores, y a todas aque-
llas personas, que ayudaron a
realizar este trabajo.

I N D I C E

	Pág.
<u>INTRODUCCION</u>	1
<u>CAPITULO I</u> LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL MUNDO JURIDICO	3
<u>CAPITULO II</u> EL DERECHO A LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL	21
<u>CAPITULO III</u> EL FENOMENO ECONOMICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL	40
<u>CAPITULO IV</u> IMPLICACIONES FINANCIERAS DE LAS - CONTRIBUCIONES Y BENEFICIOS DE LA- SEGURIDAD SOCIAL	58
<u>CAPITULO V</u> NATURALEZA FISCAL DE LAS CUOTAS O- CONTRIBUCIONES PARA LA SEGURIDAD - SOCIAL Y SUS CONSECUENCIAS ADMINIS- TRATIVAS	75
<u>CAPITULO VI</u> COMISION NACIONAL PARA LAS ZONAS DE PRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR) ANTECEDENTES, DESARROLLO Y AVANCES	103
<u>CONCLUSIONES</u>	132
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	136

I N T R O D U C C I O N

En el presente trabajo, hablaremos de un tema muy amplio, el cual nos tomaría mucho tiempo agotarlo, porque la Seguridad Social es cambiante, activa, se modifica a medida que crece la población, las necesidades van en aumento y si se satisfacen algunos renglones otros quedan desprotegidos, la gran explosión demográfica, el desempleo, la falta de asistencia médica y de comunicaciones en el medio rural. La educación, la alimentación y, aunado a ésto, la crisis económica por la cual atraviesa el país son unos cuantos de los problemas que se le presentan al país y a la Seguridad Social.

La Seguridad Social es relativamente de reciente creación y digo relativamente porque ya desde fines del siglo XVIII se daban brotes de beneficios sociales, pero es hasta después de la segunda guerra mundial cuando la Seguridad Social se extendió a todos los países, no obstante, su desarrollo es embrionario en el tercer mundo; ¡todavía! en la actualidad y aquí en nuestro país, existen comunidades las cuales no gozan de los beneficios de la Seguridad Social. Hablaremos también de la gran labor que efectúa el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual participa en un programa dependiente de la presidencia de la república denominado: Comisión Nacional para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, que va enfocado a la zona rural donde más carentes están de servicios sociales; en este programa participan también varias Secretarías de Estado y organismos descentralizados los cuales también colaboran en los renglones inherentes a su actividad.

Así tenemos que en el país se está dando auge a la Seguridad Social, pero no podríamos concebirla sin una reglamentación específica y aunada surge el derecho social, o sea el derecho que tienen todos los ciudadanos de un país a exigir que sean proporcionados los mínimos de bienestar social, el derecho social es de reciente creación pues si bien es cierto que todo el derecho es social, el derecho social tiene un contenido más amplio ya que abarca las ramas agrarias laborales y de Seguridad Social, este derecho social va encaminado a proteger a las clases débiles, que son

las que más carencias tienen y es urgente darle solución a sus necesidades.

El auge actual del Derecho a la Seguridad Social que encuentra su fundamentación jurídica en el Artículo 123 Constitucional recientemente se ha complementado con la Reforma Constitucional propuesta por el Lic. Miguel de la Madrid mediante la cual se eleva a rango Constitucional. El "Derecho a la salud" el cual complementa el Derecho Social-Mexicano.

El Derecho Social es autónomo ante el Derecho Público y el Privado pero no puede negarse que es el cuerpo civil o burocrático el encargado de llevarlo a la práctica, por tal razón caería dentro del Derecho Público, y dada la importancia que reviste este Derecho Social quién mejor que el Estado mismo para satisfacer estas demandas de Seguridad Social.

Tocaremos también puntos importantes no solo nacionales sino a nivel internacional y, a modo de estudio comparativo con otras naciones, veremos aspectos económicos y de carácter administrativo que son fundamentales para que sirvan de antecedente y no incurrir en fallas que han experimentado otros sistemas de Seguridad Social.

C A P I T U L O I

SEGURIDAD SOCIAL Y EL MUNDO JURIDICO

EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL

En días recientes afloró un fenómeno sociológico-jurídico, largamente gestado en la ciencia del Derecho: el Derecho Social, producto que vino a sintetizar grandes presiones ideológicas, económicas y políticas de la humanidad. Ahora toca mostrar los contornos más sobresalientes de una rama jurídica que aún está tomando forma.

Se censura el uso exclusivo, en el orden jurídico, del vocablo social, dado que todo el derecho es social.

A lo cual se podría objetar que la utilización en ese sentido tiene una connotación propia y distinta, un objetivo definido, según veremos en párrafos posteriores. Quizás el pleonasma que destaca Bonnacasse(1), por ser el derecho regulador de relaciones sociales, no sea tan fácilmente identificable. Iguales críticas sobrevienen en cuanto a su contenido, pues en un principio se le asimiló al Derecho Obrero e Industrial. En corto tiempo la distinción se hizo evidente, ya que se adjudicó al Derecho Social un contenido más amplio, enriquecido por las ramas Agrarias, Laborales y de Seguridad Social. Aunque como dice Carlos García Oviedo (2), "no comprende todo lo social y habrán de correr muchos estudios antes de concretar las reglas e instituciones del Derecho Social" ... (El Derecho Social) tiene por objeto resolver el problema social; surgió de la ruptura de los cuadros corporativos, del nacimiento de la gran industria y de la formación del proletariado, que dió origen a su vez, a la lucha de clases. Esta lucha es el contenido del problema y social debe ser el Derecho creado para su solución, pues este tiene por objeto ... "proteger al débil y colocarlo en situación de poder participar, en cierta medida, de los goces y ventajas de la civilización".

(1) Cit. por Lucio Mendieta y Núñez. Derecho Social. México, Ed. Porrúa, pág. 8.

(2) Cit. Carlos García Oviedo. Tratado Elemental de Derecho Social. E.P.E.S.P. Madrid, pág. 11.

De tal modo su extensión abarca ... "no sólo a los - que viven sometidos a una dependencia económica sino a todos los seres económicamente débiles". Así, no se constriñe a las relaciones de producción con fines de protección - al obrero. Su cobertura, así, es más amplia, compleja y variada. Es decir, es un contenido más extenso que el contenido de las relaciones entre capital y trabajo.

Al respecto, G. Gurvitch (3) se esforzó grandemente - por precisar el término de Derecho Social, no aceptando que se reduzca a un criterio empírico y funcionalista, enfocado al interés social y de grupo; pues así, está desprovisto - de toda relación con la justicia y perdiendo valiosos roces espirituales y racionales, ya que su contenido y teleología le muestran como "un conjunto de reglas jurídicas, particularmente de leyes del Estado que protegen a los elementos - desposeídos de la sociedad.

Para Geny (4) el Derecho Social es una especie del - Derecho Natural. No es una realidad jurídica, sino un -- ideal, "un principio moral de crítica del Derecho Positivo". A lo cual, refuta Gurvitch que el definirlo como postulado - del Derecho Natural le niega su existencia, pues se pierde - su estructura jurídica. Esta se vuelve imprecisa. Aún más, ni siquiera es coincidente con el derecho colectivo que comprende "todas las situaciones jurídicas de relaciones de - trabajo o de otra clase, en las que los interesados figuran, no como individuos aislados, sino como totalidades". En - cambio el Derecho Social se debe interpretar "como un dominio en el cual el Derecho Público y el Derecho Privado, se - entrecruzan y entran en síntesis para formar un nuevo término intermedio entre las dos especies. Una tercera especie - de derecho con una estructura jurídica completamente original. Esta tesis sostiene que el Derecho Social capta los - principales conceptos e instituciones, los dirige y transforma para sus finalidades, sintetizando todo el acontecer histórico para proyectarlo hacia el futuro. Cuestión que tiene para Gurvitch (5) tintes de entrecruzamiento entre la -- oposición formal y material entre el Derecho Público y Privado.

(3) G. Gurvitch. La Idea del Desarrollo Social. Ed. Losada. Buenos Aires, la. edición, pág. 154.

(4) Geny, Cit. por Gurvitch, ob. cit., pág. 158.

(5) Ibidem., p. 162.

(6) G. Gurvitch. Las formas de la sociabilidad. Ed. Losada Buenos Aires, la. edición.

La división del orden jurídico que concibió Gurvitch (6) en Derecho de coordinación, subordinación y social, -- otorga al primero una ingerencia en los actos contractua -- les, porque trata de coordinar intereses; al de subordinación lo ve como aquél impuesto a la voluntad de los individuos para someterlos al orden del Estado (ambos disponen de la coacción incondicionada de la autoridad para realizarse), pero, el tercero, el Derecho Social, puro y espontáneo, no es para Gurvitch, ni uno ni otro, sino un derecho de inte -- gración o de inordinación, ya que "su finalidad consiste en lograr la unión de los integrantes de todo agrupamiento social mediante un acuerdo de voluntades que crea, sin necesi -- dad de organización alguna y sin coacción incondicionada, -- un poder social que obra sobre los individuos; pero no como exterior a ellos, sino como fuerza interna creada por ellos mismos". Por tanto, es de carácter autónomo y como tal es -- coactivo por sí, sin necesidad de recibir tal poder del exterior ... Es un Derecho Autónomo de comunión, por el cual -- se integra de manera objetiva cada totalidad activa real -- que encarna un valor positivo extratemporal.

Este derecho se desprende directamente del todo en -- cuestión, para regularle la vida interior independientemente del hecho de que ese todo esté organizado o desorganiza -- do.

Para Gurvitch (7) la integración que propicia el De -- recho Social, no está esencialmente en la coacción incondi -- cionada, pues su realización tan sólo exige una coacción re -- lativa a la cual se puede uno sustraer. Como tal, precede -- toda organización de grupo y no puede expresarse de una ma -- nera organizada sino cuando la organización está fundada so -- bre el Derecho de la comunidad subyacente objetiva y del -- que está penetrada, es decir, cuando ella constituye una -- asociación igualitaria de colaboración y no una asociación -- jerárquica de dominación. Su destino son sujetos jurídicos específicos, las personas colectivas complejas, distintas -- de los sujetos individuales aislados y de las personas mora -- les. Por tanto, nunca representa unidades simples sino un -- dades complejas.

En Gurvitch (8) la función del Derecho Social es "la integración objetiva de una totalidad", pues la esencia de -- lo social consiste en "un movimiento continuo de participa -- ción interpenetrante de lo múltiple en lo uno y de lo uno -- en el múltiple, correlación irreductible del todo y de sus -- partes, que se engendran recíprocamente". Así, supera las --

(6) G. Gurvitch, Op. cit.

(7) Ibidem., págs. 15 y 16.

(8) Ibidem., pág. 19.

limitantes ancestrales que ven en el derecho una prohibición y límite para defender a la comunidad. Se pasa a un orden de colaboración positiva, de sostén, de ayuda, de conformidad. Un derecho de paz, unión, trabajo comunitario y servicio social. La fuerza obligatoria del Derecho Social-emana de la totalidad misma que él rige ... "saca su fuerza: de la autoridad directa del todo en el que él regula la vida interior". Por ésto, su objeto es la vida interior del grupo, sin extenderse más allá del grupo que él integra. - Sus relaciones son de naturaleza especialísima, pues "hacen participar de una manera directa al todo del que él se desprende y que ofrece la materia misma de la reglamentación, - en la relación con sus miembros, sin oponerles ese todo como un sujeto separado.

En la participación directa de la totalidad en las relaciones jurídicas, Gurvitch (9) destaca y encuentra el poder social que el todo ejerce sobre sus miembros, el cual está en su función del todo, "como un servicio social realizado en vista de la totalidad como tal". Por ello, su coacción es condicionada. Al respecto, cabría objetar los criterios expuestos por algunos de los expertos de nuestros días: el Derecho Social por esencia es imperativo e irrenunciable, pues tales son los elementos constantes de su existencia.

El Derecho Social inorganizado y el Derecho Social organizado descritos por Gurvitch (10) difieren que el primero responde a la infraestructura de la comunidad objetiva superpuesta. Además, encarna los valores positivos de la comunidad subyacente para inspirar a la organización del grupo. Por ende, los fines racionales de toda organización son más limitados que "los valores a los cuales aspira y realiza la comunidad subyacente".

Así, el orden jurídico individual y el social divergen en esencia, el primero atiende a unidades simples y regula relaciones interindividuales o intergrupales, en cambio el segundo comprende sistemas complejos sin dejar fuera las facetas políticas, económicos y sociológicas. Es el punto de reunión de las ciencias de lo humano.

Para Gurvitch (11) el Derecho Social cuando es puro-

(9) Ibidem., pág. 19.

(10) Ibidem., págs. 50 y 60.

(11) Ibidem., pág. 53.

integra a los miembros sin coacción incondicionada e independiente.

De igual modo cuando es equiparable o superior al Derecho Estatal, p.e.: el Derecho Internacional, deduce su fuerza obligatoria de la totalidad que integra al armonizar la comunidad internacional. Empero, es puro y sometido a la voluntad estatal cuando la ingerencia y participación de esta es manifiesta, para evitar los posibles abusos del Derecho Social. Aquí podría confundirse con el Derecho Privado pero difiere de él en no supeditársele, dado que tiene sus propios fines: el Derecho Familiar, subordinado al Derecho Estatal para evitar la presión del abuso del poder social en donde se manifiesta intensamente. Así como, en diversos casos de propiedad colectiva, donde el fin particular deja privatismo y sigue un fin social.

En cambio nos encontramos, según Gurvitch, con un Derecho Social autónomo, pero anexado por el Estado, cuando el origen del mismo han sido grupos de creciente importancia, para los fines que persiguen, y el estado se ha visto conminado a hacer obligatorio el orden jurídico-social que los norma, tal sería el caso de los organismos descentralizados y de participación estatal. A diferencia de esto, sería condensado en el orden del Derecho Constitucional, pues tales leyes, pugnan por integrar a la sociedad en el orden jurídico del Estado. Modestamente, para que el Derecho Constitucional se halle penetrado por el Derecho Social -- (por el derecho de integración desprendido de la comunidad política subyacente) deberá estarse ante un Estado Democrático. Si tal penetración no ocurre, si hay independencia de la infraestructura de la comunidad, el orden es un derecho subordinado y no un Derecho Social.

Así para Gurvitch cualquier proceso normativo, consuetudinario o escrito, desarrollado en el seno de la comunidad es Derecho Social, siempre que en ese proceso coactivo tomen parte todos los integrantes del grupo en un plano de igualdad y colaboración, con el objetivo fundamental de obtener la unión entre los miembros.

Con razón el maestro Lucio Mendieta y Núñez (12) señala la gran y ambigua amplitud de tal concepción, puesto que comprende en realidad todo el Derecho. Esa tesis no deja escapar la costumbre, el Derecho Sindical, los estatutos

(12) Mendieta Núñez, Lucio. Op. cit., pág. 35.

universitarios, el Derecho Constitucional, el Derecho Internacional, el Derecho Mercantil, la legislación sobre cooperativas y mutualidades, etc. Gurvitch (13) mismo enfatiza: "Ya se trate de una reunión de juego, de un equipo de sport, de una orquesta, una clase de danza, un círculo, un club, - una casa en donde es invitado a pasar un soirée, o una familia, o un partido político, una liga cultural, una sociedad de sabios, una congregación religiosa, una sociedad por acciones, un banco, una fábrica, un almacén, una oficina, y - así por el estilo, el hecho mismo de una unión que realizado de una manera activa valores positivos, hace nacer, cada vez, un nuevo derecho de integración, un Derecho Social puro de carácter personalista".

Tal sociologismo jurídico de Gurvitch en el Derecho Social, le da a éste una función integradora de grupos sociales, haciéndole nacer del seno de las comunidades subyacentes de todo agrupamiento social. Por lo tanto, es social porque "socializa" y nace del estrato más hondo de la sociedad.

Quizás tal amplitud es excesiva. Toda norma al procurar la unión de los hombres sería Derecho Social e impondría tal criterio una dosificación jurídica, pues se volvería imprecisa en su sustancia. Tendríamos que aglutinar múltiples disciplinas jurídicas, atendiendo únicamente a su finalidad sin cuidar su contenido y estructura. Tal amplitud se torna en heterogénea, disímbola y asistemática, pues imposibilita la autonomía y la definición de campo del Derecho Social. Empero, constituye un gran avance, de aportaciones significativas en la gestación de un derecho nuevo.

Para L. Mendieta (14) Gurvitch indirectamente ha percibido todo lo social y los elementos de cohesión e integración en el Derecho; la fuerza creativa del mismo y sus tendencias unionistas, así como el proceso de socialización que permiten. Además, que él ha identificado todos los caracteres disueltos del Derecho Social en la legislación; empero, sin encontrar la sustancia de aquél ni su origen exacto (en las comunidades subyacentes y su actividad creadora). Para Mendieta, su origen es más complejo y obedece a múltiples fuerzas que se influyen y contrarrestan.

Sin negar el sustrato sociológico en la génesis jurídica

(13) Gurvitch G. Op. cit., pág. 64.

(14) Mendieta Núñez, Lucio. Op. cit., pág. 38.

dica arguye que hay más factores de influencia que los aceptados por este monismo conceptual de Gurvitch, a saber: la doctrina y la jurisprudencia, las teorías sociológicas y económicas, el pensamiento político, la solidaridad internacional, los movimientos sociales, las corrientes culturales, las guerras, las presiones demográficas, etc.

Para M. Granizo y González Rotvos (15) el Derecho Social tiene por objeto resolver la cuestión social: "no estriba en otra cosa que en la necesidad de hallar una fórmula justa de convivencia entre las diversas clases que integran la sociedad y los esfuerzos realizados por los que se estiman oprimidos para vencer en la lucha entablada contra los predominantes".

Para el maestro Mendieta (16) el maquinismo, el capitalismo y el incremento laboral, aunados a las doctrinas socialistas e intervencionistas, han agudizado la cuestión social. El maquinismo al satisfacer las necesidades de una gran población engendró al capitalismo y éste, con sus grandes diferencias y luchas de clases favoreció al desempleo y los antagonismos. Sólo con la oposición del Derecho Social se han abierto nuevas expectativas y soluciones. El problema del hombre y su comunidad han encontrado un planteamiento en el Derecho Social. Empero, el maestro Mendieta, no ve en el Derecho la solución de los problemas colectivos, sino ésta la encuentra en la política, ya que las medidas jurídicas, las considera medios de ésta en la solución de las cuestiones sociales: la Política es más amplia que el Derecho, puesto que lo crea formalmente, lo modifica, lo aplica o deja de aplicarlo en determinado sentido ...". Con una postura que considero formalista, arguye que pasa a la evolución del Derecho, éste forma un cuerpo estable, orgánico, de permanentes funciones bien limitadas, pues cualquier rama no tiene por objeto resolver problemas sino mantener un orden social dado, crear un sistema de coexistencia legal.

Quizás esta tesis ya carezca de plena vigencia, pues la norma jurídica no está creada para seguir ineluctablemente un orden, sino más bien su esencia radica en que procura transformar mediante toda la organización humana, pero sin llegar al extremo de creer que por sí solo lo va a lograr, sino admitiendo que será en concurrencia armónica con otras disciplinas. La noción de justicia ha alcanzado metas dis-

(15) Martín Granizo, León y González Rotvos Mariano. Derecho Social. Madrid, pág. 8.

(16) Mendieta Núñez, Lucio. Op. cit., pág. 42.

tintas a las fronteras diseñadas por juez y el legislador.- El Derecho en su concepción más clara, busca lograr ante todo una nueva sociedad con un nuevo hombre y un nuevo orden.

Pero, Mendieta (17), sólo acepta un concepto jurídico del Derecho Social que atienda a: a) determinar cuáles son las leyes que pretenden configurarlo; b) analizar a éstas para encontrar su unidad sustancial, y probar cuáles son los principios diferentes de los que sustentan las ramas clásicas del Derecho, y por último, c) descubrir sus fundamentos sociológicos.

Si bien el Derecho Social se integra con el Derecho-Laboral, Asistencial, Agrario, de Seguridad Social, Económico y de regulación de la intervención Estatal, habría que agregar la legislación cultural y los Convenios Internacionales de carácter social. En todas estas ramas hay elementos constantes: a) no se refieren a individuos sino a grupos sociales bien definidos; b) su carácter es estrictamente protector; c) son de índole económica, pues regulan fundamentalmente intereses materiales, con base del progreso moral y, d) tratan de establecer un complejo sistema de instituciones y de controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa. Elementos que en su conjunto dan al contenido aparentemente heterogéneo, una unidad esencial a una nueva división o parte del Derecho, formada por varios derechos especiales. Así, el Derecho Social se muestra como la aportación de diversas estructuras-legales que ya no encajan en la división jurídica tradicional.

Su conjunto no cabe en el molde publicista o privatista, pues son una categoría esencialmente distinta, con objeto y finalidades propias: su regulación atiende situaciones nuevas en dimensión y contenido, o bien regula ingentes necesidades sociales, hasta armar una nueva estructura-legal autónoma. De principios peculiares que lo configuran como algo distinto a sus fuentes de origen.

Al ser la Sociedad el contenido de la forma Estado, sólo se explica la existencia de esa forma en razón de su contenido. Es así que la organización jurídica de la sociedad tiene por objeto la realización de los propósitos de la sociedad (la vida comunitaria armónica para el bienestar común y el desarrollo material y espiritual).

(17) Mendieta Núñez, Lucio. Op. cit. pág. 53.

Si bien es innegable que históricamente la forma estatal sojuzgó al contenido social, viviendo éste para ella, el hombre viviendo para el Estado, la dualidad contemporánea entre sociedad y Estado y entre sociedad e individuo, ha hecho renacer viejos derechos perdidos por el hombre y su comunidad. Por eso, para el maestro Mendieta (18), el Derecho Social tiende a mantener a toda sociedad como una unidad autónoma y a desarrollarla por medio de la conservación, la seguridad y el bienestar de sus miembros.

Por eso es un Derecho de la sociedad pero reconocido y sancionado por el Estado.

Aunque es clara la autonomía del Derecho Social frente al Público y el Privado no puede ignorarse que en su aspecto objetivo cae dentro del Público, al ser el cuerpo civil o burocrático el principal encargado de llevarlo a la práctica, aunque lo haga con un sentido social específico y distinto. Así, tampoco, podría ignorarse su interdependencia y aún entrecruzamiento con otras ramas del Derecho pues la separación, evidente en lo didáctico, pierde plena validez al señalar barreras infranqueables.

Hay que buscar en los orígenes del Derecho Social -- las fuerzas desintegradoras de la sociedad: las serias diferencias económicas y sociales; las innumerables injusticias en los grupos marginados; el odio, el escepticismo y la ira que provocan con el abuso y la explotación. Y además, el ánimo de cambio violento, por la guerra y la revolución, para sustituir el orden viejo. En todos estos colapsos en la vida del Estado ha germinado el Derecho Social, -- no como una tregua o concesión graciosa, sino como derecho frente al Estado. La causa y finalidad del Derecho Social, para Francisco Bergamín (19) sería "aquel conjunto de condiciones externas e internas que, dependientes de su voluntad, conduzcan al fin de la sociedad misma". El Derecho Social, es, en cambio para L. Mendieta (20) "el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados -- por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". Abundando al respecto destaca que su integración se --

(19) Martín Granizo y González Rotuos. Op. cit., pág. 8.

(20) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit., pág. 66.

logra por: sus diferencias jurídicas y finalidades específicas, su objeto propio, y su finalidad distinta. El Derecho Social se dirige a la clase económicamente débil para integrarlos a la sociedad dentro de un orden justo. Y, esencial, en tanto procura la paz y el progreso, por medio de la paulatina deseparación de los desajustes y contradicciones de la sociedad. Su finalidad básica es conservar la existencia de la comunidad pero en armonía con el propio hombre. Su nombre de social recuerda a Gurvitch (21) cuando señala: "los términos de las ciencias sociales que designan a menudo fenómenos que agitan a la humanidad entera, y que se convierten ellos mismos en fuerzas reales de la vida histórica, no se escogen, se imponen".

El maestro De la Cueva (22) asevera que la formación del Derecho Social ha provocado una nueva y completa división de la ciencia jurídica que no excluye sino, más bien, niega la división clásica. En la obra del "Derecho Social" el maestro Mendieta percibe la distinción entre:

1. Derecho Natural, y
2. Positivo.

Empero, apunta una nueva sistematización del Derecho que sería:

1. Derecho Natural, y
2. Derecho Positivo,

dividido en:

- A. Público;
 - B. Privado;
 - C. Social; y
 - D. Internacional.
- A) Derecho Público: a) Constitucional; b) Administrativo.
 - B) Derecho Privado: a) Civil, y b) Mercantil.
 - C) Derecho Social: a) del Trabajo; b) Agrario; c) Económico; d) de Seguridad; e) de Asistencia y f) Cultural.
 - D) Derecho Internacional: a) Público; b) Social y c) Privado.

(21) Gurvitch, G. Op. cit., pág. 163.

(22) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit., pág. 70.

Este esquema del Maestro Mendieta aporta a la ciencia jurídica una clasificación que va más allá del simple contenido, pues profundiza en la transformación y objetivos actuales del Derecho. A los cuadros clásicos añade la dinámica propia de un sistema dialéctico, que no sólo explica la movilidad conceptual jurídica, sino sirve de basamento para definir los cambios fundamentales operados en el Derecho. Así como toda la influencia recibida del campo de las ciencias sociales. Con el reconocimiento de Derecho Social como división esencial del orden jurídico, indirectamente se está admitiendo la firme tendencia de que los hombres poseen en el Derecho Social un derecho subjetivo, similar al consagrado en las garantías individuales, para exigir de parte del Estado el cumplimiento del Derecho Social como única solución para una convivencia justa.

Quizás, las manifestaciones más nítidas de estos derechos de las clases sociales frente al Estado sean otorgadas por la legislación laboral y de Seguridad Social. Gurvitch (23), llevando a sus últimas consecuencias las facultades reivindicatorias de los grupos sociales, llega a escribir: "Si a pesar de estos diferentes medios de protección sus derechos sociales no están salvaguardados, se reserva a los individuos y a los grupos el recurso supremo del derecho de resistencia a la opresión". Para el maestro Mendieta, tal reconocimiento degeneraría en una absoluta anarquía, pues el control del mismo sería imposible; pues al no ser absoluto este derecho tiene que supeditarse a factores culturales, ideológicos, políticos, económicos, históricos, etc. etc.; que quizá propicien una justicia relativa, funcional y generalmente reconocida, pero sin caer en una corriente irrefrenable de pugna constante por imponer los diferentes y circunstanciales derechos sociales de los diferentes grupos e individuos.

En el desarrollo del Derecho Social, varias de sus ramas, la Laboral y de Seguridad Social, han alcanzado enconmiables logros.

Quizás en forma más tenue la legislación Agraria, en menor medida, sin embargo, puede apreciarse que en sus ramas económicas, educativa y cultural, es evidente el incremento de la intervención estatal, sin haberse llegado a una sistematización jurídica o de integración teórica. En su rama de Asistencia Social sigue reminiscente la tesis de

(23) Gurvitch, G. Op. cit., pág. 88.

ser una concesión gratuita del Estado, sin configurarse nitidamente como un Derecho.

Sin duda, estos estadios en el desarrollo del Derecho Social son poco precisos, en virtud de que se contempla un proceso en el cual se está gestando una nueva división del Derecho y del saber humano. El Derecho Social engloba a sus diversas ramas, coordinándoles como derechos especiales, más no particulares. Su amplitud e importancia permite entrever que la sociedad de las próximas generaciones habrá de vivir al desarrollo pleno de este nuevo fenómeno, abarcando todo el orden jurídico e influyendo recíprocamente en el humanismo social.

La sociedad del futuro para poder satisfacer la equitativa distribución de los satisfactores y responsabilidades, el pleno empleo, la educación general, el problema de la salud y la vivienda, el reparto justo de la riqueza y la Seguridad Social extendida a toda la población, necesitará transformar todo su basamento económico social y político. Tendrá que organizarse en base a un nuevo modelo para satisfacer los derechos sociales, transformando lo que ahora es una atención facultativa del gobierno en un conjunto sistemático de derechos ineludibles del hombre. Todos los ingresos y recursos habrán de destinarse a cumplir las demandas de la sociedad (los derechos sociales) con un pleno goce de cuanto hace realmente falta al individuo y a la colectividad para su bienestar y desarrollo. Pero, siempre en armonía con su libertad, olvidando la fría y cruel imposición del totalitarismo y la ligereza hipócrita del capitalismo.

Ante esto, quizás la Declaración Constitucional de los derechos sociales provocaría en el mundo occidental una nueva actitud de los países para considerar todos los cambios necesarios en su organización administrativa y en su política económica y financiera. Derivando la preocupación fundamental de nuestros pueblos por sostener enormes presupuestos bélicos, el afán irracional de lucro, la inmoralidad y el despilfarro como bases del sistema, la concupiscencia de nuestras costumbres y el impulso del poderío económico como única causa y fin de la vida, hacia nuevos umbrales. Hacia el nacimiento de una organización socializada con una planificación metódica y ponderada de todos los recursos y necesidades. Por ello, el Estado debe destinar todas sus finanzas y recursos, todos sus esfuerzos administrativos, económicos y sociales. Todo el enorme y complejo engranaje de la estructura estatal debe orientarse hacia la

realización del Derecho Social. Por supuesto, tal tesis implica una reelaboración de toda la comunidad. Subsumiendo a esa tendencia en el mercado de la política social, cuya única expresión jurídica sea el Derecho Social.

El maestro Mendieta (24) apunta: "La mayoría de la gente vive en estado de angustia más o menos encubierta por falta de seguridad, en constante lucha para conservar su -- trabajo; sin confianza en el porvenir, porque careciendo -- de patrimonio, no sabe cuál será su suerte y menos cuál la -- de sus hijos. Más en un país sin gentes miserables, con un sistema de instituciones y de grupos que ampare a toda la -- población, en todo tiempo y en toda circunstancia, sería di -- fícil crear y sostener un ambiente de belicosidad. "La me -- jor defensa contra la guerra no está en los armamentos, si -- no en la estructuración de la paz interna de cada pueblo, -- sobre bases de justicia social".

Es evidente que la realización del Derecho Social en la sociedad actual interfiere y pugna en no pocas ocasiones con las garantías individuales. El Estado se enfrenta a un terrible dilema que obliga a mantener los derechos esenciales del hombre libres de toda tiranía social y, por otra parte, a desarrollar los derechos sociales, sin detenerse en -- los intereses particulares. Como están las cosas, puede -- caerse en un sacrificio de la libertad individual para ins -- taurar un despotismo rabioso, so pretexto de la aplicación -- rigurosa del Derecho Social, o bien, puede llegarse al ex -- tremo de por proteger las garantías individuales imposibili -- tar el desarrollo pleno del Derecho Social.

Este conflicto por la intervención drástica o no del Estado en la cuestión social, no tiene solución viable de -- continuar en el mismo modelo de organización. Pero, si -- nuestra sociedad procura las transformaciones ya apuntadas, no habrá interferencia o predominio de estos dos campos si -- no una concurrencia obligada tendiente al mismo objetivo. -- El equilibrio entre las garantías sociales y los individua -- les no podrá realizarse mientras el Estado con su actitud -- hostil hacia la reivindicación de las mayorías, continúe -- con los mismos patrones mentales y sistemas de explotación. La presencia de las garantías individuales siempre será ma -- nifesta para contrarrestar la abulia e injusticias del Esta -- do. Mientras éste no adopte nuevos modelos de organización y cumpla con un mínimo ético de justicia social, será impo -- sible pensar que dejará de enfrentarse al poderoso freno de

(24) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit., pág. 132 y 133.

las garantías individuales.

De seguir el Estado siendo el protector de la clase dominante, el instrumento de una minoría explotadora, el consejo de administración de la clase burguesa y el más decidido defensor de las diferencias sociales, seguirá el conflicto entre estas garantías.

Siempre y cuando perduren los conceptos de monopolio, plusvalía, competencia oligopólica, utilitarismo empresarial especulación con todos los satisfactores y enriquecimientos inexplicable y antisocial, será imposible para el Estado actual llegar a una socialización de la comunidad. Pudiera pensarse que la influencia reciente del Derecho Social en el espíritu añejamente civilista de las garantías individuales sea uno de los pasos más importantes en la conciliación de ambos sectores. No obstante, la aceptación de que el Derecho individual debe ser conciliable con el interés de la comunidad es un gran avance. Reconocer al Derecho, en tanto es un orden con función social, es el mejor ejemplo de adaptación de una garantía individual al nuevo orden del Derecho Social. La tendencia firme de las garantías individuales hacia su inserción en el Derecho Social, se deriva, como diría Montesquieu, de la naturaleza misma de las cosas. Las limitaciones impuestas por la legislación económica, la boral, agraria y de seguridad social, son las manifestaciones más claras que el Derecho Social implica una rigurosa planificación de todos los ámbitos de la sociedad y que, a la vez, impone ciertas limitaciones a la libertad individual. Paradójicamente cuando esto ocurra, el Derecho Social llegará, entonces sí, a garantizar la idéntica libertad para todos, sin menoscabo de la dignidad humana ni de la imperiosa integración social.

La evolución del Derecho Social habrá de llegar necesariamente a una honda transformación de la sociedad, cambiando todos los conceptos relativos a su existencia y desarrollo. La organización integral del trabajo, los recursos y satisfactores habrá de responder a nuevos objetivos y modelos. Por tanto, la modificación habrá de llegar a la esencia misma de la estructura de nuestra sociedad y, aún más a las fibras más íntimas de nuestra moralidad.

El maestro Mendieta (25), basado en una amplísima -- bibliografía no niega la semejanza de resultados entre los-

(25) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit., pág. 130.

logros del Derecho Social y los del totalitarismo comunista, pero sin afirmar que existen diferencias substanciales entre los medios que ambos ocupan para corregirlos: "En el Estado totalitario se logran mediante la imposición del poder sobre el individuo y el aniquilamiento de la libre determinación de las personas; los resultados no se derivan del Derecho, sino de la fuerza del Estado, en cambio, en el mundo democrático se opera de abajo hacia arriba; será por el resultado del Derecho y no de la fuerza; el Estado no dictará las normas, sino que deberá ser un simple agente de la realización de un Derecho creado por el pueblo mismo.

Y ésta es una diferencia radical entre ambas situaciones, porque en el primer caso el poder del Estado ahoga las libertades, y en el segundo, son los mismos individuos los que, por medio de la libre determinación democrática, modifican o renuncian sus libertades individuales sólo en la medida en que eso es necesario para corregir el bien de todos, lo que equivale a decir: el bien de cada uno sin perjuicio de los demás."

Cabría observar que, en mi concepto, no es privativo el Derecho Social del mundo occidental, Los países socialistas han logrado avances mucho más serios que nosotros en este terreno.

Así como es innegable que existen, en los países socialistas, serias limitaciones a la libertad individual y que se gastan millones de horas-hombre y recursos en propósitos bélicos, defensivos o expansionistas, no es menos cierto que tienen un gran temor, muy justificado, de ver contaminados sus pueblos con la estulticia e inmoralidad de nuestros sistemas. El gran hermetismo y austeridad de sus pueblos sólo se explican por un afán decidido de preservarlo que tantos siglos y vidas han costado. Hay un gran miedo al retroceso; hay un terrible pánico de volver a los días del gobierno de la estupidez capitalista. Esto, por desgracia ha llevado al extremo de ahogar muchas de las libertades individuales. Quizás sea un juego dialéctico de Hegel entre el predominio de las garantías individuales o las sociales. La única hipótesis que explicaría tal decisión en el bloque comunista sería que se está cambiando la mentalidad de varias generaciones a la par que se está promoviendo un cambio radical en los demás países, que permitiría no un encuentro nocivo y antitético, sino una concurrencia benéfica, sin temor de un contacto pernicioso, seguida de amplias medidas para ampliar substancialmente las libertades individuales.

El fenómeno del Derecho Social no es privativo de algunos pueblos o naciones, pertenece a la cultura universal y su enfoque es penetrar en toda organización humana, no para regirla u ordenarla sino para lograr su transformación completa.

No niega este aserto, que el Derecho Social haya sido gestado de una manera tan irregular, puesto que algunas de sus ramas le precedieron con bastante antelación. Las leyes de Asistencia Pública, Laborales y Agrarias datan de hace varios lustros, pero muchas normas de política social están en plena gestación. Las primeras, sin duda, nacieron como producto de la lucha de clases, no a manera de obsequio apaciguador sino como concesión arrancando por la fuerza y que llegó a configurar legislaciones especiales. Pero, la desigualdad de las conquistas de las clases sociales y la solución parcial que brindan la legislación obrera, agraria y de asistencia, ha fomentado un desarrollo inarmónico y desigual que sólo será posible corregir por medio de la coordinación impuesta por el Derecho Social.

En la vida de todo derecho de clase, Mendieta (26) descubre tres fases primordiales: génesis (corrección de las demandas de los grupos), expedición (formación de las leyes que tratarán de esas exigencias y volver a la normalidad), y revisión (actuación sobre ese derecho informe e inarticulado, por parte de los juristas mediante un proceso intelectual teórico, doctrinario que encauce hacia los verdaderos fines). Para él, el Derecho Social vive su tercera etapa, al tratar de sistematizar el desigual desarrollo de sus ramas y al buscar un orden armónico en el cual ningún grupo imponga sus privilegios al resto. Su objetivo inmediato es evitar cualquier prerrogativa que favorezca a algún grupo, sobre todo si la misma se deriva de la exageración protectora o de la incoordinación de alguna de sus ramas. La consecución de un orden justo para el Derecho Social exige borrar toda ventaja como fuente de conflicto mediante el equilibrio de todos los intereses compatibles con la justicia social. El perfeccionamiento de sus ramas y la plena conformación de aquellas que apenas han emergido, bajo una misma ciencia rectora: el Derecho Social, evitará la preeminencia de un grupo o sector de la sociedad sobre los demás.

El Derecho Social es la materialización en leyes e instituciones de la Justicia Social, y ésta, a su vez, es

el ideal rector de toda política social. No obstante, es evidente que la correlación o interdependencia no siempre permiten la correcta evolución del Derecho Social. Las variantes de la Política frenan, desvirtúan o impulsan, las medidas del Derecho Social. Ante la conquista, preservación u orientación del poder pueden palidecer múltiples disciplinas. Quizás esto explicaría las bellas frases muertas de muchas de nuestras leyes, que no pasan de la frase declarativa y nunca llegan a plasmarse, o si lo hacen, es defectuosamente. Por ende, al jurista toca no concebir una doctrina o norma, sino, además, procurar su aplicación. Descender hasta el mundo de la práctica y no quedarse en la entelequia.

El jurista necesita imponer toda su riqueza filosófica, social y jurídica por encima de los intereses más disím-bolos en pugna. Ante la fuerza, autoridad y violencia de los grupos que se revisten con el ropel de los ideales colectivos, el jurista está obligado a borrar las discrepancias, por medio de un marco legal y conceptual que haga coincidentes los ideales de la política con sus proyecciones prácticas. No importa que su tarea sea demasiado media ta o teórica, pues sus ideas habrán de influir por fuerza en la política social para dar atención preferente a las demandas colectivas y a la libertad humana.

Por todo ésto, la reorganización de nuestros pueblos tendrá que basarse en la real satisfacción de las verdaderas necesidades del hombre y su sociedad. De este modo, la obra doctrinaria del jurista, al decir del maestro Mendie-ta (27) "llegará a formar parte de la sustancia misma de la política social y hará posible algún día la expresión científica del Derecho Social".

Con el Derecho Social se hará posible el trámite de una gran desigualdad generalizada a un nuevo orden en el que las diferencias históricas entre los grupos sociales hayan perdido todo sentido, la acción titular y planificadora del Estado para resarcir a todos los grupos marginados y para abrir nuevas posibilidades de desarrollo a la sociedad, sólo son equiparables por su importancia histórica a los momentos más importantes de nuestra civilización.

La función integradora y solidaria que propicia al Derecho Social en la comunidad, posibilita la intervención de todos y cada uno en la concepción de un nuevo orden social. (27) Mendienta y Núñez, Lucio. Op. cit., pág. 170.

C A P I T U L O I I

EL DERECHO A LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Ante la responsabilidad que tenemos de lograr un hombre superior, es una sociedad más humana y justa, se hace necesario que toda nuestra generación piense en adquirir una actitud más consciente de sus actos.

Una antropología filosófica legítima tiene que saber no sólo que existe un hombre, sino también un pueblo, no sólo una personalidad, sino también tipos y caracteres, no sólo una vida humana, sino también actores de la vida. Solo abarcando sistemáticamente ésta y las demás diferencias, sólo conociendo la dinámica que opera dentro de cada particularidad y entre todas ellas, sólo mostrando constantemente la presencia de lo uno en lo vario y de lo anterior en lo externo, y sólo por el camino de diferenciación y comparación, se podrá captar al hombre.

Si bien es cierto que todo el conocimiento humano está en función de nuestras experiencias, circunstancias y del legado cultural de nuestros antepasados, no menos lo es, que nuestra conciencia de ser tan sólo la modesta fase de un largo proceso histórico nos abandona frecuentemente.

En la civilización contemporánea domina por doquier un afán egoísta que nos impide considerar toda acción según nos beneficie o perjudique. Hay un ego ajeno que explica nuestra inconciencia de ser una sola especie, en un único habitat. Ego que no nos ha permitido abordar planes mundiales y ambiciosos para el bienestar y salud de todo el conglomerado humano. Hay una cierta involución en nuestro desarrollo causante del gran atraso en nuestra actitud consciente hacia los reales valores de la vida. La celeridad con que ha evolucionado la ciencia ha sido paralela al crecimiento de nuestra indiferencia inconsciente y al de nuestra enajenación progresiva.

El parco conocimiento que de sí mismo tiene el hombre impone la realización de estudios profundos sobre la evolución de su proceso vital. Esto ha hecho imprescindible una revaloración de todas las técnicas y conocimiento en el análisis del hombre y su sociedad. Hay que abundar las investigaciones sobre nuestros orígenes, cultura, orga-

nización e instituciones. Así como, sobre nuestro comportamiento, tendencia y aspiraciones, para poder abrir nuevos senderos a nuestra civilización, nuevas normas, modelos y actitudes que deriven en una coherente unidad de perspectivas, con proyección hacia el logro de objetivos universales. Objetivos que nos permitan una superación trascendente y una integración ideológica plena sobre el conocimiento de nuestra propia naturaleza.

En esta generación se ha gestado la fase dialéctica que sintetiza todas las contradicciones de nuestra historia. Hemos llegado al punto que condensa todas nuestras bondades e insensateces. Ha irrumpido el momento de escoger el negarnos como especie y destruir cuanto nos rodea o buscar en el bien colectivo y el sentido de pertenencia universal, el encuentro del hombre consigo mismo y su propia esencia. La elección es impostergable, ya que sólo bajo este último supuesto será inminente el florecimiento de la idea y la libertad, de la armonía y la superación de la cultura humana.

La disyuntiva entre la destrucción y el bienestar común tiene un sinfín de ejemplos en nuestra sociedad. El interés por el bienestar colectivo ha sido el propulsor de cambios substanciales en todos los ámbitos de la cultura humana.

Quizás uno de los cambios de mayor trascendencia para las masas fue el nacimiento de la Medicina Social, como única solución posible que para el problema de la salud integral encontró la Seguridad Social.

En nuestros días y debido a los avances de la ciencia y la técnica, el ejercicio de la Medicina Social, además de que su campo de acción se ha ampliado, comprendiendo desde el cuidado integral de la salud hasta la readaptación del que estuvo enfermo, exige para poderse impartir un conjunto de instalaciones, equipo, organización, sistemas de trabajo, etc., que en su todo integran una institución, donde además se unen al ejercicio de una medicina científica moderna, la investigación y aún la docencia.

Ahora bien, contemplados estos aspectos de salud, enfermedad y ejercicio de la Medicina Social, a la luz de las nuevas ideas del Derecho Social, cabe recordar las declaraciones de la Organización Mundial de la Salud expresadas en su Constitución de 1946 y que dicen:

"La salud es un estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedad".

"El disfrute del mejor estado de salud posible es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, credo político o condición social, o económica".

"La salud de todos los pueblos es fundamental para alcanzar la paz y la seguridad y depende de la más completa cooperación entre el individuo y el Estado".

"Los gobiernos tienen la responsabilidad de la salud de sus pueblos, esta responsabilidad sólo puede ser cumplida con la previsión de medidas sociales y protectoras de la salud que resulten necesarias".

A su vez, la Organización de las Naciones Unidas proclama "que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido y la vivienda".

Estos aciertos hacen evidente que para lograr tales fines es imperioso movilizar todos los recursos humanos y materiales conforme a un sistema que garantice y enlace en forma cíclica a la infancia, la juventud, la madurez y la vejez, sin perder de vista que toda la integración social se proyecta fundamentalmente en grupos humanos primarios, como la familia.

En la planificación del desarrollo de los pueblos, tendrán que elaborarse la Medicina Social, la Educación, la Agricultura, la Psicología, la Sociología, la Economía, el Derecho y la Política, entre otros, bajo las ideas de la Seguridad Social. Sólo con un enfoque eminentemente social tales disciplinas podrán conjugarse para el logro de un objetivo común: el pleno bienestar humano. Tal integración, poseedora de una energía potencial incalculable, permitirá el planteamiento de una síntesis que dirigida hacia el conocimiento de la propia naturaleza humana, establecerá una nueva dirección en la planeación de su existencia.

La Seguridad Social en el terreno de la salud inte -

gral, al coordinar ambiciosos programas de un orden técnico y científico propicia la participación más estrecha de las diversas ciencias y técnicas para integrar una Medicina Social más humana, más universal útil al hombre y a los pueblos.

Aceptar que el valor del hombre radica en su expresión vital, en su capacidad de integración, implica el sostener la razón a la vitalidad. Bajo esos lineamientos comprendemos lo absurdo de que se haya exigido a la vida poner se al servicio de la cultura, cuando precisamente debió invertirse la relación y mostrar que la cultura, la razón, el arte y la ética, son quienes han de servir a la vida. La vida debe ser culta, pero la cultura debe ser vital como dijera Ortega y Gasset.

Basta recordar que siempre la personalidad humana se ha modelado entre la angustia y la incertidumbre, entre la hostilidad y el resentimiento, entre la esclavitud y el eterno anhelo de libertad, entre los valores psíquicos constitucionales y los adquiridos. Hechos que en su conjunto vienen a representar los ingredientes que mediante grados de incorporación en cantidad y calidad, permiten identificar la imagen del individuo y la unión de ese individuo con otros. Esta unión, entendida como respeto a la integridad de la persona y la fraternidad, entendida también como comunión entre los hombres, generan una mejor imagen de la humanidad; el "yo" y el "tú" representados en la familia, integran la unidad de origen y función de nuestra sociedad contemporánea.

Por lo mismo, la comunidad no puede concebir como una relación de continuidad; exigiendo por lo tanto, un común denominador en los intereses sociales, económicos, religiosos, artísticos, políticos y culturales. A mayor número de semejanzas el sentimiento de comunidad tendrá mayor solidez. A mayor número de diferencias, los grupos de tensión harán su aparición cada vez en forma más ostensible.

A través de la acción y el sentimiento comunitario los millones de humano-estructuras que integran nuestra sociedad, alcanzarán el desarrollo armónico y equilibrado. -- Ya que la expansión de estas fuerzas, tanto en lo individual como en lo social permitirá contemplar y comprender al mundo en forma universal, la homeostasis de Gundt, el equilibrio interno de Claude Vernard, la tendencia al equilibrio y la armonía tantas veces expuestas por filósofos y --

científicos de todos los tiempos. Conceptos que se verán - apoyados por el mejor conocimiento de la naturaleza del hom - bre y por la llave trascendente hacia el encuentro de la sa - lud integral y el bienestar humano.

En esta búsqueda un mundo superior, la Seguridad So - cial reclama un primerísimo papel al propiciar la elevación integral de las condiciones humanas de vida. El compromiso de la Seguridad Social para transformar una sociedad alta - mente conflictiva no se constriñe al uso de sus propios ins - trumentos, pues implica que éstos sean reforzados o comple - mentados por toda la política social. Así, el trabajo de - ambos, en estrecha colaboración, se conjuga en el ideal de - una protección integral de la comunidad, de alcances insos - pechados. No solamente a lo que se refiere a la salud en - su concepción moderna, sino influyendo esencialmente en la - transformación de la sociedad en sus conceptos, en su es - tructura, en sus programas y en sus objetivos.

Es muy probable que estemos asistiendo al nacimiento del ejercicio de una nueva fase de la Seguridad Social, don - de el cariz preventivo, seguramente el más importante, abar - ca casi todos los aspectos del diario vivir del hombre, y - cuyo modelo se inspira en los modernos recursos políticos, - económicos y sociales puestos en práctica.

Es importante intentar un paralelo entre lo que es - la salud desde el punto de vista integral y lo que es la -- Seguridad Social. Si por salud entendemos no la ausencia - de enfermedad física sino un completo estado de bienestar - físico, mental y social, habremos de decir que la Seguridad Social no es el logro de las cosas materiales, sino es la - salud integral y el bienestar general del hombre, incluida - su proyección a la familia y a la colectividad.

La Seguridad Social en esta lucha del hombre por el - hombre, viene a configurar el instrumento de bienestar co - lectivo, que por su preeminencia en la búsqueda de la justi - cia social, coadyuva al insoslayable derecho del hombre pa - ra gozar de paz y progreso universal. Pero que éste no sig - nifique olvidar que la lucha contra la naturaleza ha sido - una constante en la vida, en la cual el hombre, paulatina y progresivamente, ha tratado de dominar su ambiente, para lo - grar un mundo más humano y congruente.

Debe tenerse presente que múltiples inventos por lo -

grar la liberación de la opresión humana han sido testigos de la historia de que ante la opresión y la necesidad han fracasado innumerables intentos y revoluciones, y por do - quier el hombre ha implantado las más diversas formas de es - clavitud y servidumbre para lograr la explotación de sus se - mejantes; con una enajenación siempre acompañada de una li - mitación egoísta de la capacidad creadora. Esa opresión, - sin duda, ha sido un grave freno a la autorrealización huma - na, en la cual, toda persona y todo pueblo han sufrido se - rias limitaciones en su capacidad creativa. Muchas genera - ciones habrán de venir al mundo y no entenderán jamás la in - sensatez de tantos de nuestros esfuerzos reprimidos.

Mientras en el mundo nacen cuatro mil niños cada mi - nuto y nos acercamos en México a los cien millones de habi - tantes que seremos para el año 2000, dentro de la sociedad - contemporánea la agudización de los problemas sociales se - destaca por la carencia de energéticos y satisfactores. La brecha que separa a los países pobres de los ricos, se ha - ensanchado, y cada día será más difícil a los primeros al - canzar los niveles de vida que disfrutaban los países desarro - llados. En febrero de 1970, el Secretario General de las - Naciones Unidas, U Thant, señalaba que: "Actualmente hay - en el mundo más niños enfermos, desnutridos e incultos que hace diez años. "Las tres cuartas partes de los niños del - mundo casi mil millones, viven en los países subdesarrolla - dos. En los países subdesarrollados nacen cien niños cada minuto; veinte mueren de menos de un año, de los ochenta - sobrevivientes, sesenta no tendrán la posibilidad de que se les imparta servicios médicos modernos". "Un número igual - padecerá desnutrición y es posible que sufran daños físicos y mentales irreparables a consecuencia de ello; de los que sobrevivan hasta la edad escolar, sólo poco más de la mitad podrán ir alguna vez a un aula y por cada diez, el número, - de los que terminen la instrucción escolar no llegará a cuatro; el promedio de mortalidad en el grupo de uno a cinco - años es entre diez y cincuenta veces mayor en los países - subdesarrollados".

Con crudeza y realismo similar el Secretario General de la O.E.A., Galo Plaza, describió en ocasión de la inaugu - ración de la III Conferencia Interamericana de Ministros -- del Trabajo, celebrada en el mes de octubre de 1969, lo si - guiente:

"En América Latina hay 18 millones de individuos que carecen de empleo fijo y este número resulta mayor que el - que había en 1960 cuando inició el programa de la alianza -

de trabajo laboral latinoamericana se encuentra desempleada" Un contorno similar puede configurarse a través de las palabras del Dr. Salvador Zubirán, Premio Nacional de Ciencias (1968), quien declaró que: "Más del 50% de la población mexicana padece desnutrición y su alimentación puede equipararse con la de los habitantes del Africa, que es la más pobre del mundo" y, agregó: "hay dos Méxicos que ocupan un mismo espacio geográfico, pero cuyos habitantes parecen estar en países diferentes, uno a donde la alimentación es -- aceptable y otro donde la alimentación es pésima".

Si añadimos a esa problemática que la multiplicación y aceleración de los procesos de comunicación a escala mundial, regional y nacional han hecho que los problemas trascendentales ocurridos en cualquier confin de la tierra repercuten en el resto del mundo, se comprenderá la premura existente para la creación de una sociedad con instituciones más organizadas y humanas que den coherencia y racionalidad a la vida del hombre, para poder configurar un orden jurídico internacional que garantice la paz y la cooperación real entre las Naciones.

Paradójicamente, entre los problemas más graves de la cultura contemporánea destaca que nuestra sociedad vive inmersa en una problemática que desconoce. Ignorando la forma como los problemas le afectan y condicionan. Tal cuestión provoca un fenómeno alineatorio en donde las personas pierden de alguna manera, su propia identidad y el control de sí mismos, convirtiéndose en instrumentos masificados y amorfos, víctimas de las circunstancias. Situación que aceptan con pasividad y resignación.

Es necesario que el enorme abismo que separa a la humanidad en dos mundos: el de la carencia y el de la abundancia, paulatinamente vaya disminuyendo, hasta desaparecer, a través del desarrollo socio-económico de los pueblos. Así mismo, es indispensable implantar por todos los medios imaginables un nivel de vida satisfactorio.

En tal empresa la educación, la economía, la sociología, la política, la estructura demográfica y ocupacional, la seguridad social, etc., son desde luego, factores implicados con mayor intensidad en ese proceso de cambio. Empero, hasta recientemente fueron cabalmente reconocidos como elementos básicos en el desarrollo socio-económico de toda Nación. A la luz de estos conceptos se ha reconocido que para el hombre logre un grado de desarrollo satisfactorio,

es indispensable un nivel educacional y de seguridad adecuado. Entendiendo ésto no sólo como la oportunidad de asistir a los centros educativos, adquirir algunos elementos de cultura, vivir con certidumbre y confort, e inclusive obtener todos los recursos necesarios, sino más bien, estructurar una nueva sociedad que vincule a las nuevas generaciones con su problemática existencial. Que pueda tratarse -- al fenómeno humano no con la calidad y justicia que hasta ahora la historia no ha conocido.

Así el contexto social, como parte integrante de todo el existir humano, tendrá como misión fundamental crear una nueva sociedad, capaz de afrontar airoso las contradicciones históricas de la organización humana.

Esta temática es la lucha y esencia misma del trinitario "Salud-Seguridad Social-Desarrollo". Sin desconocer -- que durante mucho tiempo estos factores fueron relegados y no se les concedió la jerarquía que tendrían otros sectores de la actividad humana. Actualmente es innegable la íntima interdependencia que guardan. Hoy en día no sólo no se discute su trascendencia, sino que, existe una corriente mundial de pensadores interesados en forma especialísima por el desarrollo socio-económico, destacando su influencia y enorme valía en innumerables conocimientos y profesiones.-- Economistas, educadores, sociólogos, políticos, legisladores, médicos, etc., están plenamente convencidos de que es imposible el progreso de un pueblo en base a un solo factor, pues sólo éste es explicable por la interacción de todos -- ellos. Al hablar del nexo Salud-Economía-Seguridad Social, el Dr. Abraham Horwitz Director de la Oficina Nutritiva Panamericana dijo: la salud es un componente básico del desarrollo económico y que el volumen y ritmo de los programas de seguridad dependen de su conexión conveniente con los planes económicos. Con el mismo criterio se pronunció el estudio realizado por las Naciones Unidas sobre "Desarrollo Económico Social Equilibrado", en el cual se evalúan cuidadosamente las influencias recíprocas, entre renta nacional y consumo de energía, por un lado, y mortalidad infantil y escolaridad, por otro.

Sin desconocer los graves problemas y fracasos observados en la resolución de la cuestión social, cabe señalar -- el precedente que sentaron en Punta del Este los representantes de los países americanos, que acordaron constituir -- la "Alianza para el Progreso", como un esfuerzo común capaz de procurar mejores niveles de vida a las poblaciones del -- Continente. En tal reunión interesaba reafirmar la doctri-

na de la interdependencia existente entre el desarrollo económico, niveles de vida, salud y bienestar, y asegurar la primacía de los derechos del hombre como solución pertinente. Bajo el título de: "la salud en relación con el progreso social y el desarrollo económico en las Américas", se recomendaron diversas medidas para lograr tales propósitos; partiendo de:

- a) Que existe acuerdo entre gobiernos de los países para planificar simultáneamente el crecimiento económico y su progreso social.
- b) Que es imperiosa la necesidad de elaborar planes nacionales en los cuales se contemplen los principales problemas.
- c) Que debe reconocerse que el mejoramiento de las condiciones de salud no sólo es deseable en sí mismo, sino que constituye un requisito esencial, previo al crecimiento económico, indispensable en toda región.

Los acuerdos de esta importante resolución recomendaban a los gobiernos los siguientes puntos:

- 1.- Elaborar planes nacionales para un decenio.
- 2.- Organizar oficinas de planificación y evaluación.
- 3.- Dar importancia al mejoramiento de los servicios estadísticos.
- 4.- Incrementar la formación y capacitación de personal a cargo de las funciones de salud.
- 5.- Perfeccionar la organización y administración de los Servicios Nacionales y Locales de Salud.
- 6.- Adoptar medidas legales e institucionales capaces de asegurar el cumplimiento de principios y normas sanitarias en la aplicación de proyectos de industrialización, urbanización, vivienda, progreso rural, educación y otros.
- 7.- Utilizar los progresos de la investigación científica en la prevención y tratamiento de las enfermedades.

Entre los objetivos de la Alianza para el Progreso, figuró en forma destacada el relativo a la Salud, pues sus propósitos pretendían: "Aumentar en un mínimo de 5 años la esperanza de la vida al nacer y elevar la capacidad de aprender y producir mejorando la salud individual y colectiva". Para cuya consecución se determinó principalmente: "Suministrar en el próximo decenio agua potable y desague a no menos del 70% de la población urbana y del 5% de la rural reducir la mortalidad de los menores de cinco años, por lo menos a la mitad de las tasas actuales; controlar las enfermedades transmisibles más graves, de acuerdo con su importancia como causa de la invalidez o muerte y erradicar la desnutrición".

El análisis de este bosquejo en el planteamiento de una cuestión fundamental: que todos los programas de Seguridad Social en los países del tercer mundo, no podrán soslayar la resolución de estas tareas. A menos que aceptemos de antemano a esta crisis como superior a todo esfuerzo por superarla y que no habrá programa de seguridad capaz de resolver las contradicciones de un sistema residual del capitalismo. Por ello, creo que todo intento de dignificación de nuestros pueblos de acercamiento cultural de justicia social tendrá que borrar con logros las aseveraciones del Dr. → Joaquín Cravioto, quien ha podido demostrar la íntima relación entre la desnutrición en la infancia y el bajo coeficiente intelectual; comprobando que en esas circunstancias los niños crecen para ser trabajadores o profesionales deficientes que se fatigan fácilmente y son propicios a los accidentes y el ausentismo.

Estos conceptos permiten afirmar que el logro del Derecho a la Salud, por medio de los planes de Seguridad Social, no podrá ser una realidad hasta que logre erradicarse el fenómeno mundial del hambre y las atrocidades de una sociedad de consumo.

Es por ello que los tradicionales indicadores de desnutrición, mortalidad y morbilidad, crecimiento económico, etc., o la expectativa de vida, permiten en última instancia afirmar que no sólo se trata de ganar años de vida sino de mejorar la salud y la vida durante los años pasados. →

El éxito de los planes de Seguridad Social para dar vigencia al Derecho a la Salud se facilitará cuando la salud de la comunidad se determine en relación al número de personas que tienen una vida sana desde el punto de vista -

físico, mental y social; que laboran con eficiencia para la comunidad, y que contribuyan a la perpetuación de la especie aportando al mundo hijos sanos.

Una vez mencionado lo anterior puede entenderse la importancia de que en nuestro país hasta la década pasada, tan sólo había 90.000 camas (menos de 2 camas por cada 1000 habitantes), uno de los coeficientes más bajos en Hispanoamérica, cuando en Argentina había entre 7 y 8 camas por cada 1000 habitantes y en Estados Unidos 14 camas por millar de habitantes.

No obstante, a nivel mundial, el crecimiento de la población se ha acelerado como resultado de una mejor medicina social, de una salubridad en mayor extensión del territorio y del abatimiento de la mortalidad infantil y preescolar que antes tenía una curva ascendente terrible.

La tendencia del incremento demográfico de México es de 2 millones de individuos por año y, modestamente, se requieren por lo menos 4 camas de hospital por cada mil habitantes, es decir, tenemos que construir, equipar, preparar personal y sostener cada año 8,000 camas de hospital, si no queremos dejar desprotegidas a las nuevas generaciones y dar un paso atrás en nuestro desarrollo. Los 28.000 médicos que hay en el país y que laboran en los servicios públicos sanitario-asistenciales o en forma particular, cubren las necesidades de una población entre 23 y 25 millones de mexicanos; y por tanto, el resto no recibe atención médica.

Hasta 1980 había 1427 pasantes de medicina (prácticamente ningún médico) en la zona rural del país, donde la población es de más de 20 millones de habitantes. O sea, que había un pasante de medicina por cada 14,000 individuos. En las zonas marginales de las ciudades existen 5 millones sin atención médica adecuada, cada uno de los 28,000 médicos gana unos 20 mil pesos mensuales y sin contar impuestos, gastos, equipos ni medicinas, el país eroga por esos servicios una cantidad anual de 6,720 millones de pesos en el pago de los médicos; la población atendida (25 millones de individuos) gasta 270 pesos per cápita, o sea de 500 campesinos o el trabajador impreparado. Menos aún podría erogar lo necesario para medicamentos, hospitalización y equipos, en los Estados Unidos se gastan 150 dólares-10,500 pesos por persona al año y 144 dólares (10,080.00) por cama-día en hospital.

Si a los problemas mencionados añadimos entre otros la duplicación innecesaria de hospitales y servicios en algunas poblaciones del país, la organización y la falta de planeación en los recursos humanos y materiales para proporcionar un adecuado servicio, la falta de remuneración adecuada a los médicos, el agrandamiento de las necesidades, el aumento demográfico en nuestro país de personas desprotegidas, nos lleva irreversiblemente a una gran crisis de las instituciones de Seguridad Social que es menester evitar -- de inmediato con el objeto de coordinar eficientemente los servicios.

Intentando atenuar tal problemática en nuestro país, el 2 de marzo de 1965 fue creada la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad, misma que tomó la iniciativa de los siguientes puntos:

- a). Evitar duplicaciones de las construcciones y en el uso de otros recursos materiales.
- b). Subrogar servicios y fijar cuotas entre una institución y otra, especialmente de servicios hospitalarios y de consulta externa.
- c). Vender hospitales o cederlos de acuerdo con las necesidades y recursos.
- d). Establecer un intercambio de información de todos los sistemas que siguen las respectivas instituciones para mejorar las prestaciones. Además, se establecieron Comités Técnicos de Trabajo y se formularon programas educativos y desarrollo de recursos humanos. Sólo que exclusivamente se coordina con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Salubridad y Asistencia; pues todas las demás instituciones y organizaciones que se encargan de prestar servicios médicos en nuestro país se encuentran separadas de la Comisión Mixta mencionada.

Obviamente que con la integración de las instituciones de mayor volumen en las prestaciones de Seguridad Social, se dió un paso adelante y se han logrado algunos resultados notables que evitan hasta donde es posible la duplicación de servicios, pero, no obstante lo anterior, la

población desprotegida sigue en aumento y hasta la fecha no se ha planificado correctamente.

Por otra parte, cabe agregar que tanto el Derecho a la Salud, como el de la participación en la administración, derivan del derecho básico de la Seguridad Social y sus beneficios conducen a una profusión legislativa intensa en ámbito nacional e internacional.

El derecho a la Salud, derivación de la Seguridad Social, ha provocado múltiples y enconadas discusiones para delimitar su área y alcances. Algunos han visto en ello un derecho absoluto, un crédito ilimitado en sociedad, otros opinan que deben limitarse por la legislación. Ante el panorama de ausencia de definiciones legales queda a la práctica la decisión. Algunas legislaciones limitan su ejercicio sometiendo a estrictos matices discriminatorios, para el otorgamiento o limitación de las prestaciones.

Tristemente observamos que son estas consideraciones financieras el obstáculo para igualar el derecho a la seguridad social y que pueden, inclusive decidir si un individuo es de más valor a la sociedad que otro y por tanto si merecen la cabal protección de la Seguridad Social.

En algunos países ha surgido la idea de un Servicio Nacional de la Salud, en el cual la prevención y el tratamiento no son un asunto privado que dependa de la voluntad del individuo, de su cuidado o negligencia, sino que concierne directamente a la comunidad entera.

La legislación francesa se ha esforzado con regular éxito para conciliar el funcionamiento de enfermedades, extendido ampliamente a la población entera, mediante los principios tradicionales de Hipócrates. Otros países han tenido reorganización e integración de una serie de servicios desarticulados para afrontar la grave crisis de falta de personal médico. No hay país que no tenga pequeñas o grandes dificultades para la aplicación del derecho a la salud, integrado al derecho de seguridad social.

Acerca de la planeación de un Seguro Nacional de Salud, el Dr. Luis Carlos Ochoa en su ponencia presenta ante el Segundo Congreso Americano de Seguridad Social en Bogotá en 1970; expuso los siguientes conceptos:

"La mayor parte de la población en los países subdesarrollados se encuentran sin protección en el Seguro Social, acrecentándose el problema en la población rural".

"El crecimiento demográfico y la necesidad de satisfactores y servicios de prevención ha acrecentado el malestar".

"La deficiente educación nutricional, la falta de vivienda adecuada y la ausencia de prevención en las enfermedades produce una cifra numerosa de lesiones en el organismo".

"Existen limitados recursos y logros para financiar el Seguro Nacional de Salud por medio del gasto público".

"El ingreso familiar de las personas desprotegidas es inferior al mínimo permitido para subsistir con niveles decorosos y ello les imposibilita para financiar este tipo de seguro".

"Existe gran desarticulación entre el personal médico y el personal administrativo que debe prestar los servicios en las instituciones de Salud Pública".

"Hay un grave desperdicio de los recursos humanos y materiales en las Instituciones de Seguridad Social y deficiencia en la información y oportunidad en las estadísticas a nivel nacional, relativas al Seguro de Salud".

"Falta coordinación intersectoral-nacional para evitar duplicidades y existe mínima intercomunicación de los planes de salud y los cuadros básicos de medicamentos".

Sin ser lo anterior un criterio limitativo, sino simplemente enunciativo, nos muestra un panorama bastante amplio del problema y nos impone la necesidad de considerar diversos factores de la implantación de un Seguro Social a nivel nacional, a saber:

- a) Sociales;
- b) Médico-asistenciales;
- c) Económico-financieros;
- d) Técnico-administrativos;
- e) Económicos-actuariales;

- f) Sanitarios;
- g) Geográficos, etc.

La planificación de los elementos humanos y materiales que integran una Institución Nacional encargada de proporcionar los servicios de salud, tienen como basamento la administración científica de los recursos económicos para garantizar su solvencia financiera.

Para esto se requiere como un imperativo categórico que los servicios se presten las siguientes exigencias:

- A. IGUALDAD: todos los hombres de la comunidad tienen derecho a la seguridad social sin limitaciones de orden político, social, económico o cultural.
- B. CALIDAD: la seguridad social implementada debe reunir la mejor técnica al alcance del hombre.
- C. INTEGRAL: se debe atender a todas las necesidades de la salud integral en la población.
- D. OPORTUNIDAD: los recursos para la seguridad social deben estar perfectamente planificados para facilitar su oportuna disponibilidad.
- E. ACCESIBILIDAD: la seguridad social debe estar estructurada en tal forma que facilite su implantación en las zonas urbanas y rurales en igualdad de condiciones.

Por todo ello, es claro que se requieren profundos y cuidadosos análisis de toda la infraestructura que rodea a un Seguro Nacional de Salud, ya que constituye el presupuesto básico sobre el que descansa su creación y futuro desarrollo.

El Derecho a la Salud del Individuo puede ser diferente de un país a otro, de acuerdo con la interpretación dada por cada legislación y su ejecución. Cada país tiene su concepción del Derecho a la Salud y todas las cuestiones y dificultades del seguro de enfermedad tiene que contemplar-

el financiamiento por el Estado.

El Derecho a la Seguridad Social, por la protección que produce, no debe remover del individuo el poder para disponer sus ganancias como él desea, debe haber una coexistencia del derecho a la Seguridad Social con la libertad de acción del individuo.

El manejo de las instituciones de Seguridad Social, tiene gran relación con las ideas de libertad y derecho social, principalmente cuando en el manejo de esas instituciones tienen ingerencia los propios asegurados.

Planes manejados por los mismos asegurados se encuentran en muchos países y permiten a los beneficiarios tener una idea concreta y dinámica de la seguridad social, de sus responsabilidades y deberes. Además de permitir un ejercicio importante de la libertad.

Su participación en el manejo es una garantía y facilita la solución de los problemas administrativos del Seguro Social, pues exita la buena voluntad, operación y entusiasmo de los miembros, al mismo tiempo que les desarrolla su sentido de responsabilidad y seguridad. Este sistema puede funcionar por elección de los asegurados o uniones de comercio o sindicales, etc.

Bajo el plan general francés se han usado estas modalidades, lo cual ha permitido que tenga existencia real la autonomía, la responsabilidad y toma de decisiones, rehuyendo así a la autoridad centralizada y favoreciendo el contacto directo de la comunidad local.

En nuestros días se ha dado un paso muy importante, en la Seguridad Social, ya que como lo postuló el actual -- Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en su campaña -- presidencial, y ya estamos viviendo las reformas en favor de la sociedad. Muestra el día jueves 3 de febrero de 1983 se emitió un decreto que a la letra dice:

DECRETO por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que la comisión permanente del H. Congreso de la ---
Unión se ha servido dirigir el siguiente:

D E C R E T O

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la
Unión, E.U.M., en uso de las facultades que le confiere el -
Artículo 135 de la Constitución General de la República.

Y previa la aprobación de la mayoría de los Honora -
bles Legislaturas de los Estados, declara adicionado el Ar -
tículo 4° de la Constitución Política de los Estados Uni --
dos Mexicanos.

Artículo Unico.- Se adiciona el Artículo 4° de la -
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con -
párrafo penúltimo que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a la protección de la sa -
lud. La ley definirá las bases y modalidades para el acce -
so a los servicios de salud. Y establece la concurrencia -
de la Federación y las entidades federativas en materia de -
Salubridad General; conforme a lo que dispone la fracción -
XVII del Artículo 27 de esta Constitución.

TRANSITORIO:

Artículo Único.- La presente adición entrará en vi -
gor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial
de la Federación.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. -
Congreso de la Unión, México, D.F., a 2 de febrero de 1983.

Sen. Miguel González Avelar.

Presidente.- Rúbrica. Sem. Silvia Hernández de Ga -
lindo, Secretario.- Rúbrica.- Dip. Eulalio Ramos Valladō -
lid.- Secretario.- Rúbrica.

Con esta reforma, el derecho a la salud se integra -
como parte fundamental del derecho social, los servicios de
salud social que prestan instituciones como lo es la S.S.A.

el I.S.S.S.T.E., el I.M.S.S., con esta reforma se tendrá - que regular de una manera eficiente que permita el real acceso de todos los habitantes del país, aún los de las zonas más alejadas y marginadas.

La Ley Reglamentaria de esta Reforma Constitucional, aún no ha salido y sería importante que pronto se publicara con el objeto de que esta Reforma Constitucional no quede - como un simple texto muerto en la carta magna.

C A P I T U L O I I I

EL FENOMENO ECONOMICO Y LA SEGURIDAD
SOCIAL

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Seguridad Social se extendió a todos los países. No obstante, su desarrollo es embrionario en el tercer mundo, donde aún adolece de graves fallas y limitaciones. Su evolución dista mucho de llegar a una mayor cobertura en población y prestaciones. Los estados de necesidad no amparados son característicos, más que excepcionales, para la mayoría de la población. Las justas demandas de nuestros pueblos, cuya resolución no debe diferirse, hacen imperioso reevaluar todos nuestros sistemas, recursos y valores. Sólo esta reevaluación y la reinterpretación de nuestras experiencias podrán dar el empuje necesario a los planes de Seguridad Social.

Si bien es cierto que los sistemas de Seguridad Social constituyen una característica esencial de nuestros días, apenas en Estados Unidos y Canadá se iniciaron en las décadas de 1930 y 1940/50.

Y no obstante en su evolución, aún se encuentran en forma fragmentaria y no plenamente coordinados. Por eso, puede aseverarse que las actuales medidas de seguridad social son productos inmediatos de nuestra época, pues si bien el Seguro Social se introdujo en Alemania a fines del siglo pasado no pudo tener un alcance internacional inmediato debido a las doctrinas liberalistas. La opinión general consideraba que la pobreza era reflejo de la incompetencia, derroche y vicios del pobre.

Los siglos anteriores al industrialismo de nuestros días tuvieron grandes problemas de inseguridad y las soluciones adoptadas eran simples e inadecuadas.

Antiguamente la industria solo sufragó parte de los costos reales de la producción, materia prima, maquinaria, construcción de edificios, fábricas y salarios de los obreros, omitiendo por completo el aporte adecuado a los costos sociales. Situación propiciada por la poca intervención es total y la debilidad sindical existente.

Los accidentes de trabajo eran cosa corriente y los-

trabajadores no recibían la atención médica adecuada, ni mucho menos una indemnización decorosa. Los propósitos industriales quebrantaban la salud del obrero, ya que éste sólo contaba con sus fuerzas como único patrimonio, en su vejez dependía del amparo humillante del socorro o se tenía que someter a los hospicios. Los despidos no involucraban un aviso previo y estaban sujetos a la ley de la oferta y la demanda, no importando la antigüedad del obrero ni mucho menos su futuro, ni el de su familia. Se culpó de esto a los propios trabajadores, sin aceptar que era uno de los tantos vicios del sistema, uno más de los tumores del cáncer capitalista.

En épocas anteriores a la Segunda Guerra Mundial, -- era escasa la atención que se prestaba a las medidas preventivas, a la rehabilitación y otros servicios con idénticos propósitos. Los beneficios en efectivo eran más fáciles de establecer que las medidas preventivas en gran escala para lograr la Seguridad Social, ya sea en forma de atención adecuada al bienestar de huérfanos, ancianos, etc.

No obstante, era evidente para todos que tanto los beneficios en efectivo como la Seguridad Social integral -- eran indispensables para el desarrollo de cualquier país. -- Ya Harry M. Cassidy, decía (28): "Los servicios de Seguridad Social en la guerra y en la paz son igualmente positivos, su contribución al incremento de la eficacia en la producción es considerable". Así, podría citarse a "Inglaterra, que no sólo se abstuvo de restringir su sistema de Seguridad Social durante la Segunda Guerra Mundial, sino que, por el contrario, lo amplió y fue precisamente durante los años de guerra cuando proyectó un sistema mucho más completo aún".

Ahora, los nuevos acontecimientos han demostrado -- que los conceptos en que se fundó el origen de la Seguridad Social se han transformado radicalmente. El tránsito de los Seguros Sociales a la Seguridad Social se presentó en plena Segunda Guerra Mundial, cuando gobernantes y gobernados encontraron en esta última una de las bases fundamentales para crear un mundo nuevo, con una organización más humana y más justa, plena de libertad y dignidad, sin temores e incertidumbres. Una nueva organización que brindará oportunidades de trabajo para todos en un genuino proceso económico.

(28) Cassidy M., Harry. Cit. Lucio Mendieta y Núñez, pág. 165.

No obstante lo apuntado, una de esas consecuencias - más tardías e importantes de la Revolución Industrial fue - que la Administración Pública se encargó de los sistemas de Seguro Social, despojándolos de las ataduras civilistas. - Sin que ésto niegue el gran matiz político de su nacimiento. Basta citar a Bismarck cuando decía: "Aunque se precise mucho dinero para conseguir la tranquilidad de los desheredados no será nunca demasiado caro, pues con ello evitaremos una revolución que consumiría recursos muy superiores" (29)

En cambio, actualmente la experiencia obtenida en -- muchos países destaca la intervención de la Seguridad So - cial en el fenómeno del desarrollo. El aumento de la pro - ductividad se ha visto condicionado por los factores de sa - lud, seguridad industrial, capacitación de mano de obra, y, sobre todo por el estado general de bienestar del trabaja - dor y su familia. En la esfera del consumo la Seguridad -- Social se ha constituido en una protección al salario y en un salario indirecto, sus efectos son notables sobre el aumento de capacidad de compra, principalmente de los bienes de consumo duradero y de artículos de primera necesidad. Su influencia en el cambio social es palpable al observar las alteraciones que provoca sobre los modelos de vida tradicio - nales de la población, al obrar como un poderoso estímulo - en las aspiraciones de lograr el progreso.

Durante más de dos centurias la industria sólo sufra - gó parcialmente los costos de producción, omitiendo injusta - mente dar un respaldo efectivo y adecuado a los costos so - ciales. Richardson (30) destaca como "El Costo de la Segu - ridad Social es un gravamen justo y razonable que pesa so - bre la comunidad para prevenirse contra las inevitables In - certidumbres de la vida, algunas de las cuales, y particu - larmente la desocupación, no son otra cosa que consecuen - cias de la industrialización y especialización de la produ - ción moderna, la cual, dicho en términos de capital humano, se asemeja en cierto modo a los gastos con que corren los - patrones para compensar la depreciación de la maquinaria, - de los edificios y otro capital material". En la mayoría - de los casos los patrones siempre nivelaron en su totalidad la depreciación de su capital material, pero descuidaron - egofstamente el capital humano.

(29) VeTarde, A. Cit. por L. Mendieta y Núñez, pág. 165.

(30) Cit. por Harr W. Richardson. Economía del Urbanismo - Alianza Universidad. Madrid 1975, pág. 20.

Ahora, cuando muchos de los países destinan del 5% - al 15% de su renta nacional a la Seguridad Social, ésta se ha convertido en un instrumento de desarrollo integral, que establece el paralelismo entre el desarrollo económico y el social. Toda vez que participa en el aumento de bienes y servicios y se ocupa de la redistribución de la riqueza, en una política social que persigue un mejoramiento constante.

Todo esto determinará que la participación creciente de la Seguridad Social propicie inexorablemente según el Dr. I. Morones Prieto (31) cambios estructurales en las comunidades en las que actúe, pues los marcos tradicionales han - tenido que aceptar nuevas fronteras.

Siguiendo a Richardson (32) puede aseverarse que la estructura de la Seguridad Social contiene disposiciones - que pueden involucrar el traspaso de los recursos de los - sectores más ricos de la población a los de los más pobres, y por tanto, aquellos se oponen al aumento de los impuestos o contribuciones, creados para tal propósito. Por otra parte una razón importante que impide el desarrollo de la Seguridad Social en diferentes países se presenta cuando la opinión pública es desfavorable; porque los beneficiarios potenciales no están conformes en pagar crecidas contribuciones para la Seguridad Social y prefieren disponer de su dinero para darle otro destino, máxime cuando la necesidad de protección no es apremiante. A lo cual hay que agregar que en algunos Estados la estructura federal entorpece el desenvolvimiento de la Seguridad Social, debido al control local que tienen las entidades federativas sobre el Seguro Social.

En un país pobre, las exigencias de alimentos, techo y otros elementos necesarios, así, como los fondos requeridos para alcanzar un progreso de importancia que permita - elevar futuros niveles de vida, son tan enormes que apenas dan lugar a cometer planes muy débiles de Seguridad Social.

Empero no puede desconocerse que actualmente en todos los países los métodos y los principios de la Seguridad Social sufren constantes modificaciones, sin lograr aún una forma final del sistema. Lo anterior, sin olvidar que es paradójico que en la mayor parte de los países del mundo la Seguridad Social aún no ampara a las personas carentes de toda protección efectiva. Hecho debido sin duda a causas -

(31) Morones Prieto, Ignacio Dr. Tesis de Seguridad Social Mexicana, diciembre 1968, pág. 16.

(32) Richardson, op. cit., pág. 25.

muy diversas (frecuentemente la falta de explotación racional de los recursos económicos). Es más, en países industrializados la opinión pública no está dispuesta a responder a las exigencias de una amplia Seguridad Social.

La idea clásica de que la generación económicamente activa es el único promotor y receptor de la Seguridad Social se ha perdido, pues actualmente es notorio el interés de ésta por preparar y proteger a los sectores preactivos de la población para incorporarlos a las fuerzas productivas y al desarrollo, procurando promover niveles superiores de vida entre las futuras generaciones, las cuales están ávidas de servicios y exigen su desarrollo y proliferación en mejores condiciones de vida, con mayor aptitud para el trabajo y con un derecho irrestricto al universo de la cultura.

Esto explica porque la estructura económica de nuestros pueblos obran tan poderosamente sobre nuestra realidad. El fenómeno económico es piedra angular para entender todo proceso de evolución del Derecho Social y la Seguridad Social. La interdependencia sostenida con estos, les condiciona, limita e impulsa. Por ello, las Cartas Fundamentales de los Estados Contemporáneos, reconocen y favorecen los derechos socioeconómicos, prefijando la estructura administrativa y financiera que permita su consecución.

Para el Dr. Morones (33) en los países del tercer mundo, la explosión demográfica inusitada, el apabullante número de jóvenes y la miseria cotidiana (será el espectro-Maltusiano?), obligan a buscar nuevos senderos y soluciones de los fines clásicos de la Seguridad Social, de igual modo que se superó la teoría tradicional del riesgo y se buscó incrementar los servicios educativos y sociales, anhelando favorecer el crecimiento sano de las nuevas generaciones. Tal fenómeno substituyó los valores originarios, de fomento y respaldo a la producción, por valores más amplios y humanos que pretendían un sistema colectivo de auténtico bienestar social. Fue un imperativo promover la política de bienestar y de recursos humanos con un desarrollo auténtico, fundado en la productividad, en la independencia y en la justicia social.

Con tales tesis, el progreso no se concibe como el incremento de las reservas, sino como el crecimiento económico y social de la colectividad. Pese a ello es inobjeta-

ble que aún no se rompe el círculo según el cual la energía humana, mal aprovechada y escasamente capacitada, determina baja producción, salarios insuficientes y condiciones deplorables en la nutrición, en la cultura y la vivienda.

Por tanto, la programación del desarrollo parte necesariamente de la resolución de estos aspectos, teniendo a la Seguridad Social como un catalizador positivo de cambio muy sensible, cuyo influjo reducirá por fuerza las tensiones entre los grupos y entre los individuos. Es así pues, que la Seguridad Social con su fundamento de solidaridad permite captar y transformar recursos del proceso productivo, para destinarlos directamente a crear seguridad y bienestar en todos los testamentos de la comunidad.

Así la Seguridad Social obra como un elemento de unificación de múltiples políticas adoptadas por el Estado, para cumplir su misión de servicio para la colectividad. Lo mismo incidiendo en su política social o económica, o en la administrativa o financiera que en la salarial y demográfica. Por ello, la Seguridad Social se integra a una política de conjunto, catalizando positivamente el proceso general, con sus múltiples acciones de coordinación.

Las nuevas generaciones tendrán en la Seguridad Social el mecanismo que permita la plena redistribución de la renta nacional.

De un albor compensatorio se llegará a un cenit distributivo hacia todos los confines de la población. No invalida lo anterior que la Seguridad Social se haya visto hasta ahora limitada en su alcance a grupos reducidos y frenada en su acción distributiva, pues estamos ante la primera etapa de un largo proceso de constante modificación. Inclusive, la Seguridad Social, genera un fenómeno cualitativamente distinto en sus primeras etapas, ya que, en éstas, el sistema gravita (en la sociedad de consumo) sobre la elevación del costo de los productos.

Su íntima dependencia con este costo y el de los salarios, repercute en todos los sectores de bajos ingresos, aún desprotegidos por los regímenes de Seguridad Social. Tesis que desafortunadamente se repite a escala internacional.

El hecho de que la Seguridad Social sea la mejor for

ma de protección contra las incertidumbres, algunas de las cuales, como la desocupación, son consecuencia directa de la industrialización contemporánea, no niega que el costo de la Seguridad Social gravita sobre toda la comunidad, pese a que muchos sectores de ésta permanecen desprotegidos.

No puede olvidarse que muchos expertos han concluido que el estado actual de Seguridad Social está subsidiado parcialmente por los sectores y países más pobres a los cuales no protege. Actualmente son más los que indirectamente participan en el sostenimiento del régimen que quienes se benefician con sus servicios. Tal situación es una de las más graves contradicciones o antítesis del sistema y obligará, a mediano plazo, a adoptar soluciones más dinámicas y radicales y una mejor adaptación a las necesidades de los pueblos.

Es por ello que los gobiernos deben procurar, a través de la Seguridad Social, forjar un instrumento primordial del Estado para cubrir amplias esferas de su política de bienestar y de redistribución del ingreso. Buscando que aquello no responda tan sólo a una necesidad para impulsar el progreso, sino como un avance significativo en la justicia social y en el logro perdurable de una decisión político-jurídica fundamental del pueblo.

Sin desconocer lo anterior, los gobiernos al enfocar su política de bienestar no deben olvidar que el constante flujo de innovaciones en los parámetros de la Seguridad Social, las más de las veces fue motivado por una evolución lógica, pero en ocasiones ha obedecido a deseos de originalidad y no de real satisfacción a una necesidad social.

En los países industrializados la Seguridad Social ha sido el corolario de su desarrollo integral, pero en el programa de los pueblos subdesarrollados, ha sido la respuesta ante la incultura, la miseria, el desamparo y la falta de planificación. Y además, ante la explotación y la falta de garantías y libertad. Así, por ejemplo, en Latinoamérica, la Seguridad Social ha tenido que abordar dominios más al alcance de nuestros pueblos para contrarrestar la magnitud de las carencias y promover el desarrollo total.

No sin razón, Richardson (34) argumenta: "Los siste

(34) Richardson. Op. cit., pág. 36.

mas de Seguridad Social llevan implícita una transferencia de recursos.

En países en donde es grande la disparidad de riqueza e ingresos y los planes de acción se financian por medio de impuestos progresivos, los recursos van pasando de los ricos a los pobres". "En los países más desarrollados, a donde los planes de acción se financian, mayormente con aportes de trabajadores y patronos, los recursos pasan principalmente de los más afortunados, que sufren menos de enfermedades, desocupación y otras contingencias, a los menos afortunados de la misma clase social".

Para tales razones, se empieza a aceptar casi universalmente, con cierta influencia humana, el principio de que todos los recursos de la comunidad deben utilizarse para evitar que cualquier persona tenga que desenvolverse bajo un nivel inferior al indispensable para vivir decorosamente con todos los servicios y satisfactores.

En muchos países estos propósitos pretenden alcanzar, por lo que respecta a la Seguridad Social básica, métodos que proporcionen dinero en efectivo al individuo para su sostén, así como diversos servicios de salud pública, aunados a una basta política económica de desarrollo social. Richardson (35) llegó a la conclusión de que a mayores niveles de vida, menor proporción de la renta nacional ha de necesitarse en el correr del tiempo para los gastos de Seguridad Social. Pese a que muchos opinan que cuanto más ricos sean los países, mayores beneficios deben establecerse. Quizás ambas tesis descuidan que al transformarse un país cambia cualitativamente su regimen de prestaciones y servicios y no solo aumenta o disminuye.

El afán de encontrar nuevas soluciones explica la enorme aportación intelectual y empírica para crear los ordenamientos y estructura de las instituciones de Seguridad Social, teniendo como móvil principal evitar la postergación de un sector numeroso de la población y evitar todo elemento económico y socialmente pasivo, bien sea en forma transitoria o permanente. La Seguridad Social subsana indudablemente la gran mayoría de estas situaciones, ofreciendo coberturas en una amplia gama de contingencias. Por lo mismo, a través de ella, el hombre en todas las latitudes ha organizado sistemas que le protegen frente a las consecuencias económicas, sociales biológicas que afectan al bienestar individual o colectivo, resultantes de la consumación de los diferentes riesgos inherentes al proceso vital, y a-

los que se encuentren expuestos a cualquier conglomerado social.

La protección de la Seguridad Social en los casos de invalidez, enfermedad, riesgos de trabajo, vejez, cesantía, muerte, orfandad, viudez, desempleo, etc., consolida la potencialidad humana y evita o amortigua la sustracción de elementos económicamente activos de los ciclos productivos. Por eso, las corrientes vanguardistas de la Seguridad Social pugnan porque las instituciones no sólo se ocupen de las contingencias que causan infortunios severos, sino que mediante servicios educativos, sociales y culturales motiven la participación de la colectividad para su mejoramiento integral.

Por tal supuesto, exige como premisa constante aceptar que la correlación interdisciplinaria es aún más acentuada en la Seguridad Social que en otras actividades, pues solo puede entenderse como el gestor más importante del bienestar colectivo cuando sus relaciones son estrechas con otras áreas o disciplinas. Y además, cuando también lo son sus objetivos, contenido y estructura.

Tal coordinación, intensa y planificada, permite, a través de un proceso dinámico, extender los beneficios del sistema de las clases desvalidas y parias; ya los beneficios no deben circunscribirse a la fuerza laboral, toda vez que se estaría aceptando como válida la consolidación de un sector privilegiado a expensas de los más débiles.

Al ser la Seguridad Social una de las cargas económicas que con más fuerza gravitan en el sector empresarial o estatal (o en ambos), ya que representa uno de los renglones más importantes del gasto de producción y del gasto público se convierte para el sector obrero en una conquista mayor salario y estabilidad. Por tal razón, los fines redistributivos de la Seguridad Social se ven distorsionados cuando pese a incidir los gastos en todos los estratos, se niegan los derechos sociales a todo sector no asalariado. Esta deformación a la postre deforma y retarda severamente el desarrollo económico.

Por tal tesis, la Seguridad Social es el esfuerzo integral que busca lograr el pronto desarrollo de los pueblos bajo moldes de organización más justos. En su esencia pro-

cura salvaguardar a todas las capas sociales, al hombre mismo; poniendo especial énfasis en respaldar el proceso productivo (previniendo, curando o rehabilitando al hombre en sus afecciones), pero sin dejar llevar por una peligrosa corriente del mejoramiento del "Capital humano", requerido para aumentar la producción, con fines claramente utilitaristas.

Así, su acción: evita los trastornos que producen los accidentes o las enfermedades; estabiliza el núcleo familiar; abate la mortalidad; prolonga la existencia e incrementa la expectativa de vida, califica la mano de obra, asegurando la disponibilidad de recursos humanos, indispensables para el crecimiento industrial; proporciona ingresos substitutivos que mantienen la capacidad adquisitiva, genera transferencias económicas de la población activa, adquiere importantes volúmenes materiales de consumo, influyendo en el ciclo productivo y en el producto nacional, e interviene en los procesos de redistribución del ingreso, permitiendo que reviertan al ciclo económico los egresos e inversiones de las reservas. En suma, la Seguridad Social permite la transformación paulatina, pero firme, de toda la sociedad, pues se torna en un nuevo ordenamiento de la convivencia humana, en una nueva manifestación activa de la solidaridad, en algo nuevo y distinto que impulsa y da solidez al progreso social de un pueblo.

Así, al crear nuevas necesidades materiales y espirituales entre los sectores mayoristas de la población fomenta el progreso total de un país.

Por lo mismo, cuando se establece o incrementa un plan de Seguridad Social. Las contribuciones o impuestos para financiarlo no son realmente una nueva carga para la población, sino significan una importante reducción en los gastos de asistencia pública y privada, y un mejoramiento en la salud general y en las condiciones de vida.

El desconocimiento de estos procesos ha orillado a algunos gobiernos a otorgar preferencia a los gastos de expansión progresiva de la economía sobre los gastos de Seguridad Social. Tales posturas ignoran los gastos originados por la inseguridad y los efectos inmediatos y positivos de las inversiones de aquella sobre el ciclo económico y sobre toda la infraestructura.

En el juego de prioridades administrativas y financieras

cieras, muchos países consideran que una gran inversión en Seguridad Social disminuye su capacidad competitiva a nivel internacional, al encarecer sus productos. Empero, quizás no han reflexionado profundamente en el bienestar de sus ciudadanos y de sus futuras generaciones. Y, más aún, sobre las repercusiones de la Política Social en: el aumento de la productividad y la eficiencia; el decaimiento del ausentismo, la incapacidad laboral y la insalubridad; la mejora y mantenimiento de la mano de obra; la contención inflacionaria; la atenuación de las etapas severas de que todo país vive; y en el rebustecimiento permanente del poder adquisitivo del mercado interno. Todos, pequeños ejemplos, de la solvencia y justificación de la instauración y predominio del sistema.

Bajo esta tesitura, es explicable, como dice Etala (36) que para los países subdesarrollados represente un dilema inclinarse por una inversión adecuada, de un porcentaje significativo del ingreso nacional, en los planes de desarrollo económico o del ingreso nacional, en los planes de desarrollo económico o en los de Seguridad Social. Son tantos los sectores desprotegidos y las necesidades y tan magros los recursos disponibles que fácilmente puede caerse en inversiones inadecuadas o insuficientes, que no logran aumentar la productividad, ni elevar los futuros niveles de vida. Una medida de esa acción inapropiada sobre el consumo inmediato puede repercutir en detrimento y privación de los sectores marginados, y, a la postre, reflejarse en el decaimiento de la productividad, a la que no siempre son respuesta los créditos internacionales, pues generalmente están atados. Todo esto, sin duda, contribuye en muchos países a que se acepte restringir los planes de Seguridad Social para acometer las necesidades más urgentes.

Siendo infinidad de factores los que confluyen en el volumen proporcional invertido de la renta pública en Seguridad Social, es entendible que según las épocas y las circunstancias varíe en los diferentes países. Para Richardson (37), es lógico que a mayores beneficios y alcances de la Seguridad Social, mayor será la proporción apuntada, y viceversa. Así, el aumento de las pensiones, de las asignaciones, los beneficios en efectivo por enfermedad, la disminución de la edad para el retiro, son directamente proporcionales a esa variable. Como también lo son las variaciones en el volumen de desocupación y el ajuste de los beneficios en época de inflación o de aumento del costo de la vida.

(36) Etala, Juan José. Derecho a la Seguridad Social. Editor. 1966. Buenos Aires, pág. 15.

(37) Richardson, op. cit., pág. 42.

Lo anterior explica que sea arduo establecer el porcentaje adecuado que debe invertirse, de la renta nacional, en Seguridad Social, pues tiene que fijarse los alcances y configurarse la estructura y evolución de los beneficios a otorgar. Richardson (38) sugiere que "debe calcularse el costo aproximado de cada elemento de acción de la Seguridad Social, para llegar a formar un nivel hipotético de ésta, y de su total aplicar un porcentaje de dividendo nacional", - lo cual permitirá relacionar sus costos con la renta nacional en una forma veraz. Además, continúa "debe establecerse una proporción mínima que fuese apropiada para los años-buenos, un máximo para los malos y un promedio para un período de años suficientemente largo que permita atenuar las variaciones causadas por los cambios de situación de corto-plazo". Cuestión que implicaría contar con buenas estadísticas que faciliten la correcta evaluación de los beneficios y de su costo en proporción al número de beneficiarios destinado para relacionarlos con la suma total de la renta nacional".

Esta problemática dió origen en 1956 a que diversos expertos de la ONU formularan un estudio (39) en el cual se señalaron diversas prioridades para los países subdesarrollados, destacando las características peculiares de cada país. En ese documento se recalca la necesidad de conceder preferencia a las medidas preventivas y de servicio social que apuntalarán el desarrollo económico. Recomendando una prioridad absoluta para la asistencia pública con marcada preferencia por los beneficios en especie y servicios, coadyuvada con un sistema de asignaciones familiares, de asesoramiento sanitario y de rehabilitación.

La preferencia sobre los sistemas de beneficios en efectivo señalada, se explica, según ese estudio, al observar lo parco de los recursos y la magnitud de la indigencia. El número de pobres es soberbio comparado con los fondos disponibles. La falta de personal administrativo eficiente y de cuadros técnicos especializados en Seguridad Social, de acuerdo a esos expertos de la ONU, restringe o retarda los programas iniciados.

Lo que si no tiene duda es que en el tercer mundo - los planes de Seguridad Social tienen serias limitantes y tropiezos. Las grandes carencias, la falta de capital y ma

(38) Richardson, op. cit., pág. 43.

no de obra calificada, el despilfarro de los pocos recursos disponibles, situación que va de la mano con la carencia de planificación, la resistencia tenaz de los núcleos privilegiados, la incultura y el colonialismo interno, la inestabilidad política y las grandes presiones e injusticias del capitalismo internacional, son algunos de los lastres que impiden la expansión decidida de planes de Seguridad Social de gran envergadura.

Para los países que sufren grandes carencias, al igual que los altamente industrializados, está claro que toda sociedad ha de asegurar el mantenimiento de sus miembros, principalmente cuando las facultades de éstos se han mermado, después de un crear y transformar productivo que se ha llevado muchos años y energías. Sin embargo, para el tercer mundo permanecen muy lejanas las respuestas que la Seguridad Social ha encontrado en otros pueblos. Muchos avances en ese terreno suena a realidades distintas y ajenas a nuestra realidad cotidiana. Las exiguas condiciones de vida, los inadecuados medios de consumo inmediato, la explosión demográfica, ausencia de sistemas políticos democráticos y el ahorro paupérrimo, son, entre otros, los tropiezos que impiden acumular un capital que permita acrecentar el equipo de producción, para mejorar las condiciones de vida y proporcionar un mínimo ético de Seguridad Social.

Aunque sin mucho optimismo, quizás la única solución pacífica, para romper ese increíble círculo vicioso de pobreza, de baja capacidad productora y de enorme dificultad para encontrar el capital con el cual aumentar la productividad se encuentre orientado todos nuestros conocimientos y esfuerzos hacia el desarrollo del Derecho Social y por ende, de la Seguridad Social. Los factores negativos de nuestra infraestructura socioeconómica y nuestros atavismos psicológicos que sueñan poder resolver nuestros problemas con la candorosa iniciativa privada, tienen que ser desplazados por una política decidida de bienestar social, que renuncie de plano a la pasividad tradicional e intervenga energicamente en todos los aspectos de la comunidad.

La evidencia de inmuerables grupos marginados, para los cuales, no hay posible solución con los sistemas actuales, justifica las serias restricciones a la libre empresa, a la expansión incontrolada de la industria y al hacinamiento urbano.

Largo ha sido el camino para llegar a reconocer la -

necesidad de planear y organizar el trabajo y la industria en función del bienestar de la comunidad. Igual ha sido el proceso para que los gobiernos regulen la cuestión social.

Con el advenimiento de la industrialización y la economía monetaria, con las hondas transformaciones en la producción agrícola y en la movilidad y calificación de la mano de obra, todos los países, sufrieron un cambio estructural, sólo comparable al logrado por la automatización, la cibernética y la energía nuclear. Pero este cambio determinó que todos los individuos estuvieran sujetos, más que nunca a las altas finanzas y a la política económica, quedando a expensas, en el mundo occidental, a las leyes de la oferta y la demanda, a la plusvalía y al acaparamiento monopolista, y a la competencia ruinosa que propiciaba el desplazamiento masivo de mano de obra. Estos nuevos modelos de incertidumbre e inseguridad generan nuevas formas de protección, propiciando la intervención del Estado, en las cuales se superó la prevención individual o profesional por la colectividad.

Como corolario de esta evolución, el Ing. García Cruz (40) refiere cómo en casi todos los países, la Seguridad Social se entrelaza íntimamente con la economía nacional en un sistema interdependiente, produciendo acciones y reacciones en el sistema general. Empero, destaca que, su establecimiento y posibilidades obedecen a la situación económica de cada país, pues ésta es determinante cuantitativamente y cualitativamente, de las prestaciones que pueden otorgarse y de la celeridad de la expansión del sistema. Sin desconocer que la Seguridad Social propicia un cambio mediato en todo el sistema, sus posibilidades e importancia en las fases iniciales están en razón directa con la estructura y naturaleza jurídica, económica y política nacional. Lógicamente, estas serán las variables que operan sobre la amplitud, coberturas y futuro del sistema.

Sin duda, prosigue el Ing. García Cruz, la acción de la Seguridad Social plantea interesantes problemas de presupuesto, crédito, inversión de capitales, productividad, etc. y tiene efectos significativos sobre el consumo nacional y sobre la redistribución de la riqueza y el ingreso nacional.

El actual panorama económico, saturado de problemas monetarios, de inflación, han propiciado medidas drásticas-

(40) García Cruz Ing. La Seguridad Social. Bases Evolución, Importancia Económica Social y Política, México, D.F., pág. 12.

que imponen recolectar y esterilizar el circulante, y adoptar soluciones que inciden sobre el valor de la moneda y alteran sensiblemente el poder adquisitivo del consumidor, -- pues el valor o poder de compra de la moneda varía en razón inversa a su cantidad, de manera que el aumento o disminución de la masa monetaria, permaneciendo iguales las otras circunstancias, conducen a una disminución o aumento proporcional del poder de compra de la moneda.

Para explicar este fenómeno, Irving Fisher (41) introdujo el nuevo factor de la rapidez de la circulación, esto es, el número de veces que una unidad de moneda o un billete de banco, cambia de mano, según un tiempo determinado. Esta circulación, para él, se condiciona en realidad por el tiempo que cada uno retiene y guarda para sí la moneda o su representación (la obtenida en cambio de bienes, servicios y aún la recibida en pago de deudas). Apoyado en lo anterior, Keynes (42) pudo inspirar y sugerir las más variadas medidas para combatir la inflación. Destacando la necesidades de recoger dinero del mercado, esterilizándolo o transfiriéndolo al mercado de capitales que alimenten el crecimiento de la producción. Recolección que deberá coordinarse con las instituciones financieras y crediticias, públicas y privadas, a través de los bancos centrales y el propio fisco. Sólo con estas medidas podrá regularse en un proceso inflacionario la marcha económica del país.

Estos conceptos bastan para entender el porque, para numerosos autores, dentro del grupo de órganos aptos y calificados para la recolección del dinero circulante figuran sustancialmente las instituciones de Seguridad Social. El volumen e inversión de sus reservas, la magnitud y la celeridad de sus operaciones, su influjo positivo sobre la infraestructura, sus repercusiones sobre el poder adquisitivo de la población, su incidencia sobre la calidad y cantidad de la producción, y la calificación masiva que realiza sobre la mano de obra, permiten aseverar que se trata de instituciones de gran trascendencia y eficacia, por su debilidad y amplitud, en todo el proceso regulador del desarrollo económico.

(41) Fisher, Irving. México y la Seguridad Social. Cit. por Etala, pág. 19.

(42) Cit. Erick Roll. Historia de las Doctrinas Económicas, 1980. México, pág. 539-540.

No puede ignorarse que entre las partidas más importantes del presupuesto está la destinada a la Seguridad Social. Si se lograra alcanzar un progreso sustancial para eliminar las tensiones internacionales y los gastos bélicos, la Seguridad Social y la Educación se convertirán, en la mayor parte de los pueblos, en la partida de gasto más importante del presupuesto. A este respecto el maestro Bernaldo de Quiróz (43) arguye en Latinoamérica hay una firme tendencia a evitar los criterios estáticos en los sistemas de financiamiento de la Seguridad Social, proponiendo su sustitución por modelos dinámicos que impliquen una enorme movilidad de sus elementos y de las reservas; un enorme flujo de los recursos orientados hacia el respaldo a la producción.

Respecto a la situación económica y la viabilidad de un plan de Seguridad Social, Desalvo, (44) dice "cualquiera que sea el sistema de financiamiento que se elija (para la Seguridad Social), aún el más ajustado a una rigurosa técnica actuarial, debe tener como sustentación la producción del país. Sin un mecanismo económico sano no es posible pretender implantar un régimen de Seguridad Social". Por otra parte, "su ejecución no debe entorpecer, abunda Desalvo, el desarrollo productivo de la nación. Y, en este sentido, es inconcebible crear un ordenado sistema de prestaciones sociales, fundamentado en una precaria productividad". Para él los organismos de previsión no pueden vivir extraños a la economía pública a: "El monto de sus beneficios debe ser conciliable con las posibilidades económicas. Cuando se exceden esas posibilidades, esas demasías se pagan con un descenso del nivel de vida. De aquí que es necesario fomentar un progresivo y constante desarrollo de la producción para garantizar el cumplimiento de todo plan de Seguridad Social".

Parcialmente el autor tiene razón, pues hay una correlación indubitable entre la economía y la Seguridad Social, es más, muchas veces aquella le condiciona y limita. Pero el adoptar un criterio estático, un fixismo social, para comprender la evolución de esta última, es inadmisibles. No hay que olvidar la interdependencia de ambos sectores y sus constantes roces con otras disciplinas. La Seguridad Social no se mantiene atada en su desarrollo por los pocos-

- (43) Quiroz Bernaldo de. Desarrollos Recientes de la Seguridad Social en América 1968-1971. IX Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Quito, Ecuador, - 1971, pág. 5.
- (44) Desalvo, Oreste Fernando. Financiamiento de la Seguridad Social, 1961, pág. 50.

recursos de que se disponga. Precisamente su función es -- dar un uso más racional y humano a éstos. Su propósito y - acciones procuran transformar la sociedad en la que operan. Al redistribuir la riqueza, elevar el nivel de vida y capacidad para el trabajo de las mayorías y al intervenir en -- obras de infraestructura las cuantiosas reservas que capta, no podemos decir que le limita férreamente la productividad, pues la acción de la Seguridad Social tiende a cambiar paulatinamente los modelos económicos tradicionales y toda la organización de la sociedad. Empero a la Seguridad Social no le interesa aumentar la productividad para el enriquecimiento de un sector y la perpetuación de los esquemas explotadores, pues su meta final busca trascender las formas - contemporáneas de organización para crear una nueva comunidad que realmente esté al servicio del hombre.

Así, la Seguridad Social, desde el punto de vista socioeconómico permite al Estado la protección de sus miembros, mejorando las condiciones de vida, social y trabajo, para lograr una mayor productividad que se traduzca en progreso y bienestar común. Por lo mismo, la transformación que opera la Seguridad Social implica una intervención estatal enérgica para la correcta distribución de la riqueza, acorde a las necesidades individuales y al progreso colectivo.

C A P I T U L O I V

**IMPLICACIONES FINANCIERAS DE LAS CONTRIBUCIONES
Y BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Respecto a las cuestiones financieras en el terreno de la Seguridad Social, para Etala (45), siguiendo el criterio de la O.I.T., los principales medios financieros utilizados por aquella son los contributivos y previsionales y los no contributivos. Los primeros exigen del afiliado o interesado, un aporte o contribución financiera propia, o que un tercero la efectúe por él. Los beneficios se legislan previamente y se exigen como un derecho, sin necesidad de acreditar estado o situación de pobreza. Es más, para Richardson (46) las contribuciones al sistema de Seguridad Social son en realidad impuesto. Pero cuando están ligados a los beneficios se aceptan sin pretextos y destruyen el estigma de la caridad, pues los asegurados o los beneficiarios sienten que ejercitan un derecho adquirido.

Los segundos, en cambio, se financian con fondos de la comunidad, con los impuestos ordinarios, "debiendo también estar previstos los beneficios en la Ley y exigirse como un Derecho". Cuestión, en mi opinión, debatible y difícil de encontrar en la práctica, pues pertenecen al ámbito de la Asistencia Pública, creada para gente en estado de indigencia y no como un derecho concedido al hombre frente al Estado que oblique a éste a su cumplimiento.

Etala (47) destaca el apoyo que reciben las instituciones de Seguridad Social, en el terreno financiero, con el ahorro individual y colectivo, pues ambos permiten la acumulación e inversión de sumas importantes en obras de beneficio colectivo. El hecho que las personas cuenten con una reserva propia de un cierto respiro a aquéllas, permitiéndoles hacer mejoras e innovaciones en los servicios, pues no se ven atosigadas por un alud de demandas de servicios y satisfactores.

Con un enfoque más adecuado, Richardson (48) señala-

- (45) Etala, op. cit., pág. 23.
- (46) Richardson, op. cit., pág. 46.
- (47) Etala, op. cit., pág. 26.
- (48) Richardson, op. cit., pág. 57.

que para sufragar los beneficios de la Seguridad Social se han adoptado las modalidades financieras: el sistema de financiación por acumulación de fondos durante varios años y el sistema de financiación a base de los ingresos corrientes de un año a otro. Si en base a esto tomamos en cuenta que, en las primeras fases, los riesgos o contingencias de la Seguridad Social son de tres clases: a) de gran regularidad anual; b) de irregularidad e incertidumbre durante varios años y c) de regularidad cierta pero remota, el costo de un riesgo anual puede cubrirse anualmente, como sería el caso de seguro de enfermedades, salvo el caso de epidemias, cuyo costo exige reservas que compensen la variación anual. Aquí es claro que los fondos de largo alcance no se justificarían, pues los gastos sanitarios aunque exigen un gasto de capital de largo alcance pueden hacerse mediante un prorrateo anual que facilite un costo anual regular.

En cambio, en caso de maternidad, orfandad, y accidentes de trabajo de pequeña magnitud, es más conveniente su financiación anual, ante la gran interdependencia entre las estadísticas y las inversiones anuales. Aunque el gasto se extendiera en un período de varios años, su costo relativo es pequeño y bastante regular todos los años. Igual criterio podría señalarse para los subsidios familiares, pues aunque su costo es mayor y deberán perdurar hasta que el infante adquiera su adolescencia, los importes abonados son bastante regulares, salvo alguna discrepancia o incremento importante en los índices de natalidad o mortalidad. El acumular en este caso, para contar con reservas en el futuro, plantea serias objeciones, dado que puede financiarse y regularse tal situación año por año.

En diversa forma las contingencias que exigen un dilatado período de acumulación son la desocupación, asistencia pública, incapacidad permanente por accidentes de trabajo y vejez. Por ello, para Richardson (49) en los casos de desocupación deben incrementarse las reservas en las épocas de prosperidad, pues las fluctuaciones económicas son inusitadas y de grave repercusión.

Por lo que respecta a las pensiones de vejez y su financiamiento, se requiere de un trato especial, ya que debe establecerse su extensión hasta la cual las personas en edad laborante pueden prevenirse para su retiro, veinte,

(49) Richardson, op. cit., pág. 85.

treinta o cuarenta años después. Richardson (50) apunta -- que: "si se cuenta con deducciones definidas; inclusive - beneficios y edad pensionable, el costo puede calcularse ac - tuarially relacionándolo con el promedio de vida proba - ble de hombres y mujeres".

Desde luego habrá quienes no pueden contribuir en - forma completa, por encontrarse en las últimas etapas de su vida cuando se inicia el sistema, pues en tal caso se les - otorgarán pensiones pequeñas. Por lo cual es necesario que el Estado, los patronos y los trabajadores o contribuyentes más jóvenes, refuercen sus aportaciones para que puedan dis - frutar las personas en edad avanzada de beneficios decoro - sós. Tesis justificable, en razón de que aquellos ya apor - taron una gran riqueza durante un gran lapso de su vida y - de que esa riqueza es la que permite la instauración y arran - que del sistema. Es justo que la sociedad les retribuya - cuando menos con beneficios adecuados, cuando están imposi - bilitados de seguir creando satisfactores.

Aunque lo normal es que este tipo de contingencias - se cubra con las reservas de un largo período, no debe olvi - darse el deber insalvable del Estado de adoptar una políti - ca previsora, que aproveche al máximo los excedentes de - los años prósperos pues la no previsión en ese renglón plan - tea la necesidad de financiamiento a través de impuestos im - populares o empréstitos del extranjero onerosos. Cuestión - que deriva en tratar de economizar a costa de los desocupa - dos y marginados. El método de financiación que capta re - cursos de las épocas bonafiables y permite que la acumula - ción de fondos excedentes frene la inflación y redistribuya mayormente el ingreso. En las épocas de crisis los pagos - de grandes sumas en calidad de beneficios por descoupaón - atenúan la severidad de la situación al mantener el poder - adquisitivo de una gran masa.

Los sistemas de Seguridad Social al garantizar la - preservación saludable de la especie humana y, sobre todo, - al mantener a los miembros más antiguos de la comunidad, en condiciones de cierto confort y seguridad, fomentan una ac - titud psicológica por demás positiva entre los derechohien - tes, facilitando el rompimiento de la resistencia tradicio - nal a la implantación de un régimen de Seguridad Social y - propiciando el convencimiento del trabajador para que con - tribuya al sostenimiento del sistema hasta que se retire.

Un fenómeno similar ocurre con el seguro de desocupación, cuyo objetivo principal es proveer un ingreso a las personas que están sin trabajo durante períodos breves, para permitir su subsistencia decorosa y en armonía social, mientras encuentran una nueva ocupación o regresan a sus antiguos empleos. Generalmente se cubren seis mensualidades que pueden incrementarse de acuerdo al volumen de servicios continuos que haya prestado el beneficiario. El beneficiario puede restaurarse, una vez que la contingencia ha terminado, obteniendo empleo y cubriendo durante un período determinado cierto número de contribuciones. En los países industrializados los planes de Seguridad Social prevén cubrir un índice de desocupación no mayor del 8% sobre la población económicamente activa.

Los sujetos de este seguro pueden ser temporales o más o menos definitivos, pues algunos retornarán pronto al trabajo, pero otros estarán impedidos por su edad avanzada o algún impedimento físico. Además el declinamiento de la especialidad del trabajador, por crisis en la industria o de la economía general, o bien, por innovaciones técnicas que signifiquen su desplazamiento, son algunas facetas del problema ante las cuales el seguro de desocupación no es su eficiente respuesta, y en tal virtud, deben atenderse otras políticas de recuperación económica y organizarse servicios de rehabilitación, reeducación y adiestramiento, bolsas de trabajo, etc., reforzados por los programas de Seguridad Social y Asistencia Pública. En México, la nueva Ley del Seguro Social contempla esta cuestión a través de los servicios de solidaridad social y las prestaciones sociales, anteriormente descritas.

Continuando con el seguro de desempleo, se nota una gran dificultad para estructurar su financiamiento; la solidez pretendida tiene que ponderar el alcance, incertidumbre, duración y magnitud de una depresión general dada. Esto ha orillado a idear un sistema que toma una escala que parte de un criterio pesimista de las condiciones económicas y llega a un optimista, para obtener las variables y los promedios que permitan deducir los costos, las reservas y las inversiones que serán necesarias para crear un sistema financieramente sano.

Es claro que en la época depresiva deberán aunarse múltiples medidas adicionales a las señaladas para resolver el problema.

Esto exige, ante las dificultades de previsión actual, una revisión periódica de los planes de financiamiento del seguro de desocupación. Debiendo compararse con las estadísticas anteriores de desocupación y analizar las perspectivas y las reservas existentes, para hacer los ajustes necesarios en los tipos de contribución y beneficio.

Muchos países financian el seguro de desocupación - por las contribuciones tripartitas sin acudir a la prueba de recursos. Aunque generalmente la aportación estatal es menor; en muchos casos consiste en cubrir total o parcialmente los gastos administrativos. Por ejemplo, en Inglaterra, Holanda, Noruega y Canadá tal cosa ocurre; los aportes de los empleadores y trabajadores es muy similar. Predominando un sistema diferencial de contribución y beneficio, acorde al salario percibido. En Suecia y Finlandia se financian por los trabajadores y el Estado. Cosa parecida ocurre en Dinamarca en donde el empleador sólo cubre el 5% de este seguro,

En Italia y E.E.U.U., los empleadores lo cubren íntegramente. En la U.R.S.S. el empleador, el Estado, absorbe todo el costo. En Estados Unidos ésto ha sido motivado por la presunción de que son los empresarios los responsables de la desocupación, sin desconocer que hay causas colaterales muy importantes.

En este terreno el sistema tripartito ha demostrado un valor entrañable, pues ha permitido un financiamiento más amplio, asegurando el aporte obrero-patronal y la gestión administrativa.

En algunos de los sistemas de seguros por desocupación, variando el importe a percibir según los años de servicio prestados. Empero, lo normal es que el seguro de desocupación excluya en sus inicios a amplias categorías de trabajadores, frecuentemente los agrícolas, y que sus progresos sean de cierta lentitud, de acuerdo a las experiencias obtenidas y a la situación política y financiera predominante.

Respecto a la redistribución de la riqueza que permite la Seguridad Social, en especial a través de sus seguros de desempleo y vejez, Richardson (51) señala los interesan-

(51) Richardson, op. cit., pág. 115.

tes procesos de retribución que ocurren cuando "las personas de edad son sostenidas por contribuciones hechas por gente en edad de prestar servicios activos" ... "el sano apoya al enfermo, las familias numerosas se benefician con las contribuciones de los solteros y los que tienen familias reducidas, el desocupado por los que conservan sus empleos, al par que las viudas, huérfanos y víctimas de accidentes industriales son ayudados por los más afortunados". Los recursos son transferidos de los económicamente activos a los necesitados. Los gastos en su mayor parte se sufragan por el grueso de la población, que son también los beneficiarios, ya que se hallan protegidos contra los riesgos.

Las transferencias se efectúan generalmente entre los beneficiarios pues los riesgos se mancomunan entre ellos, pero en algunos planes de Seguridad Social, los obreros de mejores salarios subvencionan a los de menores ingresos, porque éstos reciben, relativamente beneficios más elevados en proporción a sus contribuciones. Además sistemas como el mexicano se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social, a otorgar servicios y prestaciones a núcleos no necesariamente contribuyentes, a través de la solaridad nacional que permita una amplia transferencia de recursos y una basta calificación e incorporación de núcleos tradicionalmente postergados.

Sin olvidar que tal transferencia es consecuencia -- del funcionamiento de un sistema de Seguridad Social, debe recordarse que, no obstante, al inicio el problema medular reside entre un ahorro actual y un consumo futuro, es decir, cuando lleguen a su vejez, los contribuyentes iniciales, -- los alimentos, ropas, combustibles, servicios, siempre y cuando acepten cubrir tal obligación contraída por el gobierno; quizá treinta o cuarenta años después de haber abonado las contribuciones a los fondos de jubilación.

Así, la relación entre lo ahorrado y el consumo futuro y la manera en que habrán de invertirse las reservas para producir bienes consumibles, en un horizonte más o menos lejano por una gran masa no productora, tiene que considerarse raro que cuando se hicieron las contribuciones, el poder adquisitivo era distinto y que los contribuyentes esperan recibir beneficios proporcionales y una protección razonable en el futuro. El dinero que aportan representa en determinado momento una cantidad exacta de servicios y bienes. Lógico es pensar que tal situación prevalezca en el futuro y se reciba lo suficiente para adquirir algo equivalente y un

adicional en concepto de intereses.

Esto choca con el acontecer diario, en donde una inflación es un agravante que disminuye el poder adquisitivo de lo acumulado (cuestión ampliamente conocida y manejada por las aseguradoras y sistemas bancarios modernos). Generando un problema tan cruel que puede orillar a las grandes privaciones, la indigencia y la saturación de la Asistencia Pública.

Podría replicarse a lo anterior que en el futuro la comunidad tendrá una mayor capacidad productiva y un nivel de vida, una mayor tecnología que requerirá menor empleo de mano de obra y esfuerzo y un enorme legado en infraestructura que permitirá a las nuevas generaciones aprovechar mayormente sus recursos. Por consiguiente esto provoca un gran ahorro colectivo que requiere menor esfuerzo para producir, ya no lo mismo, sino volúmenes superiores. Desde luego, esto no es un dogma, una crisis económica o política puede dar tumba a tan hermoso augurio.

En tales circunstancias es evidente el reajuste y aumento de los beneficios con aportes estatales, hasta lograr pensiones dignas y adecuadas, que, sin llegar a la exactitud matemática, logre equilibrar un fenómeno injusto y peligroso para la armonía social.

Una devaluación, una guerra o una inflación son el precio de la ignorancia e ineptitud humana para regular en beneficio común el fenómeno económico y social; justo es quienes forjaron una estructura no sean víctimas del error humano.

Además de estas razones humanitarias, existen argumentos muy poderosos. Richardson escribe "los ahorros de una generación se convierten en el activo de la que le sigue, pues cada generación nace en un mundo que tiene una vasta y compleja organización y un equipo de producción que ha sido montado con los esfuerzos de las generaciones anteriores. Hay una rica e imprescindible herencia del pasado que permite a la nueva generación cubrir sus necesidades y la de sus antecesores". Esto no va en demérito de la aseveración de que en donde quiera que se consuman los recursos, ya sea por necesidad, desorganización, peculado o despilfarro, menor será el capital que podrá acumularse para el futuro; amén de las evidentes repercusiones en el estándar -

de vida de la población total.

A la herencia cultural y material que reciben las nuevas generaciones hay que añadir el factor educativo que permite a los infantes y adolescentes una constante y mejor preparación que se traducirá en una mayor capacidad productiva, con un capital generado por sus padres.

Estos fenómenos explican porque es recomendable invertir las reservas en principales explotaciones, con dividendos a largo plazo, pues se mantiene el valor real del capital y se generan importantes ingresos. Tales inversiones, de mano de obra y capitales, en agricultura, electrificación, comunicaciones, servicios públicos, etc., aumentan progresivamente las rentas nacionales y, de tal modo, la futura capacidad para absorber impuestos, de los cuales han de extraerse más adelante los fondos para los beneficios de la Seguridad Social.

Acorde con el hecho de que múltiples factores incluyen en la fijación de los beneficios y contribuciones que se tendrán que hacer, Richardson (52) destaca las repercusiones que sobre este renglón tienen diversas modalidades para utilizar las reservas ahorradas para abastecer el consumo futuro, como son: la acumulación de stocks, generalmente reservas estratégicas, y la inversión en vivienda, que abate una necesidad muy importante durante largos años, pues el trabajo y pasivos fijos que se realicen se traducen en un valor continuo muy susceptible de incrementarse.

En menor escala y duración, están los muebles, instalaciones y utensilios domésticos, no como inversiones directas, sino como bienes de consumo duradero que representan un gran porcentaje de los gastos corrientes y existen gastos y producción en el futuro. Mucha población en edad jubilatoria habrá satisfecho esos renglones, permitiéndonos ciertas economías en relación a la clase laborante. Los gastos de los jubilados tienen un porcentaje menor de compras de bienes duraderos, incluyendo vivienda. Por tanto, su patrimonio se ve exento de esos nuevos gastos, excepto por el mantenimiento necesario. En igual forma los gastos de manutención de los niños y quizás adolescentes habrán cesado.

(52) Richardson, op. cit., pág. 135.

Otro punto significativo es que, si bien es cierto - que la Asistencia Pública se ve financiada con gastos de la renta pública general, la cual se aprueba anualmente en muchos países, los gastos de la misma y los de desocupación, aumentan en forma increíble en época de crisis especialmente cuando los beneficios del seguro de desocupación son limitados e insuficientes, obligando a aumentar las inversiones en la Asistencia Pública. Cuestión que también podría resolverse con empréstitos que se compensen en años prósperos con presupuestos de superávit.

Aunque tales hipótesis son razonables, por desgracia en nuestros países latinoamericanos suenan a una entelequia inalcanzable. Es tanta la rapiña y la falta de planificación, son tan enormes las carencias, demandas de servicios y deficiencias administrativas, que difícilmente podemos hablar de años no deficitarios, que permitan a nuestras instituciones hacer reservas suficientes para épocas más duras.

La salvaguardia e inversión adecuada y oportuna de grandes fondos destinados a beneficios futuros de Seguridad Social son una grave preocupación para cualquier institución, más cuando corren el riesgo de caer en las tentaciones de un gobierno corrupto.

En momentos difíciles, cuando el Estado tiene problemas financieros o políticos agudos, es frecuente que recurra a las reservas acumuladas por las Instituciones de Seguridad Social y les de un destino ajeno a su origen y finalidad. Además de esto, se debe resaltar el peligro de cuantiosas pérdidas (que pueden llevar al fracaso), cuyo origen es la corruptela y la pésima administración. Realidad cotidiana en los países pobres, como el nuestro, en donde difícilmente y tan sólo con la linterna de Diógenes, encontramos algún exento que pudiera alcanzar la primera piedra. Por ello, para el tercer mundo, para los pueblos que viven al día, sin duda es grave el problema que representa la correcta inversión de esas reservas, pues nadie puede garantizar el éxito de su aplicación, principalmente en épocas de crisis.

El fenómeno corriente de que muchos países destinan esas reservas a invertir en empresas industriales, de carácter nacional o privado, e inclusive en empresas descentralizadas o de participación estatal, significa, para Richardson (53) serios inconvenientes, en virtud de que algunas --

(53) Richardson, op. cit., pág. 143.

empresas involucran un gran riesgo y pueden no satisfacer - las necesidades de la inversión (a salvaguardia del capital contra pérdidas y la obtención de interés razonable). Criterio que de exageración, pues no podría explicarse la transformación económica y social que propicia la Seguridad Social sin invertir, a través de sus reservas, en ese tipo de empresas. Más bien el problema radica en la constante vigilancia de esas inversiones y en una mayor ingerencia estatal en todo el ciclo productivo acompañada de serias innovaciones administrativas y fiscales.

Otra modalidad común es el sistema en el cual los gobiernos disponen de los sobrantes anuales de las instituciones de Seguridad Social para sufragar los gastos corrientes regulares. Reteniendo en calidad de préstamos los fondos o reservas para emitir títulos con interés al tipo corriente. Al pasar las reservas en préstamo al gobierno adquieren el mismo estado legal que los títulos nacionales y dependen, - el capital y los intereses respectivos, de la habilidad financiera estatal. Como los fondos son parte de la deuda nacional y los intereses obtenidos proceden de los causantes, el sistema difiere de aquél en el cual integran su activo - las empresas de seguro privado.

Por cierto, al hablar de las empresas de seguro privado, salta a la vista que el elemento común entre este seguro y el social es que ambos ponen a cubierto de los riesgos, pero en el primero éstos se mancomunan y las contribuciones se pagan voluntariamente, pudiéndose tomar seguro - por mayor o menor cuantía de acuerdo a la contribución realizada, según los recursos, circunstancia y estimación de - los riesgos que se corren. En cambio el Seguro Social los riesgos también se mancomunan, pero grandes categorías se - hallan protegidas por una contribución estipulada, sin recurrirse en muchos países a la distinción en las posibilidades de riesgo entre grupos e individuos. En cambio la protección o beneficios concedidos por el seguro privado siempre están en función de la primera abonada y el tiempo transcurrido.

En el Seguro Social y privado las contribuciones - siempre guardan relación con los beneficios, pero tal relación se debilita cuando el Estado soporta la mayor responsabilidad financiera. En el Seguro Social la relación matemática entre beneficios y contribuciones, a diferencia de los seguros privados, no es exacta. Podemos encontrar mayor similitud entre el seguro privado de agrupaciones y el Seguro Social que entre éste y el seguro privado individual.

Si en el Seguro Social las contribuciones dan derecho a los beneficios, es lógico que en ausencia o inadecuación de aquéllas no se perciban beneficios. Por eso, generalmente debe agotarse un período y cantidad mínima de contribución para tener derecho a los beneficios, situación que es dogma en el sistema de pensiones.

Además, en los seguros por desocupación o enfermedad los beneficios pueden disfrutarse por períodos limitados y si se recupera tal derecho hasta haber pagado un determinado número de nuevas contribuciones. Es claro que en el Seguro Social las consideraciones de tipo humano desbordan los principios utilitaristas del seguro privado y, por tanto, que otorguen mayores beneficios a los sectores de escasos recursos o con problemas intensos o específicos (como el caso de familia numerosa), pues los déficit se cubren con la subvención de los salarios más altos, con las aportaciones estatales recabadas de los impuestos generales, con los pagos efectuados por los contribuyentes de largo término, y con el producto de la inversión de las reservas.

Por tales razones, la integridad de un sistema de Seguridad Social desde el punto de vista financiero, depende, no de la formación de un fondo de reserva, sino de una buena voluntad y administración del gobierno para proveerse de los recursos necesarios para otorgar los beneficios a la población.

Uno de los efectos inmediatos del empleo gubernamental es de sobrantes financieros de la Seguridad Social para cubrir gastos ordinarios, es que los impuestos corrientes o los empréstitos públicos, disminuyen en proporción al retiro de sobrantes invertido.

Cuestión que permite la inversión del dinero en forma productiva, que de otra manera se habría tenido que pagar al gobierno en concepto de impuestos, o suscrito en títulos de la deuda pública. Ese empleo de sobrantes permite aumentar la productividad actual y futura, además de contribuir a la disposición de nuevos y mayores recursos en favor de los de la Seguridad Social.

Es más, para proveer a los beneficios de la Seguridad Social, los gobiernos tienen un sin fin de maneras de actuar:

a).- Con los impuestos anuales comunes, basados en las rentas públicas, añadiendo pequeñas reservas para las fluctuaciones.

Tal es el caso de Inglaterra y Canadá para financiar los subsidios familiares, y para la asistencia pública en todos los países.

Para los beneficios muy diferidos, como la pensión de vejez, no es recomendable la gran inversión de fondos, pues según Richardson (54) el pago de los futuros beneficios se garantizará al igual que los intereses y amortización de los empréstitos a largo plazo". Además, los impuestos deberían fijarse en una forma equitativa acorde a la capacidad del contribuyente, medida que evitaría las presiones políticas para aumentar los beneficios por encima de los límites razonables, pues a mayor pretensión mayor impuesto.

b).- Cobrando contribuciones especiales y llevando un registro individual de aportaciones para establecer los beneficios que corresponden a cada uno. Según Richardson (55) no para unir esos ingresos a las rentas del Gobierno y utilizar las cuotas recabadas para cubrir gastos generales, sino para hacer frente al pago de los beneficios de Seguridad Social correspondientes a cada año; y

c).- Fijando contribuciones especiales para determinados beneficios de Seguridad Social, por medio de impuestos o contribuciones de los patronos, obreros, particulares, etc., que se acumulan en reservas especiales, utilizados por el Gobierno en inversiones.

Las contribuciones individuales se registran para otorgar en su tiempo los beneficios correspondientes. Este método es usual en los sistemas, y algunos otros, exigen, plantea el problema de su inversión, pues la rentabilidad de las mismas repercute en la forma de sufragar el costo de los futuros beneficios, razón esencial y justificadora de la acumulación de fondos.

(54) Richardson, op. cit., pág. 160.

(55) Ibidem., pág. 170.

Para Richardson (56) la existencia de grandes reservas financieras en el fondo de un Seguro Social no justifica por sí sola un aumento en los beneficios efectivos, aunque quizás sí en los de especie, ni tampoco en la reducción de las contribuciones, pues aún cuando los cálculos demuestren la solidez del sistema, las reservas podrían necesitarse (y van a necesitarse) en un futuro próximo.

Desde este ángulo Etala (57) dice que mientras subsista el actual desequilibrio económico, el sistema de financiación por capitalización (con reservas técnicas que pretenden garantizar la percepción oportuna del beneficio), no podrá aplicarse seriamente en la Seguridad Social. Siendo recomendable entonces, su substitución por el sistema de reparto puro o mixto (sin reservas técnicas o con reservas parciales) cuyos beneficios quedan garantizados por el trabajo de la comunidad.

La importancia de la correcta inversión de las reservas, o sea, del manejo financiero adecuado de las mismas, tiene especial relevancia en lo referente a la substancialidad de las prestaciones económicas que el sistema otorga. Comúnmente, los sistemas de Seguridad Social se valen de la prestación en dinero como el medio más idóneo para resarcir de la pérdida o de la disminución de su ingreso al asegurado. Lo cual ha supuesto en la Legislación comparada varias medidas tendientes a lograr la suficiencia, oportunidad y adecuación de la misma.

Actualmente señala el maestro Bernaldo de Quiroz --- (58) la indemnización pecuniaria, no se considera un socorro, sino un satisfactor, cambio conceptual que ha motivado la elevación de los subsidios y las pensiones, en un principio determinadas en la cuantía mínima.

Generalmente, a nivel internacional, las sumas acordadas son menores que la ganancia habitual del asegurado, al producirse el riesgo. La compensación total en la contingencia de maternidad sólo está previsto en determinadas legislaciones de América Latina: Colombia, Chile, Cuba, Guatemala, Panamá y México. En la invalidez de los riesgos profesionales o de trabajo, la compensación puede llegar a ser total en Argentina y México. En muchos países se incrementa este tipo de indemnización en casos de gran incapacidad, el 100% en Honduras y el 50% en Bolivia.

(56) Richardson, op. cit., pág. 171

(57) Etala, op. cit., pág. 30.

(58) B. de Quiroz, op. cit., pág. 40.

Empero, la devaluación monetaria y el alza del costo de la vida representan un grave problema en lo que respecta a la substancialidad de la indemnización en dinero, como es el caso de Argentina, Chile y Uruguay, situación que ha llevado a la revalorización periódica de las pensiones.

Idéntico proceder se ha adoptado en Estados Unidos, - en donde se ha producido con tanta insistencia el fenómeno - descrito, atendiendo a la consecución de un valor real de - la prestación otorgada.

En 1970 se aumentaron las pensiones en un 10% en ese país. En México es de todos conocido que el IMSS elevó con siderablemente y en varias ocasiones la cuantía de sus pensiones.

En cuanto a la oportunidad de la prestación, el requerimiento de la cotización previa ha venido limitándose - en varios países, como el caso de México. Otros países no exigen el período de calificación: Cuba, El Salvador y Venezuela. Otorgándose la prestación al presentarse el estado de necesidad al asegurado.

Respecto a la educación en el panorama mundial, la edad requerida en el riesgo de vejez ha sido modificándose elevando las edades mínimas acordadas en principio de 50 a 55 años a 60 ó 65 años.

Tal disminución en la edad de retiro o en la pérdida de trabajo en edad avanzada, siempre que se tenga la cotización requerida en el seguro de vejez (cesantía en edad avanzada en México) da origen en muchos países a una indemnización que va del 72 al 99% de la pensión de invalidez, según el avance de la edad sea entre los 60 y los 65 años de edad.

En lo referente al régimen económico, el Maestro Bernaldo de Quiroz (59) señala que a nivel mundial una serie de disposiciones han transformado el proceder usual, elevando la cuantía al límite de la contribución o no poniendo límite a ella, dedicando parte de ciertos aportes al aseguramiento de trabajadores de ingresos reducidos y estableciendo escalas móviles de cotización en el régimen de pensiones.

Diversas legislaciones fijan grupos de salario para efecto de cotización, fijando tipos máximos y elevándolos - proporcionalmente de acuerdo al incremento de la ganancia - que periódicamente se ha realizado.

En México, en 1970 se elevó el límite de la cotización de \$80.00 a \$250.00 diarios y en su nueva Ley del Seguro Social de 1973 se acordó crear el grupo W para comprender salarios superiores a \$280.00 hasta diez veces el salario mínimo de la capital, disposiciones que proporcionaron la no limitación de la ganancia del trabajador para su contribución, y robustecieron la economía y el aumento de las prestaciones en dinero. Permitiendo además evitar la apertura súbita de grupos y el ajuste periódico de las prestaciones.

En Colombia y Costa Rica las legislaciones dispusieron que el aporte del estado se destine preferentemente a reforzar el financiamiento de las categorías de trabajadores de escasos recursos, sobre todo el sector rural.

En 1965 la reforma a la Ley del Seguro Social en México, en acción de solidaridad, cargó a la empresa urbana - la mitad de la contribución estatal, buscando destinar ese porcentaje al financiamiento de los trabajadores agrícolas que carecen de patrón.

En Cuba, la extensión del Seguro Social a los trabajadores campesinos los ha liberado de cotizar, subsanándose la limitación financiera a los aportes generales de aseguramiento de la colectividad.

Como ha podido apreciarse, la determinación de un financiamiento en forma escalonada en el régimen de pensiones, tiene como fin limitar una capitalización escasa y descargar en principio los costos de la contribución tripartita. Así, Colombia determinó una contribución en principio baja en -- los primeros cinco años y progresivamente la aumentó hasta llegar a los 25 años, época en que se necesitan los recursos para el pago de pensiones que hayan cumplido el período de espera.

Goñi Moreno destaca que antes de la Segunda Guerra - Mundial las convenciones sobre Seguridad Social adoptadas - por la Conferencia Internacional del Trabajo establecieron-

los principios convenientes para diferentes países, pero no fijaron ninguna norma de beneficio. Al terminar la conflagración se especificaron diversas normas mínimas en la Comisión preliminar sobre las pensiones a los marinos en 1946, y en la Convención Preliminar de las Normas Mínimas de la Seguridad Social celebrada en 1952.

En ambos se reconoce que es impracticable fijar los mismos tipos de beneficio monetarios a pagar en todos los países, ante la desigualdad económica imperante.

En relación a ésto se ha propuesto que si cada país tuviera que basar sus niveles de beneficio de Seguridad Social sobre los niveles de salario que rigen en el país, la igualdad de carga de los gastos quedaría asegurada entre un país y otro en relación a la capacidad de cada uno de proveer a la Seguridad Social. Sin embargo, el fenómeno se distorsiona cuando se le pone en contacto con el volumen de la contingencia cubierta, que puede variar sensiblemente de un país a otro y, por ende, requerir diferente inversión.

C A P I T U L O V

NATURALEZA FISCAL DE LAS CUOTAS O CONTRIBU-
CIONES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS CONSE-
CUENCIAS ADMINISTRATIVAS

En la Literatura Tributaria contemporánea a desta-
carse la importancia de precisar por fin la naturaleza Jurí
dica de las cuotas o contribuciones para la Seguridad So-
cial. No ha sido solo un afán intelectual el propulsor de
este movimiento, sino más bien la urgente necesidad de ubi-
carlas dentro del marco tributario más apropiado, pues la
anarquía que hasta hace poco ha imperado para su correcta
clasificación ha sido causa de serios trastornos procesales
y administrativos.

El gran desarrollo que han tenido los organismos des-
centralizados y paraestatales y la importancia creciente de
su actividad en todas las esferas del Estado, reclama la
realización de investigaciones específicas que logren con-
ceptuar la esencia o naturaleza de los ingresos que éstos
obtienen, pues las implicaciones jurídico-administrativas
de tal concreción han suscitado serias discrepancias doctri-
nales y empíricas en su tratamiento.

En el curso de estas páginas se pretende esbozar los
principales criterios que sobre el respecto se han emitido,
para pasar después a resaltar los principales perfiles admi-
nistrativos con los que se liga tal cuestión.

Tanto en la Legislación comparada como en la de nues-
tro país han existido diversas tendencias para abordar la
naturaleza jurídica de las cuotas o contribuciones para la
Seguridad Social. Así por ejemplo, Javier Moreno Padilla
(60) refiere cómo en México al publicarse la Ley del Seguro
Social el 19 de enero de 1943, su artículo 235 estaba redac-
tado en la siguiente forma: "El título donde consta la
obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de-
ejecutivo".

(60) Moreno Padilla, Javier Lic. Naturaleza Jurídica de
las Cuotas del Seguro Social. Rev. Difusión Fiscal,
-Mayo 1975, S.H.C.P., pág. 5.

Resultaba ineficaz esta disposición para el funcionamiento del régimen obligatorio y sostener los objetivos de la Institución, porque el Instituto tenía forzosamente la obligación de iniciar juicios ante los Tribunales del Fuero Común como cualquier particular. Ante esta irregularidad, prosigue, el Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias que le concedió el H. Congreso de la Unión el 10. de junio de 1942, reformó la disposición en cita, el 24 de noviembre de 1944, para quedar redactada en los siguientes términos: "La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación fijar la cantidad liquidada, su percepción y cobro de conformidad con la Ley del Seguro Social ... "La situación se vino a complicar cuando el 10. de Enero de 1945 la Ley de Ingresos de la Federación incluyó las aportaciones dentro del capítulo de derechos, porque con este criterio el Tribunal Fiscal de la Federación, en el Juicio 4571/45, resolvió que: "Deben considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta ... Además esa naturaleza de las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de las Leyes de Ingresos de la Federación ... Aclarada la naturaleza de los pagos al Instituto Mexicano del Seguro Social, resulta procedente la acción de nulidad, pues las cuotas que se pretendían exigir al actor no han tenido como equivalente un servicio prestado a la actora o un beneficio recibido por sus trabajadores". Unos cuantos años después la Ley de Ingresos de la Federación incluía las aportaciones en el capítulo de Impuestos.

El carácter obligatorio de las contribuciones para la Seguridad Social, según Richardson (61) "no disminuye su condición de seguro contra riesgos y aunque difiere de los impuestos que forman parte de las rentas generales de un país y se emplean en una multiplicidad de propósitos, su carácter de obligatorio determina que se le clasifique como un impuesto". Concepto que trata de conciliar con el aserto de que las contribuciones patronales y obreras a los sistemas de Seguridad Social son, además, salarios diferidos -- (cuestión muy ardua de explicar en el caso de los grupos no cotizantes que reciben prestaciones a través de la solidaridad colectiva), pues, prosigue "el consumo actual se reduce con objeto de que el consumo futuro pueda aumentarse en momento de mayor necesidad".

(61) Richardson, op. cit., pág. 179.

Para Moreno Padilla (62) este tema adquiere vigencia con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del informe de su Presidente al terminar el año de 1972. La misma establece lo siguiente: "El legislador ordinario en su artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dió el carácter de aportaciones fiscales de las cuotas que debían cubrir los patrones como parte de los recursos destinados a la Seguridad Social, considerando a las cuotas como parte de los recursos destinados a la Seguridad Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen gremial ... Puede estimarse como un cumplimiento de prestación del patrón como bien del trabajador constituyendo en salario solidarizado o socializado que se halla su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impugna el Estado a las partes con fines parafiscales, con carácter obligatorio, para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta al Estado".

"Los capitales constitutivos contenidos en el Artículo 48 de la Ley del Seguro Social, no tienen su origen en la fracción VII del Artículo 73 de la Constitución Federal, sino que su fundamento se encuentra en el Artículo 123, fracciones XIV y XXIV de la propia Constitución ... En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes por ello no rigen para los citados capitales los principios en el contenido de proporcionalidad y equidad, los cuales, son exclusivos de las prestaciones fiscales".

Aparentemente existe una contradicción en los postulados de la jurisprudencia mencionada, porque la primera parte de la misma concluye en el sentido de que deben clasificarse como tributos; en cambio en el segundo habla de que no tiene el carácter de créditos fiscales.

Esta situación se debe en forma primordial, a que no existe en nuestra legislación positiva una figura que regule correctamente a las cuotas del Seguro Social.

Indiscutiblemente que por la simple calificación que hace la Ley del Seguro Social, las cuotas obrero-patronales tienen el carácter de créditos fiscales, naturaleza que les ha sido reconocida por el Tribunal Fiscal de la Federación en diversas resoluciones, siendo la más reciente la que dictó el Pleno de ese Tribunal, el 2 de febrero de 1966 en la contradicción de sentencia dictada en los juicios 4155/56 y 3377/56. Considerar lo contrario sería crear una confusión en la aplicación de las normas que regulan la Seguridad Social, máxime que la actual legislación insiste en el artículo 267 en señalar que el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal y en el artículo siguiente concluye que el Instituto es un organismo fiscal autónomo. La afirmación de la Corte de que no encuentra su apoyo estas aportaciones en el artículo 31, fracción IV Constitucional, podría crear las siguientes dificultades: es una interpretación que no puede estar acorde con la materia fiscal, en virtud de que los créditos tributarios deben tener forzosamente su fundamento constitucional en aquella disposición; en virtud de que el artículo 123 del mismo ordenamiento no da pie a obligaciones fiscales, ni menos aún a que el Instituto pueda determinar en cantidad líquida cuotas obrero-patronales. Además de que podría estar en entredicho la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las aportaciones de Seguridad Social, por no poderlas ubicar en el artículo 22 de su Ley Orgánica.

Consideramos un error la afirmación de la jurisprudencia citada, ya que definitivamente las cuotas obrero-patronales tienen el carácter de créditos fiscales y por ende, su fundamento se desprende del artículo 31, fracción IV Constitucional que señala la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos en la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 10, señala lo que se entiende por crédito fiscal: "La obligación fiscal determinada en cantidad líquida ...". Esta definición es muy concisa, por lo que debemos recurrir a la doctrina para que la aclare. Blumestein (63) señala que: "los tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado o un ente autorizado expreso exige a los sujetos sometidos a su soberanía territorial".

(63) Cit. por Giuliani Forouge. Derecho Financiero. Ed.-- Depalma. Buenos Aires. Cit. por J. Moreno Padilla, - pág. 7.

Jorge A. Aguilar (64) en su trabajo: "Las Cuotas de la Seguridad Social", menciona que los autores Hugh y Ernesto Flores Zavala consideran a las cuotas del Seguro Social como impuestos; el primero, porque son contribuciones que gravan los salarios y el segundo, porque es un gravamen establecido unilateralmente por el Estado con carácter obligatorio, a cargo de todas aquellas personas que se encuentran bajo el supuesto normativo de la Ley.

Moreno Padilla en su misma obra, sostiene que para considerar las aportaciones de Seguridad Social como impuesto, es necesario que veamos las principales características de los tributos: Es una prestación, porque a cambio de la misma el particular no recibe un beneficio directo; debe estar establecido en la Ley; debe ser a favor de la administración pública (porque el H. Congreso de la Unión solo aprueba el presupuesto de la Federación) y por último, su destino es sostener los gastos públicos. Como puede observarse, continúa, tales características no se amplían, pues el destino de las cuotas es con el fin de establecer los servicios descritos en la Ley, surgiendo beneficios inmediatos y cuantificables a favor de los particulares, por lo que no puede hablarse de sus prestaciones en la forma descrita por el Código Fiscal de la Federación, al momento en que define los impuestos. Además, los patrones reciben la liberación de sus obligaciones laborales en los términos del artículo 85 de la Ley del Seguro Social y las cantidades que los trabajadores entregan generan prestaciones descritas por Ley. Se observa una clara relación "duo facies; duo des", que produce ventajas directas para patrones y trabajadores.

Ramón Valdés Costa (65) señala sobre el particular lo siguiente: "... debe aceptarse que el patrón recibe beneficios de la buena organización de la Seguridad Social y por tal motivo está justificado el restablecimiento de una contribución a su cargo, exclusivamente destinada al servicio. El bienestar de los trabajadores al asegurar la paz social y las buenas relaciones entre el capital y el trabajo, permite un funcionamiento normal de la economía y por lo tanto, del éxito de las empresas. Por otra parte, al proporcionarle a los trabajadores soluciones adecuadas en materia de Seguridad Social, se disminuye sus gastos individuales en materia de asistencia médica y de previsión de riesgos de invalidez. Si la Seguridad Social no existiera, es indudable que los salarios deberían aumentar; o sea, que el patrón desde el punto de vista económico sustituye

(64) Cit. por J. Moreno Padilla, pág. 7.

(65) Valdés Costa, Ramón. Curso de Derecho Tributario. Cit. por Moreno Padilla, pág. 9.

el aumento de salario a pagar a su trabajador, por una pres
tación obligatoria al organismo de Seguridad Social".

Estas ideas permiten sostener en principio que no es posible aceptar la naturaleza de impuestos a las cuotas de aseguramiento, ya que considerar las contribuciones como un impuesto presenta serias objeciones en el Derecho Tributario Comparado. Es más, por lo que respecta a nuestra legislación fiscal, las cuotas o contribuciones para la Seguridad Social no pueden considerarse como impuestos, derechos, productos o aprovechamiento; en virtud de que el artículo 2o. de nuestro Código Fiscal de la Federación señala: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos".

Las razones para considerar las cuotas para la Seguridad Social no tienen el carácter de impuestos son: que no pueden pagarse en especie; que el destino de los impuestos es cubrir los gastos públicos generales del Estado, o sea un fin no específico, en tanto que las cuotas para la Seguridad Social se destina a un fin específico que es atender las diversas prestaciones y gastos del Instituto.

Es de explorado Derecho Tributario que los impuestos no están destinados a un fin especial, aunque en nuestro Derecho se haya interpretado de diversa manera y de que en algunos casos, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación contenga varias contradicciones al respecto. Es de pensarse que el único denominador común a los impuestos es que se destinen a los "gastos públicos" y el Presupuestos de Egresos Federal o de cualquier entidad pública, contienen un catálogo general de renglones o partidas que sí se destinan a fines específicos, pero no especiales. Así, el artículo 6o. del propio Código Fiscal de la Federación dice que: "solo mediante Ley podrá afectarse un ingreso federal a un fin especial", pero lo común es que los impuestos se destinen únicamente a los gastos públicos como un concepto abstracto.

Hay otra razón determinante para no considerar a las cuotas de la Seguridad Social como impuestos: que éstas son pagadas en las proporciones correspondientes por los patrones que se eviten el pago directo de los riesgos asegurados; por los trabajadores que reciben todos los beneficios del Seguro Social y por el Estado que en esta forma cubre - aunque en una mínima parte, el importe de un servicio público.

co que le corresponde proporcionar. Y si bien los patrones y los trabajadores y sus familiares derechohabientes se benefician con los servicios de la Seguridad Social en forma directa y consecuentemente deben pagar por esos servicios, no habría razón para que el Estado pagara una parte de ello. Esto es determinante para no considerar las cuotas obrero-patronales y las aportaciones del Estado, como impuestos.

Continuando con la clasificación que nos proporciona el Código Fiscal de la Federación, la segunda clase de tributos que menciona son los "derechos", entendiéndose por tales, las contraprestaciones establecidas por el poder público en pago de un servicio. El Tribunal Fiscal de la Federación en un principio consideró que las aportaciones de Seguridad Social fueran derechos con base en la Ley de Ingresos de la Federación del año de 1945; sólo que tampoco podemos aceptar que los créditos analizados tengan las características de tasa o derecho, porque en ese tipo de tributos el Estado no puede imponer por la fuerza a los particulares el que realicen el hecho generador. Queda en todo momento la alternativa para los usuarios del servicio de abstenerse del mismo; en esta situación no podrá exigirse el pago de la prestación.

Las cuotas obrero-patronales tampoco pueden coincidir con lo que la Ley y la doctrina señalan como características de los derechos, toda vez que las mismas tienen un impulso obligatorio que excede a la voluntad de los asegurados y patrones, ya que las aportaciones sirven para beneficiar un régimen de aseguramiento social de carácter forzoso, que provoca su exigibilidad y ejecución.

El artículo 3° de nuestro Código Fiscal de la Federación define los derechos que son "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio". En la doctrina extranjera hay varias definiciones que contienen elementos importantes. Así Giannini (66) dice que la "tasa" (así se le llama a los derechos en la doctrina extranjera), es una prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida que en esta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado"; Griziotti (67): "las tasas son tributos que -

(66) Giannini, A.D. Instituciones de Derecho Tributario.- Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1957, pág. 10.

(67) Griziotti B. Principios de Ciencia de las Finanzas.- Ed. Depalma. Buenos Aires, 1959.

consisten en contraprestaciones obligatorias pagadas al Estado (o a un ente público menor) por quien solicita en modo particular servicios jurídico-administrativos, cuya prestación es inherente a la soberanía de Estado"; y Berliri -- (68): la tasa es "una prestación de dar o de hacer a favor de un ente público, que tiene por objeto una suma de dinero o un efecto timbrado, espontáneamente efectuada, y que constituye una condición necesaria para obtener un determinado beneficio ...".

Las anteriores definiciones dan cuenta de que los derechos o tasas son contraprestaciones pagadas por los particulares solicitantes u obligados o usuarios de un servicio público prestado por el Estado; que la contraprestación corresponda a la prestación de ese servicio público; que los derechos o tasas deben establecerse por medio de leyes, etc. Por otra parte es de hacerse notar que el autor mexicano - Sergio de la Garza (69) dice que en materia tributaria existe un elemento calificador que no hay en el "precio", y es el carácter compulsivo propio de esta obligación tributaria (los derechos o tasas). Entonces uno de los criterios es - el hacer pagar a los que reciben un servicio en ocasión y como contraprestación de ese servicio". Más adelante agrega que las leyes exigen que los derechos los paguen aquellas personas que reciben servicios de la Administración Pública en ejercicio de sus funciones de Derecho Público", - hace hincapié en que ese servicio público lo proporciona el Poder Ejecutivo en su calidad de administración activa, en los casos en que obra ejerciendo sus funciones de Derecho Público".

Así es que tanto el criterio de la doctrina nacional y extranjera como el de la legislación fiscal mexicana, es, al parecer, que las tasas sólo puede cobrarlas la Administración Centralizada y que los servicios públicos por los cuales se cobran son los proporcionados por el Poder Central concretamente el Ejecutivo. De este modo, las cuotas para la Seguridad Social no pueden ser derechos o tasas por que el Instituto es un organismo descentralizado por servicio.

(68) Berliri, A. Principios de Derecho Tributario, Vol. I Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1964.

(69) De La Garza, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano.- Ed. Porrúa, México, 1968.

Por otra parte, las cuotas para la Seguridad Social no pueden ser productos, pues éstos son otro renglón de ingresos normales del Estado, y los obtiene también como Poder Central.

El artículo 4° de nuestro Código Fiscal de la Federación define a los mismos diciendo que: "son productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales". De manera que los productos son las cantidades que percibe el Estado (el artículo dice concretamente que la Federación) Mexicano obrando como empresa privada o asociada a los particulares, y las que percibe por la explotación de sus bienes patrimoniales propios.

Muy concretamente apuntamos que el Estado puede actuar como una empresa privada o mejor sería de derecho privado (civil y mercantil), realizando todos los actos de la vida civil porque la ley se lo permite. Desde este punto de vista entra en la vida mercantil o civil como se dijo, como cualquier particular, realizando negocios sin que ello se manifieste como un poder soberano; queda a los particulares o a las demás entidades públicas entrar en relaciones con la Federación para realizar este tipo de actos. Por otra parte, el Estado Mexicano tiene un patrimonio privado o como lo llama la Ley de Bienes Nacionales (Artículo 1°, fracción II): "Bienes de Dominio Privado de la Federación", que comprenden las tierras y aguas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, entre tanto no salgan del patrimonio nacional (Artículo 3°, fracción I), los cuales pueden vender, arrendar, donar, etc. de acuerdo con las disposiciones del Código Civil Federal (Art. 36 a 65). Esos bienes los maneja la Federación como un particular respecto de su patrimonio y los ingresos que obtiene por este concepto, pasan a formar parte del erario nacional y no se destinan a un fin determinado.

De acuerdo con lo anterior, las cuotas para la Seguridad Social no pueden considerarse como productos, en el concepto fiscal de la palabra, porque el establecimiento del Instituto no representa un negocio mercantil para la Federación, ni esas cuotas son ingresos provenientes de la explotación de sus bienes patrimoniales propios o de dominio privado.

Asimismo, las cuotas para la Seguridad Social no son aprovechamientos, pues estos los define el Artículo 5° de nuestro Código Fiscal de la Federación, diciendo: "son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos". No es el caso de hacer un estudio completo de este renglón de ingresos del Poder Central Federal, pero hemos de dejar constancia de que puede presentarse una confusión cuando dicho precepto habla de los demás "ingresos de derecho público ...", más aún cuando dice que no sean clasificables como impuestos, derechos o productos; lo que pudiera entenderse como que en los aprovechamientos caben las cuotas para la Seguridad Social. Pero esta confusión posible se desvanece sólo con aclarar que el Código Fiscal de la Federación fue creado para regular los ingresos del Poder Central.

Las cuotas para la Seguridad Social siempre se han considerado como parte del Derecho Público. En México el Tribunal Fiscal de la Federación es competente para conocer las controversias que se susciten respecto de los organismos descentralizados por servicio, como el Instituto Mexicano del Seguro Social. El propio Código Fiscal de la Federación considera a estos organismos dentro de su articulado como organismos fiscales autónomos y a sus empleados y funcionarios con el carácter de empleados públicos. Sin embargo, ya hemos dicho que las cuotas para la Seguridad Social no se destinan a cubrir los gastos de la administración centralizada, sino exclusivamente a satisfacer los fines específicos que le tiene encomendados la Ley del Seguro en las cuales participa la propia Federación mediante determinadas aportaciones. Por lo que hace a la solución de las controversias fiscales por el Tribunal Fiscal de la Federación, es una medida de comodidad del Gobierno Federal, ya que de lo contrario, o crearía otro tribunal fiscal o administrativo en general para resolver esas controversias de los organismos descentralizados, o cada ley en particular establecería un procedimiento adecuado para ese efecto.

Definitivamente los moldes legales no alcanzan a explicar el problema de las cuotas del Seguro Social y por eso nos encontramos que la jurisprudencia de la Suprema Corte tuvo que incluir en contradicciones para tratar de justificar la naturaleza legal de las aportaciones al Seguro Social. Tenemos que analizar otras figuras exploradas por los tratadistas del Derecho Tributario, que ofrezcan a la vez las características de obligatoriedad y contraprestación de servicios ya que los tributos del Código Fiscal hacen irreductible dichos elementos en una sola contribución.

Si por una parte el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo fiscal con el carácter de autónomo, y por otra parte las cuotas obrero-patronales que cobra no caen dentro de la clasificación de los ingresos ordinarios del Estado, funcionando como Poder Centralizado, es decir, no son impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, -- la naturaleza jurídica de aquellas cuotas necesariamente debe ser distinta.

En México la mayor parte de los autores de Derecho Tributario, lo mismo que el legislador federal y la mayoría de los legisladores estatales, hacen referencia a la clasificación tradicional de los ingresos públicos obtenidos en el Código Fiscal de la Federación en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, pero esa referencia es únicamente a los ingresos del Poder Central; pero no explican el lugar que le corresponde a los ingresos del Poder Descendralizado ni explican la naturaleza jurídica de los mismos.

Giannini (70) menciona en relación con la clasificación de los tributos que: "a los impuestos corresponden -- los servicios que redundan en beneficio de toda la colectividad"; considera que no es posible determinar la ventaja de cada ciudadano. En cambio hay ocasiones en que el Estado al dar satisfacción a una institución pública de interés general, por el tipo de servicio que proporciona, produce una particular utilidad a quienes se encuentran en una situación especial con respecto a la satisfacción de las necesidades; esta segunda forma de obligación tributaria toma el nombre de contribución o tributo especial.

Por último, en otras ocasiones, el servicio público se configura; de prestaciones que afectan singularmente a determinadas personas; en este caso se sostiene este servicio a través de la tasa, conocida en nuestro medio como derechos.

Emilio Margáin (71) resume estas ideas en la siguiente forma: "los servicios públicos particulares son aquellos que se prestan a petición de los particulares interesados. La doctrina señala que los servicios públicos generales indivisibles deben satisfacerse con el rendimiento de los impuestos; los servicios públicos generales divisibles con el rendimiento de la contribución especial y los servicios públicos particulares divisibles con los derechos o tasas.

(70) Giannini, op. cit., pág. 17.

(71) Margáin M. E. Derecho Tributario Mexicano. Cit. por Moreno Padilla, pág. 7.

Abundando al respecto, Manuel de Juano (72) señala - que los recursos parafiscales que son los "tributos que participan de la naturaleza del impuesto por su gravitación económica sobre el consumidor, lo que les acuerda cierta semejanza con la imposición directa, pero que están afectados a gastos determinados, con lo que se deroga la regla de la no afectación de recursos".

La mayor parte de los tratados del Derecho Fiscal incluyen una figura adicional que trata de justificar el pago de los servicios públicos generales divisibles, la cual se denomina tributo especial o contribución especial. La misma es definida por Giannini (73) como: "la erogación que realizan las personas que experimentan una particular ventaja económica por el desarrollo de una actividad administrativa, o como consecuencia de que provocaron un aumento en el gasto público".

Jorge I. Aguilar (74) señala como requisitos para que se configure la contribución especial:

- a) La existencia de una institución de interés público.
- b) Una obligación impuesta unilateralmente por el Estado.
- c) No se requiere que el particular solicite la prestación del servicio.
- d) Produce un beneficio manifiesto a un determinado grupo, pero al mismo tiempo aporta ventajas a la comunidad.
- e) El importe tiene por objeto cubrir los gastos que la corporación realiza para la prestación del servicio que beneficie en forma directa a un grupo particular.

Por su parte, el modelo de Código Tributario para América Latina admite en su artículo 17, tres clases de contribuciones:

- a) Especial
- b) De mejora
- c) De Seguridad Social

(72) De Juano, Manuel. Finanzas y Derecho Tributario. Ed. Molachino. Rosario, Argentina.

(73) Giannini, op. cit., pág. 25.

(74) Aguilar Jorge I. Las Cuotas de la Seguridad Social.- Cit. por Moreno Padilla, pág. 8.

Esta última la define como: "la prestación a cargo de patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión".

En nuestro país han cobrado gran actualidad las cuotas de Seguridad Social, no sólo por las aportaciones que efectúan los patrones y trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que no encontramos otro tipo de prestaciones económicas que tienen objetivos similares, como por ejemplo el del 1% para el fomento de la educación y las contribuciones personales señaladas en la Ley del INFONAVIT para el fomento de casas-habitación de trabajadores, las cuales también tienen el carácter de fiscales. Sin embargo, existen otro tipo de prestaciones que no pueden considerarse en principio como créditos fiscales, pero que su destino es exactamente similar a los que acabamos de enunciar.

Nos referimos a las aportaciones que deben hacer las dependencias estables y los organismos públicos al ISSSTE, para sostener los servicios de la institución. Ellos entregan el 12.75% del sueldo básico de los trabajadores, en tanto que éstos aportan un 8% de su salario; estas cantidades no tienen el carácter fiscal, de acuerdo con el Código de la materia, porque en principio las entidades federativas y los organismos descentralizados cumplirán con aportar su contribución y retener la de sus trabajadores sin necesidad de acudir a la vía económica y coactiva; por esa razón, la Ley no le dió el carácter de fiscal. Pero por el hecho de que un crédito no sea ejecutivo, no las podemos descartar de las contribuciones especiales analizadas; por el contrario, son percepciones estables, cuyos objetivos de la institución descentralizada que los recibe y el destino de las aportaciones coincide exactamente con las que sí han sido mencionadas como fiscales por la Ley, por lo que concluimos que también son contribuciones de Seguridad Social, en especial porque los trabajadores y las dependencias deben aportar precisamente la cuota legal.

Haciendo eco de los conceptos de Moreno Padilla (75), cada vez "se necesita con mayor urgencia una definición exacta en nuestras leyes de la naturaleza jurídica de las aportaciones de Seguridad Social, en virtud de que hay una marcada tendencia para que los ingresos percibidos por el Estado, o por autoridades autorizadas de Seguridad Social,

se destinen al beneficio de un mayor número de personas y - que su sostenimiento repercuta sobre las clases favorecidas, por lo que es muy limitado justificar la creación de estos ingresos en el artículo 123 Constitucional. Debe hacerse - en el artículo 31, fracción IV del mismo ordenamiento, pero señalando con claridad en las leyes fiscales qué se entiende por contribución de Seguridad Social. Posiblemente puede servir de punto de partida la definición que nos proporciona el modelo de Código Tributario para América Latina antes mencionado, o quizá sea menester crear una propia definición más acorde con nuestro sistema legal, pero lo que es imprescindible, es el incluir en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos de la Federación a este tipo de créditos en su clasificación correcta".

Teniendo en cuenta estos antecedentes y buscando una posible solución, cabe recurrir a la legislación comparada para enriquecer y normar los criterios que se adopten en - tan arduo tema. Sin que ello se traduzca en ignorar los impedimentos que hay para su plena asimilación en nuestras leyes.

Si bien en la doctrina extranjera se acepta como general, la clasificación en impuestos, tasas y contribuciones especiales, a la que Manuel de Juano (76) dice que: -- "hoy hay que agregar una cuarta categoría representada por los recursos parafiscales", la mayor parte de la legisla - ción extranjera se inclina por la clasificación tripartita - que hemos anunciado.

La mejor exposición que encontramos sobre esta clasificación tripartita y la introducción a la parafiscalidad - es de Giuliani Forouge, Carlos M. (77) quien dice: "En el ordenamiento rentístico nacional (argentino), aparece una - tercera categoría tributaria, que asume configuración particular por sus características jurídico-financieras: las - contribuciones especiales. Lo mismo que el impuesto y la - tasa, reconocen su fundamento en el poder de imperio del Estado; pero, a diferencia de aquellos, halla su justifica-ción en los beneficios o ventajas por personas o grupo de - personas, ya sea en general o particularizándose en sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas - o de actividades estatales" ... "Tres aclaraciones preliminares: ... adoptamos la expresión "contribuciones especia-les" y no, simplemente "contribuciones", porque esta última denominación tiene acepción genérica en nuestro país, equi-

(76) De Juano, Manuel. Op. cit.

(77) Giuliani, Forouge. Op. cit., pág. 7.

lente a tributos, lo que podría originar confusiones, por lo demás, aquella es utilizada por la mayoría de la doctrina... En segundo lugar, compartimos la idea generalizada de que nos hallamos en presencia de una categoría especial de tributo, apartandonos de las enseñanzas de quienes consideran que las contribuciones especiales se hallan subsumidas en el impuesto ... Finalmente, en cuanto al contenido de la materia, incluimos las contribuciones de mejoras y, además, otras contribuciones que suelen llamarse parafiscales, especialmente las relacionadas con la Seguridad Social. Las contribuciones parafiscales, se presentan a mayor discusión por no ofrecer siempre caracteres bien diferenciales, confundiendo en ciertos casos con los impuestos ..."

La contribución especial se caracteriza, según nuestra concepción, por la existencia de un beneficio actual o futuro, no solamente derivado de la realización de una obra pública, sino también de actividades o servicios estatales, que se relacionan con la ventaja obtenida por los particulares o por grupos sociales. En consecuencia, puede definirse como la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado.

Bajo la denominación genérica de contribuciones parafiscales, se agrupan numerosos tributos exigidos por organismos públicos o semi-públicos que, con independencia de las rentas generales del Estado, destinados a financiar sus actividades específicas. Ese neologismo afortunado alcanzó rápida consagración a partir de 1946, en que fue utilizado en Francia, para designar un aspecto de las finanzas públicas que se desarrollaba "paralelamente" o "al lado" del presupuesto general.

El llamado "inventario Schuman" incluyó bajo ese nombre aportes con fines de Seguridad Social, contribuciones a cámaras agrícolas y bolsas de comercio, fondo forestal, centro nacional de cinematografía, etc., es decir, en favor de órganos descentralizados con finalidades sociales y de regulación económica. Transcurrido algún tiempo, habían proliferado en tal forma esas contribuciones, que fue necesario limitarlas y asignarles un estatuto orgánico, lo que hizo la ley de 25 de julio de 1953 restringiéndolas a la materia económica.

No obstante la novedad de la palabra parafiscal, su-

elección no tuvo más finalidad que crear una categoría nueva dentro de la estructura presupuestaria; empero, dió lugar a una abundante literatura. Que desde 1938 asignaba -- caracteres jurídicos singulares a la actividad que llamó -- "parafiscalismo", de tipo económico-social, desvinculado - del viejo tronco del tributo político.

Por su parte Manuel de Juano (78) dice en relación - con el mismo tema: "La doctrina ha coincidido desde anti-- guo en la existencia de una división tripartita de los re - cursos derivados, o sea, los impuestos, las tasas y las con - tribuciones para mejoras. A ellos se suma hoy una cuarta - categoría representada por los recursos parafiscales, que - algunos autores, entre estos Giuliani Forouge, objetan como categoría jurídico-financiera especial, y estiman preferi - ble prescindir de ella por la posibilidad de confusiones - que podría originar, criterio que no compartimos dado que - la naturaleza de los recursos parafiscales, obliga a una di - ferenciación con los otros tributos que integran este géne - ro de recursos estatales ...". Después de explicar en que - consiste la contribución para mejoras dice: "Finalmente, -- los llamados recursos parafiscales, tienen tributariamente - una naturaleza propia que los distingue de los anteriores. - Son tributos que participan de la naturaleza del impuesto - por su gravitación económica sobre el consumidor, lo que -- les acuerda cierta semejanza con la imposición indirecta, y por su obligatoriedad, pero no tienen figuración específica en el presupuesto del Estado y están afectados a gastos de - terminados, que se especifican por la disposición legal que los ha creado, vale decir, que la parafiscalidad deroga la - regla de la no afectación de los recursos".

Abundando, De Juano precisa sus conceptos sobre la - parafiscalidad en los siguientes términos: "La etimología - del término nos lleva, sin embargo, a su ubicación en el - sector de las instituciones tributarias: PARA, raíz griega que significa "al lado" o "junto a", y FISCAL, que viene de FISCUS, equivalente a tesoro público o concreción patrimo - nial del Estado.... La doctrina se ha manifestado con un -- criterio uniforme sobre la conveniencia de ubicar tributa - riamente a esta clase de recursos" ... "Su naturaleza tribu - taria se acepta hoy por la generalidad de los autores, si - bien la doctrina francesa suele asimilarlos a los llamados - impuestos de afectación, y a veces destaca su proximidad a - la tasa, y otra los ubica como un fenómeno intermedio entre - la tasa y el impuesto ..."

(78) De Juano, Manuel. Op. cit.

cial, es conveniente destacar que la distribución de las mismas y de los costos se ha efectuado en la mayoría de los sistemas obedeciendo a actitudes sociales y políticas específicas, según lo demuestra la experiencia obtenida en las últimas décadas. Tal distribución ha sido reflejo de la estructura tripartita, bipartita o unisectorial adoptada.

La conveniencia de armonizar la Seguridad Social con la planificación desarrollo y bienestar del país, ha robustecido la representación estatal, la cual actúa sobre la obrero-patronal en los órganos superiores de la institución, evidenciando una amplia participación de las dependencias del Poder Público, con relación directa o indirecta en la política económica y social.

Pese a que los sistemas se han caracterizado por la persistencia en los sistemas de financiamiento originales, ha empezado a cundir una tendencia nueva y saludable: el incremento de la aportación estatal, hasta llegar a sistemas totalmente financiados por el mismo.

Netter (81) justifica el incremento de la aportación estatal en base a lo siguiente: a) los recursos obrero-patronales son insuficientes; b) cuando los recursos del Estado participan al principio de solidaridad se hace más efectivo y extendido; c) la Seguridad Social realiza muchas funciones intrínsecas del Estado y le atenua su carga liberándolo de muchos gastos de otro modo ineludibles; d) la Seguridad Social es el principal instrumento de justicia social, su realización es la única garantía de una paz duradera; e) no siempre se cuenta con las reservas necesarias en los sistemas de Seguridad Social para hacer frente a un problema que repercutiría en todo el país; j) la cobertura de toda la población está en función directa y proporcional de la redistribución de la renta pública; y g) la aportación estatal es el mayor incentivo del interés público en los planes de Seguridad Social.

Lo anterior explica el porque si el Estado sufraga por entero los gastos de Asistencia Pública, también sea frecuente que lo haga, parcial o totalmente en los renglones de Seguridad Social. Evidentemente su aportación permite dar beneficios más substanciales que en sistemas de aportación obrera o patronal o de ambos.

(81) Netter, cit. por Manuel de Juano.

El aporte gubernamental obra como un poderoso multiplicador en el robustecimiento del sistema, pues las contribuciones de los sectores favorecidos son pequeños en relación a los beneficios que reciben.

Cuando la diferencia de salarios entre la población es grande, las ventajas del aporte estatal no se hacen esperar, pues se reflejan de inmediato en una disminución del gasto en Asistencia Pública y en un impulso significativo a la medicina y legislación preventiva. Además de proporcionar un ahorro que bien usado permite incrementar las inversiones destinadas a la Seguridad Social.

En razón de esto, cuando la distribución de la riqueza y la renta pública, entre los diversos sectores de la población, es amplia, la aportación del Estado deberá ser lo más elevada posible; igualmente cuando los niveles de vida de la población derechohabiente sea bajo. Inclusive debe eximirse de contribuir a los estratos cercanos al límite de subsistencia, en tanto no se logre su plena incorporación al proceso productivo.

En cambio, citando los niveles de vida y los ingresos son elevados y no hay una gran diferencia en el monto de la contribución citada, la aportación estatal no es tan significativa, pues bien el sistema tripartita, bipartita o de impuestos sufragados por los beneficios o la población, se llegará en la práctica a un sistema en donde todos pagarán sumas parecidas.

Todas estas líneas nos llevan a la conclusión de que para establecer un equilibrio entre las partes interesadas (estado-patrono-obrero) deberá atenderse especialmente a la distribución efectiva de la riqueza y la renta nacional, para elevar los niveles de vida en general, evitando caer en escollos insalvables de utopismo, ineficacia o de suma lentitud en el desarrollo.

Sin embargo, por lo que atañe a Latinoamérica, no vemos otro camino para resolver sus problemas que el incremento masivo de la aportación estatal y el control estricto de la patronal, hasta el financiamiento integral por ambas, de los sistemas de Seguridad Social. Solo una solución de este tamaño podrá superar las innumerables carencias. Así el Estado no tendrá otra salida para resolver la crisis actual

que plantean la limitación de nuestros sistemas y las múltiples barreras a la expansión vertical y horizontal de la Seguridad Social.

Apoyando esta idea, algunas corrientes afirman que los afiliados no deben contribuir al financiamiento de la Seguridad Social, porque su remuneración es insuficiente y la contribución del patrono no es en realidad más que una remuneración diferida o indirecta, fruto del trabajo del asalariado, por cuya razón, es en realidad un aporte del trabajador.

Además, si la riqueza nacional es producto del trabajo colectivo de todos los obreros, es el Estado, independientemente de toda contribución, a quien incumbe el amparo de la población, y por tanto, del trabajador.

Esta postura ha sido contrarrestada por quienes afirman su impracticabilidad dentro del capitalismo y el tercer mundo, en virtud de que el Estado no acumula toda la riqueza y sólo es un factor (quizá el más importante, pero no el único) en la producción y, por lo mismo, no es lógico derivarle toda la responsabilidad.

A estas ideas Richardson (82) agrega que la "crítica común a la contribución obrera es ser un impuesto regresivo" ya que en su opinión los beneficios se financiarán más equitativamente con la renta general obtenida de impuestos progresivos laborados en la capacidad de los contribuyentes, - pues "las contribuciones uniformes tenían, sin duda, mucha semejanza con los impuestos mancomunados, cosa que los propios interesados consideran como regresivo". Asimismo, aún donde las contribuciones varían según los salarios, esa semejanza, por reducida que sea, se sigue manteniendo.

No obstante, para Richardson (83) las contribuciones a la Seguridad Social, por parte de los beneficiarios, tienen características que los distinguen de los impuestos ordinarios, pues para él se trata de desembolsos que se efectúan para lograr determinados beneficios, que a mando del Estado subvenciona fuertemente pero cuando no se logra eliminar totalmente las características regresivas de las contribuciones, estas subvenciones son modificadas. De igual modo, prosigue, las contribuciones del Seguro Social no deben considerarse aisladamente, sino en relación con todo el

(82) Ricardson, op. cit., pág. 197.

(83) Ibidem., pág. 199.

sistema impositivo y redistribución de la renta. Para Richardson (84) "cualquier impuesto puede ser regresivo e injusto por sí solo; pero los restantes impuestos pueden com pensar esos defectos y lograr que todo el sistema resulte - equitativo".

Como corolario de lo anterior, el propio Richardson explica que la contribución patronal es un factor estrechamente ligado a la mano de obra, los salarios y la ocupación, es decir, es un costo de producción y en tal medida incide sobre la demanda de mano de obra al igual que un aumento de salarios. "Esto explica que la carga contributiva sea ma yor en empresas que ocupan mayor número de obreros aunque - su producción sea igual o mayor a la de empresas más automa tizadas" ... "El soporte real y final de esta contribución - está en el consumidor, por medio de un aumento de precio a los productos, y en los obreros cuando hay ajuste de sala - rios". El primer caso depende del equilibrio entre oferta - y demanda y el segundo de la elasticidad de la mano de obra - y de la fuerza relativa de patronos y obreros cuando estipu - lan o revisan las condiciones de trabajo. Esta última moti - va, prosigue el autor, "que cuando el aporte patronal es ma yor repercute en un estándar de salarios más bajos y vice - versa. La contribución patronal debe propiciarse debido a - su importancia para fomentar mejores relaciones industria - les y mayor estabilidad a los obreros. Así cuando los apor - tes obrero-patronales son similares se obtienen grandes ven - tajás psicológicas en comparación a los sistemas en los cua - les el Estado o las otras dos partes cubren total o mayor - mente la contribución".

Tal criterio sería muy discutible al presentar el fe - nómeno persistente en la fijación de condiciones en la con - tratación colectiva. Frecuentemente se pretende imponer al - factor empresarial el soporte de toda la contribución. Mu - chas peticiones obreras buscan que el patrono cubra los - gravámenes impuestos a la clase trabajadora. Su movimien - to en el fondo, trata de lograr un nivel salarial, en el senti - do más amplio, lo más justo posible.

En cualquier país, la clase trabajadora siente que - hay marcadas razones que justifican, ya no la existencia, - sino la ampliación de la contribución patronal. Ahora, más - que nunca, esta es considerada como una conquista del traba - jo sobre el capital. Al beneficiarse todo empresario y co -

(84) Richardson, op. cit., pág. 197.

tinadas a cubrir pensiones en el caso de una inflación que reduce el valor real de los fondos acumulados, afectando seriamente a las instituciones de Seguridad Social. El respaldo que el Estado ha tenido que otorgar para compensar tal déficit, no tan sólo es necesario para equilibrar las aportaciones y las finanzas, sino para evitar que se produzcan en toda la comunidad consecuencias socio-económicas y políticas muy graves y evidentes.

Considerando razones similares, Richardson (85) precisa que al establecerse un sistema de Seguridad Social del Estado se compromete a otorgar servicios adecuados y a respaldarlos en todo momento. La instauración exige una severa coordinación y estrechos controles entre servicios y autoridades públicas, para evitar una desorganización ruinoso, duplicidades, falta de planeación o fijación de objetivos, carencia de correlación o congruencia con la actividad gubernamental, despilfarros, corrupción, etc.

Por ello cuando los servicios están fuertemente subvencionados o no exigen para su otorgamiento una aportación en efectivo, adicional a la contribución normal, la gente, según Richardson (86) tiende a extralimitarse en el uso de los mismos, a diferencia de cuando los paga de su propio peculio. En el primer caso señala, pueden surgir constantes revisiones o peticiones inmoderadas, si no se tiene especial cuidado en el control y calidad de los servicios o si, además, el sistema otorga beneficios en efectivo los beneficiarios tenderán a presionar sobre el sistema en forma excesiva.

El actual acrecentamiento en la demanda-costos de los servicios, obedece a una acumulación de necesidades que no fueron satisfechas y que sólo habrán de aminorarse cuando se elevan sensiblemente los indicadores de productividad y bienestar general.

Por ello es comprensible el aserto de que disminuye la calidad al imponerse un sistema de Seguridad Social, si se parte de que en las primeras etapas, hay una gran ampliación de la demanda; hay una recepción masiva de un enorme sector desde siempre desprotegido.

(85) Richardson, op. cit., pág. 197.

(86) Ibidem., pág. 198.

La experiencia recabada por diversos investigadores-evidenció las ventajas de los sistemas amplios que brindan tanto ingresos en efectivo como servicios y prestaciones de otra índole. Observando también, que el sistema de montos-diferenciales para fijar las contribuciones y beneficios de acuerdo al salario o región, supera al sistema de montos - uniformes. En muchos países se combinan ambos dentro de un solo plan. Los servicios y prestaciones no pueden rebasar un mínimo de calidad, ya sea el sistema de contribución uniforme o diferencial; es decir, si las contribuciones varían con los salarios no significa que se otorguen mejores o distintos servicios. Esta expresión de solidaridad social nos muestra una subvención real a los obreros de menores ingresos y a sus familiares.

La adopción de un sistema que distribuye la mayor parte del costo de la comunidad pero exige que el beneficiario, cuando hace uso de los servicios, efectúe un pago directo, además de su contribución o impuesto normal que cubre solidariamente, tiende, según Richardson (87) a reducir el costo de los servicios y aumenta las recaudaciones, pues el beneficiario evita las demandas innecesarias. Recomendación que no contempla, en los países del tercer mundo, a nuestro entender, la divergencia económica de los beneficiarios solicitantes, pues cuando algunos de ellos no puedan cubrir ese excedente es obvio que no tendrá derecho a los servicios, cuando, quizás, son los más urgidos del sistema. Tal paso sólo es recomendable en una primera fase, cuando la estructura financiera aún no es lo suficientemente robusta.

Cosa distinta es aplicable a los países industrializados, donde el espectro social es muy reducido. En Francia los beneficiarios pagarán el 20% de los costos de ciertos beneficios materiales que perciben. En Suiza los beneficiarios pagan del 18% al 25% del costo de diversos beneficios materiales. En Japón se debe pagar el costo de la primera visita del médico. En Alemania se debe presentar un comprobante justificando la realización de un gasto reducido para poder tener derecho a reclamar los beneficios. En el Reino Unido se efectúa un pequeño gasto por cada receta. En Austria, Japón y Alemania Occidental, se exigen pagos proporcionados cuando los beneficios son administrados a los miembros de las familias aseguradas.

No obstante está claro que ambos sistemas buscan, en

(87) Richardson, op. cit., pág. 199.

última instancia, que el trabajador conserve su actividad profesional, para lo cual es preciso garantizarle contra todos los factores que puedan hacerle perder o disminuir su capacidad física del trabajo.

Sin embargo, la realidad nos ha demostrado al decir de Maurice Stack, Jefe de la División de Seguridad Social de la O.I.T., que desde hace algunas décadas los efectos orgánicos de los sistemas europeos de Seguridad Social eran:

- a) Multiplicidad de sistemas de los trabajadores independientes y sus familias (salvo los países escandinavos);
- b) Insuficiencia de pensiones (consecuencia de la inflación), y
- c) Insuficiencia de las prestaciones.

El correr del tiempo ha venido a borrar muchas de estas deficiencias y ha demostrado que los elementos esenciales de la Seguridad Social no sólo se precisan en sus contornos, sino que además se cumplen y modifican sus alcances.

En materia de Seguridad Social la experiencia histórica nos demuestra que el Estado es quien debe determinar cuál sea el organismo asegurador, al darle plena existencia mediante la Ley.

Con criterio distinto, como se sostiene Bonilla Marín (88) "no siempre ha sido así, especialmente cuando no se implanta un régimen general para toda la población, sino para un sector o actividad determinada, en cuyo caso el órgano puede ser establecido por convenio de trabajo y surgir así de la voluntad de los contratantes, no de la Ley" ... "Igual ocurre cuando es creado por una institución privada, de carácter asociativo o por un sindicato con personería gremial para determinada contingencia social, sin perjuicio de la existencia de otros organismos estatales".

La competencia del ente gestor en materia de Seguridad Social puede atender a diversas modalidades, en razón

(88) Bonilla Marín, G. Teoría del Seguro Social. Ed. Porrúa, la. edición, México, D.F.

M-0030754

del lugar, territorio, domicilio, etc.

Atendiendo al lugar los entes gestores pueden ser: - internacionales, interestatales, nacionales, provinciales, - estadales, municipales, zonales, regionales, etc. Para - Etala (89) el Estado puede ejercer privativamente el dere - cho de legislar o constituir un derecho concurrente con los derechos provinciales, sobre la creación o administración - de los organismos de Seguridad Social.

La intervención del Estado en la gestión de las ins - tituciones de Seguridad Social no es perturbadora en sí mis - ma, pues es imprescindible su función de vigilancia, con -- trol y administración, en virtud de que su actividad es la - garantía de los intereses de la comunidad.

El Estado tiene como una obligación principalísima - realizar en toda su magnitud la Seguridad Social, pues ésta constituye una decisión jurídico-política fundamental y su cumplimiento no puede escapar al control estatal. No puede aceptarse que un Estado cumple su misión, si no desarrolla o delimita los planes de Seguridad Social, pues una de las - razones que fundamentan la existencia del Estado es el bien estar común.

Empero, hay muchas corrientes que no admiten la in - tervención del Estado en la administración directa de los - Seguros Sociales, sino sólo a través de las entidades autár - quicas, cuya gestión sea independiente y el manejo de sus - fondos esté afectado exclusivamente al pago de las presta - ciones previstas. Tal corriente arguye que sólo esa autar - quía administrativa le da plena personalidad jurídica, la - cual permite la afectación de bienes y recursos al desarro - llo de su función por medio de una organización administra - tiva independiente, descentralizada o paraestatal. Esto -- conlleva una administración separada y distinta del Estado, sin que ello signifique que la existencia de un tercer géne - ro, entre la personalidad jurídica de Derecho Público y la - de Derecho Privado, sino más bien, la creación de un orga - nismo especializado que coadyuva al Estado.

Continuando estas ideas favorables a la administra - ción indirecta del Estado, observamos que el organismo pū - blico creado por él es un ente autárquico, sujeto y titular de derechos que puede contraer obligaciones a nombre propio, bajo su entera responsabilidad. Por cuya razón el ente es -

demandable por sus actos y no el Estado. La no subordinación jerárquica a ningún otro órgano administrativo se fundamenta en que recibe sus atribuciones directamente de la Ley y no de un superior jerárquico. Todo esto fundamenta que pueda ejercer actos de imperio, como son los de dictar reglamentos, establecer sanciones administrativas, componer ciertas tasas y exigir las con privilegios especiales, y que pueda realizar la gestión de intereses relativos a fines públicos, sin perjuicio de realizar su propia administración.

La aplicación exacta de estas ideas es claro que se refiere a una sociedad industrializada, de economía robusta y contrastes jurídicos efectivos. Ideas que tienen serias objeciones en los países pobres, pues en éstos la enorme y característica desorganización administrativa; la falta de continuidad y planificación económica, la magnitud de las carencias; las contradicciones políticas, económicas, jurídicas y sociales del sistema; la injusticia social reinante; la imposibilidad inmediata de un cambio cualitativo, la deshonestidad cotidiana y la autoridad confundida con sa trapia, son entre muchos, los argumentos más serios para insistir en un control estricto por el Estado de las instituciones que tienen a su cargo la salud y el bienestar de la comunidad. Sólo la atención esmerada y enérgica del Estado en los planes de Seguridad Social podrá provocar un cambio irreversible en las estructuras de una sociedad que ha cometido injusticias de esa humanidad.

C A P I T U L O V I

I.M.S.S. - COPLAMAR

El hombre nació sujeto a las agresiones de su medio-ambiente y su inseguridad surgió por el desconocimiento de los elementos propios de ese medio.

Siempre en busca de seguridad, procuró agruparse y creó, por tanto, una sociedad primitiva en la que encontró compañía que lo ayudaba a proveerse de lo indispensable para su subsistencia y, asimismo, conformó un conjunto de dioses, como el sol, la noche, el rayo, la vida misma y la muerte, que invocaba para que lo protegieran de lo indescifrable.

El concepto de muerte ha llevado integrado el de enfermedad necesariamente, y se explica así la aparición del brujo y el curandero, siempre ligado a los poderes especiales, derivados de las deidades. Así, el hombre, cada vez mejor organizado, se ha integrado a corporaciones que agrupan a quienes se dedican a un mismo oficio; surgieron de esa manera gremios y cofradías, cuyo origen se remonta a los griegos, romanos y normandos y que, perfeccionadas, a finales de la Edad Media constituyeron un antecedente de seguros sociales, por haber dispuesto de recursos propios.

En la época colonial se fundaron en Hispanoamérica esas agrupaciones; así, por ejemplo, los trabajadores de metales, establecieron la suya en el año 1746, con el "Ordenamiento del noble arte de la platería".

Desde la época medieval y con el feudalismo, al diferenciarse más ampliamente las clases sociales de poderosos y pobres, aparecieron instituciones de caridad, asilos, hospitales de beneficencia, etc.

El sentido de deuda con los menesteres llegó a ser tan grande que los ricos, a la vez gobernantes, legalizaban en sus Cortes la vigilancia de estas "instituciones de caridad o beneficencia".

A fines del siglo XVIII, con base en los postulados

de la Revolución Francesa no sólo se destacan los débiles fundamentos de las instituciones benéficas, sino que la ley Chapellier del año 1791 suprimió en Francia el régimen corporativo y, con ello, las cofradías y los gremios "porque coartaban la libertad individual y entorpecían el comercio". Fueron creadas entonces las mutualidades, que representaban una forma de previsión que aún perdura y coexiste en algunos países con otros regímenes de seguridad; mutualidades en las que se reparten entre patrones y asalariados las indemnizaciones correspondientes al riesgo de accidentes de trabajo y al de enfermedad.

La lucha político-social europea del siglo XIX recibió influencia en un principio, de un socialismo bien definido y fragmentado en numerosas corrientes manifestadas en los primeros congresos internacionales del trabajo, cuyo fruto práctico fueron el cooperativismo y el sindicalismo. Estas corrientes, la aparición y difusión del Manifiesto de Marx en el año de 1846, el avance del anarquismo y las presiones incansables de la clase laboral hicieron comprender a los gobiernos, como instituciones reguladoras de la vida social, la necesidad de legislar sobre el área de trabajo con un criterio nuevo en la historia.

Cabe recordar que, en Africa, antes de que fueran promulgadas las leyes alemanas del seguro social, Simón Bolívar, en el Congreso de la Angostura en el año 1819 destacaba que: el sistema de gobierno más perfecto es aquél que proporciona una mayor suma de felicidad posible, una mayor suma de seguridad social y una mayor suma de bienestar social".

El generalísimo Morelos, en el Congreso de Chilpancingo, decía: "La ley humana debe ser tal, que modere la opulencia y remedie la indigencia, aumentando el jornal del pobre para liberarle de la necesidad".

Y Artigas, en Uruguay, propugnaba: "Que los más infelices sean los más privilegiados en el reparto de las estancias".

Simón Bolívar, por primera vez, habló de seguridad social; Artigas de un reparto equitativo y Morelos de un salario justo y remunerativo.

En los inicios del seguro social se consideraba tam-

bién que los posibles asegurados fueran personas que sólo - contarán con su trabajo para satisfacer sus necesidades vitales, y que las experiencias obtenidas sirvieran para modificar los cálculos realizados; sin embargo, los seguros sociales no podían limitarse a esa instancia de protección exclusiva a la clase asalariada.

En los años 1941 y 1942, en Inglaterra, William Beveridge elaboró lo que sería conocido como el Plan Beveridge y la Ley sobre el Seguro Nacional. Ese plan comprendía, por primera vez en una legislación, el concepto de seguridad social, como atención indiscriminada a la población de un país, durante la permanencia del hombre sobre la tierra, que el mismo Beveridge concretó en la frase "Protección desde la cuna hasta la sepultura".

El sistema neozelandés empleó el término de seguridad social en el año de 1938, con ideas similares a las expresadas parcialmente en el Plan Beveridge.

La seguridad social requiere, por tanto, que su régimen sea: universal, unitario y obligatorio y, muy especialmente, solidario; es decir, que todos indiscriminadamente concurren al bienestar de la sociedad; subsidiario, en cuanto que sea motivación del gobierno y encauce la renta nacional en beneficio de la sociedad y, en especial, a los menos aptos y más necesitados, e integral, ya que no sólo atiende al hombre en la adversidad sino que procura de la sociedad alcance los niveles más altos de bienestar individual, social y cultural.

México no ha estado nunca ajeno a estas corrientes de pensamiento mundial, en ocasiones ha actuado como precursor. El ideario de don José María Morelos y Pavón, enriquecido por el pensamiento liberal del siglo XVIII, impulsa la lucha por la implantación de medidas para el bienestar de las clases sociales del país. Ya en 1852, José L. González decía que: "... es preciso convencerse de que la República Mexicana necesita no sólo de mejores políticas, sino sociales; no sólo relativas a su gobierno y constitución sino al bienestar de todas las clases ...", idea que aparece dentro de los postulados de los precursores del movimiento revolucionario de 1910.

En el año 1904 José Vicente Villada, en el Estado de México, y Bernardo Reyes, en Nuevo León, reglamentaron el -

riesgo por accidentes de trabajo; entre los años 1914 y -- 1916, los jefes de la revolución promulgaron leyes efímeras en las zonas en que se establecieron, de las que cabe destacar la Ley del Trabajo del Estado de Coahuila, de Gustavo Espinoza Mireles, por ser la que establece por primera vez el reparto de utilidades, y la Ley del Trabajo de Yucatán, de Salvador Alvarado, que por la complejidad de la situación de trabajo en la Península es la que mejor sistematizó las prestaciones laborales.

En el año 1917 se cumplieron los ideales de la Revolución al ser promulgada la Constitución Política de México que destacan la justicia social; las fracciones XIX, XXV y XXIX del artículo 123 se refieren a la necesidad de establecer los seguros sociales, de acuerdo a lo propuesto por los integrantes de la comisión que redactaron el proyecto del capítulo VI constitucional "Del trabajo y de la prevención social".

Conscientes de que los gobiernos estatales carecían en la práctica de medios adecuados para hacer cumplir a los empresarios las leyes del trabajo, el presidente Alvaro Obregón formuló en 1921 un Proyecto de Ley para la creación del Seguro Obrero Obligatorio, mediante un organismo administrado por el Estado; proyecto que no se promulgó. Sucedió así con el proyecto de Ley del Seguro Obrero, del presidente Plutarco Elías Calles en el año 1925, que dejaba la operación de dicho seguro en manos de 80 empresas.

La reforma a la constitución de 1929 habría de otorgar a la Federación, en exclusiva, la facultad de legislar en materia de trabajo; dos años después, en 1931, se promulgó la Ley Federal del Trabajo.

El 2 de junio de 1941, siendo presidente de la República don Manuel Avila Camacho, se creó en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el Departamento de Seguros Sociales, encargado de redactar con la Comisión Jurídica la Ley del Seguro Social. El documento que nació de estos organismos como anteproyecto de Ley, mereció la aprobación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social que se reunió en Santiago de Chile, en el año de 1942.

Ese documento, enviado a las Cámaras de Diputados y Senadores de la República, fue aprobado el 23 y 29 de diciembre del mismo año, con vigencia en 1943-, iniciando la-

prestación de los servicios, tanto en especie como en dinero, al año siguiente.

Con apoyo en el artículo sexto de la ley original, - que daba oportunidad de legislar para otros grupos no caracterizados por una estricta relación obrero-patronal, el Ejecutivo emitió en el año 1954: "el primer reglamento que establece las modalidades del régimen del seguro social para los trabajadores de campo en los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa" y, en 1959, el decreto que obligó a la banca oficial a conceder créditos independientes a los de avío. Por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del seguro social.

En la década de los sesenta, fue promulgado el reglamento para los trabajadores temporales y eventuales y la Ley Cañera; también se modificó el artículo de la Ley para dar oportunidad al ingreso de un mayor número de campesinos, al tener apertura para los que no están conformados en sociedades locales de crédito, agrícola o ejidal.

En la IV Conferencia Internacional de Seguridad Social, celebrada en México, se suscribió la resolución 42 -- que en el artículo sexto establece: "Que de acuerdo a los principios de seguridad social, el seguro social aplicado al campo forma una unidad financiera, técnica y administrativa con el seguro social de los trabajadores urbanos".

Esta resolución adquiere significado si se considera que según los datos del censo de 1970, la población mexicana estaba calculada en 67 millones de habitantes, de los cuales 19 millones correspondían a la económicamente activa.

El Instituto Mexicano del Seguro Social elaboró un anteproyecto de ley que, sometido a consideración del H. Consejo Técnico, recibió una favorable acogida por los tres sectores que lo conforman. El sector obrero demostró otra vez su solidaridad con sus hermanos mexicanos más necesitados, al hacer constar que consideraba imperativo que los resultados de las experiencias del Instituto lo fortaleciera, como organismo perfectible y se dirigieran, con renovado empeño, a la protección de los campesinos y marginados, ya que éstos contribuyen, día a día en forma indirecta, al pago de una seguridad social de la que no disfrutaban.

El Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro So-

cial apoyó y favorece el proyecto para saldar un compromiso con el pueblo de México.

El proyecto de Ley se envió al Ejecutivo, que a su vez lo turnó a las Cámaras donde fue aprobado sin reservas y emitida la Ley del Seguro Social de 1973, que deroga la de 1943, y todas las modificaciones de que fue objeto durante 30 años.

Así, por primera vez, la legislación mexicana consigna el concepto de seguridad social, que considera al hombre como miembro de la sociedad y no como sujeto de una relación jurídica. Si la Ley original del Seguro Social, aboca da primordialmente a los trabajadores asalariados, marcó el inicio de una etapa social, la promulgada en 1973 sistematizó los avances logrados y abrió nuevas vías a la protección de todos los habitantes del país, al establecer, en el artículo cuarto, que el seguro social es: "el instrumento básico de la seguridad social" y asentar, en el artículo segundo, que este sistema tiene como finalidad "garantizar el derecho humano de: la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Conscientes los legisladores de que el bienestar colectivo -meta y fin de la seguridad social- no se alcanzaría nunca con un sistema de protección como el del seguro social ortodoxo, que excluye a los que por su propia condición no tienen capacidad contributiva para concurrir al sostenimiento del mismo, incorporan a la Ley del Seguro Social los servicios de solidaridad social, servicios que, de acuerdo a la exposición de motivos de dicha legislación, -- tiene como fin "brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que han permanecido al margen del desarrollo nacional", sin condicionar necesariamente el otorgamiento de esta protección con el pago de una cuota en efectivo.

Los servicios de solidaridad social apelan precisamente a la solidaridad de los grupos asegurados para que apoyen a sus hermanos marginados; a brindar a estos una posibilidad concreta de acceder a los beneficios del sistema y propician un régimen de seguridad social que busca actuar como redistribuidor de la riqueza y facilitar el crecimiento real y progresivo, que permita al hombre alcanzar su plena productividad y eliminar las limitaciones materiales y culturales.

Los cambios e innovaciones sustanciales de la ley de 1973, como son, por ejemplo, el seguro de guarderías y la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, responden al concepto de una seguridad social universal, integral y solidaria, y otros, como los establecidos por los artículos 33, 34 y 39, sobre las bases de cotización y de las cuotas, los refuerzan y hacen factibles, al constituir el instrumento dinámico que el Instituto requería para alcanzar y conservar su equilibrio financiero.

El artículo octavo de la Ley fundamenta, precisamente en la solidaridad social, el otorgamiento de los servicios sociales de beneficio colectivo y, en el artículo 232, señala que estos incluyen prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social.

Creados estos últimos para no agudizar y prolongar las diferencias entre los grupos que permanecen al margen del desarrollo y de los incluidos en procesos económicos -- más modernos, los artículos 236 y 239 de la Ley norman su establecimiento y operación.

Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y es el Ejecutivo Federal quien determina mediante decreto a los sujetos de estos servicios y se compromete a contribuir a su financiamiento; su aportación puede ser en efectivo o con la realización de trabajos personales, en beneficio de la comunidad que habitan.

En 1974, con aplicación de las facultades que confiere la Ley, el Seguro Social puso en funcionamiento las primeras siete Clínicas Hospitalares de Campo de Solidaridad Social en la zona ixtlera. El articulado de Acuerdo, emitido por el gobierno federal, señalaba como sujetos de solidaridad social al jefe de familia y a sus dependientes, y establecía que el financiamiento de los servicios estaría a cargo de la Federación, en el 60%, y en el 40% restante, de el Instituto.

El trabajo en favor de la comunidad, fijado en la práctica en un promedio anual de diez jornadas para cada jefe de familia, asegura el cumplimiento del objetivo final de los servicios de solidaridad social: que los sujetos beneficiados dispongan de medios de prestaciones que les permitan elevar su nivel de vida y puedan llegar, así, a ser -

sujetos de un esquema de protección más completo.

En el año 1976 funcionaban más de 20 clínicas hospital de campo de Solidaridad Social. Estas clínicas tenían y cuentan con el apoyo, al nivel de consulta externa, de 310 consultorios rurales conocidos como IMSS-CONASUPO.

Con el fin de ampliar el ámbito de cobertura de los servicios de solidaridad social, el 25 de mayo de 1979 el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Comisión Nacional para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados -COPLAMAR- firmaron el "Convenio IMSS-COPLAMAR para el establecimiento de servicios de salud en el medio rural".

El Presidente de la República, Licenciado José López Portillo, que había suscrito el Convenio como testigo de honor, pudo, en su informe a la Nación el 1° de septiembre de ese mismo año, anunciar el servicio de actividades en 873 nuevas Unidades Médicas Rurales.

En las 2,104 Unidades Médicas Rurales con que a la fecha cuenta con el programa de Solidaridad Social, la atención continúa e integrada de promoción, protección y recuperación de la salud comprende: servicios de consulta externa general, asistencia farmacéutica, atención materno-infantil, planificación familiar, educación para la salud, orientación nutricional, promoción del saneamiento, inmunizaciones y control de enfermedades transmisibles.

IMSS-COPLAMAR, desea convertirse en un acto de reflexión sobre uno de los problemas sociales más apremiantes del país: la atención médica en el medio rural.

Para tal fin el titular del Ejecutivo Federal creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados -COPLAMAR- dependiente de la Presidencia de la República.

Para tal efecto se dispuso, en primer término, el agrupamiento de once instituciones públicas que ya venían atendiendo a los grupos marginados, tales como: Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, La Forestal, F.C.L., Patronato del Maguey (hoy Promotora del Maguey y --

del Nopal), Fondo Nacional para el Fomento de las Artesa -
nías y Compañía Forestal de la Lacandona. El sentido de -
agrupamiento no era el de sumar simplemente los programas y
los recursos de estas instituciones; sino de utilizarlas -
como pivote de una programación a gran escala, sistematizan
do las demandas de los pueblos y comprometiendo a toda la -
administración pública y a sus recursos para elevar y trans
formar las condiciones de vida de estos grupos.

Cabe mencionar que los recursos públicos de 1977 pa -
ra la atención de marginados, se han multiplicado por 17, -
en 1980, destacando, además del esfuerzo cuantitativo, el -
aspecto cualitativo.

Objetivos de COPLAMAR

Objetivos generales:

1. Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se encuentran asentados para asegurar una oferta más abundante de bienes y servicios.
2. Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación.
3. Elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, mediante la difusión de modernas tecnologías.
4. Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados y promover una mayor ampliación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de mínimos de bienestar social, como son: alimentación, salud, educación y vivienda, para propiciar un desarrollo regional más equilibrado.
5. Fomentar el respeto y desarrollo de las formas de organización de los grupos rurales marginados.
6. Fortalecer las manifestaciones propias de estos grupos y con ello la estructura pluricultural de Méxi -
co.

7. Elevar la conciencia y la capacidad de organización de los medios sociales marginados para que sean capaces de influir en mayor medida en la orientación de las políticas nacionales.

Para lograr los objetivos señalados es necesario desplegar acciones sistemáticas en dos direcciones fundamentales; la primera es influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país y la segunda, actuar sobre los efectos que se manifiestan en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de salud, alimentación, educación, equipamiento comunitario, infraestructura y otros servicios.

En resumen, a COPLAMAR se le asignan dos responsabilidades: la primera está orientada a armonizar las políticas y las acciones de las entidades específicas de penetración territorial, ya mencionadas, y la segunda se encamina a estudiar y proponer al titular del Ejecutivo fórmulas de coordinación que se relacionen con la administración pública en su conjunto, permitiendo dar mayor eficiencia a la acción gubernamental en las zonas marginadas.

Para lograr lo anterior, COPLAMAR creó un sistema de colaboración programática para las zonas deprimidas y grupos marginados que descansa en tres elementos básicos:

1. La celebración de Convenios Generales de Colaboración Programática.
2. La elaboración de programas integrados de desarrollo.
3. El señalamiento de una organización presupuestal específica de carácter intransferible.

RELACION CRONOLOGICA DE LOS CONVENIOS QUE DAN
BASE A LOS DIVERSOS PROGRAMAS DEL SIS
TEMA COPLAMAR

Convenio	Fecha de Suscripción	Nombre del programa
1. IMSS-COPLAMAR	25-V-79	Programa IMSS-COPLAMAR - de Solidaridad Social - por Cooperación Comunitaria.
2. CONASUPO-COPLAMAR	20-XI-79	Sistema CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas.
3. STPS-SARH-COPLAMAR	10-XII-79	Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas.
4. SAHOP-COPLAMAR	10-I-80	Programa SAHOP-COPLAMAR para el Mejoramiento de la Casa Rural.
5. SEP-COPLAMAR	28-I-80	Sistema de Casas-Escuela para Niños en Zonas Marginadas.
6. SAHOP-COPLAMAR	1-II-80	Programa SAHOP-COPLAMAR, de Agua Potable y Caminos en Zonas Marginadas.
7. SARH-COPLAMAR	25-IV-80	Programa SARH-COPLAMAR de Desarrollo Agroindustrial para Zonas Marginadas.
8. SARH-SECOM SHCP-SEPAFIN	4-VIII-80	Sistemas de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginadas.

CONASUPO-BANRURAL
FERTIMEX-ANAGSA-PRONASE-COPLAMAR

A continuación, analizaremos el Convenio que celebraron el IMSS, representado por su H. Consejo Técnico y firmado por el director general, el C. Licenciado Arsenio Farell Cubillas, y COPLAMAR representando por su coordinador general, licenciado Ignacio Ovalle Fernández, conforme a los antecedentes y cláusulas que se mencionan:

Antecedentes:

1. El IMSS de acuerdo con los artículos 232, 237, - 238 y 239 de la Ley del Seguro Social tiene facultades para organizar, establecer y operar Unidades Médicas de Solidaridad Social, en favor de núcleos de población con profunda marginación rural, suburbana o urbana. Los beneficiarios de estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades que habitan.

2. El IMSS en base a su Ley Reglamentaria y de conformidad con el programa aprobado por la Asamblea General celebrada el 18 de diciembre de 1978, contaba con 30 Clínicas Hopital de Campo y 310 Unidades Médicas Rurales que proporcionaban servicio de solidaridad social, y cuyos beneficiarios tenían la obligación individual de aportar trabajos para sus comunidades, lo que representaba un problema para su control, por la complejidad administrativa. En el programa actual, la obligación es genérica, por lo que el IMSS ha estimado indispensable coordinarse con el COPLAMAR, llevando de esta manera los servicios a los núcleos de población que por su situación socioeconómica no son susceptibles del régimen ordinario a través de la seguridad social y por otro lado se aprovecha la capacidad de penetración de los organismos COPLAMAR, para la promoción y apoyo en los trabajos comunitarios.

3. Por acuerdo presidencial de fecha 17 de enero de 1977, publicado en el Diario Oficial del día 21 siguiente, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de Presidencia de la República, COPLAMAR, quien durante los primeros meses dedicó todo su esfuerzo en estudios profundos, para la solución de la atención eficaz de las necesidades más apremiantes de esos grupos, así como establecer la coordinación de las acciones, como en el caso específico del área de salud, dada la experiencia en los programas de solidaridad que ya manejaba y a la estructura administrativa, así como al alto grado de efi

ciencia en la entrega de servicios del Seguro Social, decide el establecimiento de este Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria.

4. COPLAMAR, de Presidencia de la República, en los términos del artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, agrupa y coordina once entidades que ya hemos mencionado, tales como el INI, CONAZA, FORESTAL, FIDEPAL, etc., que por su estructura de penetración territorial nos permite promover, organizar y acreditar los trabajos que aporten los beneficiados.

5. A fin de ampliar la cobertura del IMSS, en los términos del artículo 239 de la Ley del Seguro Social, COPLAMAR y el IMSS otorgan las siguientes:

C L A U S U L A S :

PRIMERA.- El programa

Esta cláusula señala que el IMSS y COPLAMAR realizarán las actividades necesarias a efecto de lograr el establecimiento del programa. Una etapa más, referente a la expansión del programa, que el C. Presidente de la República ha autorizado y que iniciará la fase constructiva el 1° de diciembre, y sus actividades de atención, a principios de marzo de 1981. En los mismos términos se encuentra el 2° nivel de atención, o sean las Clínicas Hospital de Campo. Esto ha sido posible gracias al esfuerzo, dedicación y entusiasmo de los distintos niveles de responsabilidades de los funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social.

SEGUNDA. Objeto

Señala la cláusula que se propiciaría la ampliación del ámbito de cobertura de los servicios de solidaridad social y la consolidación de un sistema de cooperación comunitaria. Se pensó inicialmente en alcanzar el número de 10 millones de habitantes, lo cual se ha superado, llegando a 14 millones aproximadamente y con la ampliación de la tercera etapa, se llegará a una cobertura de 18 a 19 millones de habitantes.

TERCERA. Las zonas que se atenderán

Se inició el programa en las zonas donde operan las entidades agrupadas a COPLAMAR y posteriormente se extendió a zonas rurales que no contaban con los servicios, llegando incluso a medios suburbanos, como es el caso de Acapulco, - en la zona de nuevos asentamientos humanos, conocida como - "El Renacimiento".

CUARTA. Los sujetos

Los sujetos de este programa serán todos los habitantes de poblaciones señaladas en los decretos respectivos, - es decir, la atención es a población abierta, permitiendo - así el acceso a los servicios a los grupos que durante tiempo inmemorial anhelaban contar con esos servicios y que ahora son una realidad.

QUINTA. La participación del Instituto Mexicano del Seguro Social

I.- Sobre el establecimiento y la operación de las Unidades Médicas Rurales. Se contará con 3,000 Unidades Médicas Rurales y 71 Clínicas Hospital de Campo para el próximo año.

II. El IMSS se compromete a proporcionar en las UMR los siguientes servicios: consulta externa general, asistencia farmacéutica, atención materno-infantil, educación para la salud, orientación nutricional, promoción del saneamiento, - inmunizaciones y control de enfermedades transmisibles; en las Clínicas Hospital de Campo se proporciona atención odontológica, consulta externa y hospitalización, gineco-obstetricia, pediatría, cirugía y medicina interna.

SEXTA. Los compromisos de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

COPLAMAR se obliga a:

I.- Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, el apoyo para la realización de los trabajos comunitarios.

II.- Promover, cuando sea necesario, ante las entidades - que agrupa o ante otras que tengan capacidad para organizar el trabajo comunitario, la celebración de convenios específicos.

SEPTIMA. El establecimiento de las instalaciones

La ubicación de las instalaciones de Unidades Médicas Rurales, Clínicas Hospital de Campo, ha sido en función de su situación geográfica o factores de orden social y económico, tomando como cifras de población para el UMR entre 3,500 y 5,000 habitantes y 200,000 en Clínicas Hospital de Campo.

OCTAVA. De la propiedad de las instalaciones

Las instalaciones constituidas con recursos del gobierno federal serán propiedad de COPLAMAR, las que entrega en comodato gratuito al IMSS.

NOVENA. El aspecto financiero

Los costos de inversión y de operación serán cubiertos por el gobierno federal. Obligándose el IMSS a administrar y contabilizar en forma pormenorizada los fondos que le sean entregados.

DECIMA. Los trabajos comunitarios

Los trabajos comunitarios constituyen una obligación genérica de los sujetos que habiten en las localidades beneficiadas. El total de estos trabajos será el resultado de aplicar un promedio anual de 10 jornadas como mínimo por cada jefe de familia.

La falta o incumplimiento de trabajo comunitario será causa de la suspensión del servicio a esas comunidades, a menos que esta situación no sea imputable a la comunidad, informando COPLAMAR, por escrito, en tal sentido al IMSS.

VIGENCIA

La vigencia del convenio es de un año, operándose la táctica reconducción anual.

México es un país con una población total estimada - para el año 1979, en 67,899,000 habitantes de los cuales el 22% residen en 86,594 localidades de menos de 500 habitantes; el 17% en 11,021 localidades de 500 a 2,499 habitantes y el resto, 61%, viven en 2,575 localidades de más de 2,500 habitantes; es decir, poco más de 23 millones de personas se localizan en áreas rurales y alrededor de 44 millones, en poblaciones urbanas o mixtas.

Se trata de una población fundamentalmente joven, -- puesto que el 45.2% de la población total tiene 14 años de edad o menos, con una tasa de crecimiento anual de 3.4%; - con una esperanza de vida al nacer de 66.6 años, y con tasas de mortalidad general de 7.2 por 1000 habitantes y unamortalidad infantil de 33.4 por 1000 nacidos vivos registrados anualmente. Con una densidad de población de 34.7 habitantés por Km², para una superficie total de 1.972,547 km².

Su población económicamente activa la constituyen -- 18,743,000 personas, de quienes 7,582,000 se dedican a actividades primarias; tenedores de tierras, como ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, minifundistas o latifundistas, o bien, según la fuerza de trabajo, como acasillados, trabajadores permanentes, trabajadores estacionales, - cosecheros y otros.

De la población total del país, cuentan con la protección de la seguridad social cerca de 29 millones de personas; de éstas, el Instituto Mexicano del Seguro Social - ampara al 31%, el Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado al 8% y otros organismos - al 4%. De los 21,049,000 de derechohabientes que el IMSS - tiene incorporados al Régimen Obligatorio, corresponden alámbito del campo 1.800,000 derechohabientes.

Como se puede observar, aún cuando existen en todo - el país un número importante de sujetos de aseguramiento, - susceptibles de ser incorporados al IMSS en cualesquiera de los esquemas que especifica la Ley del Seguro Social, queda una importante población no amparada, que se estima en --- 38.700,000 personas, de las cuales 21.700,000 corresponden al sector rural.

Es importante destacar que la población del medio ruru

ral no protegida por la seguridad social se localiza en comunidades menores de 500 habitantes.

Para satisfacer las necesidades de salud de esta población, se ha puesto en marcha el programa IMSS-COPLAMAR - de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, por medio del cual se amplía la cobertura de servicios médicos - preventivo-asistenciales para propiciar elevar el nivel de vida de los grupos más desprotegidos.

Para la prestación de los servicios de salud, los -- servicios de solidaridad social han instrumentado un sistema de niveles de atención.

El primer nivel se orienta a atacar problemas frecuentes de salud que requieren de la utilización de una tecnología sencilla, aunada a la participación activa de la comunidad. La importancia de este nivel reside en que sus características a corto plazo permiten ampliar la cobertura actual con relativa facilidad.

El segundo nivel comprende servicios de especialidades básicas: medicina interna, cirugía, pediatría y gineco-obstetricia.

El tercer nivel se refiere a los servicios médicos - de alta especialidad, que sólo se dan en las grandes urbes o comunidades importantes.

La instalación de recursos de primer nivel, denominados Unidades Médicas Rurales, y para la ubicación de recursos del segundo nivel, denominados Clínicas Hospital de Campo de Solidaridad Social.

Características de la localidad sede de las Unidades Médicas Rurales:

Con el propósito de otorgar un servicio que sea oportuno y eficiente se requiere que las unidades estén ubicadas en localidades accesibles y que preferentemente cuenten con una población que, por su tamaño, presuponga ser un cen

tro de concentración de servicios tales como religiosos, comerciales, educativos, etc., y que por otro lado contenga mayoritariamente población considerada como marginal o deprimida: de ahí que se plantea un rango de su población en torno a los 500 habitantes y no mayor de 2,500.

La ampliación de la cobertura lleva implícita la ubicación de las Unidades en localidades donde no exista algún recurso del IMSS o de la Secretaría de Salubridad y Asistencia similar o superior a la Unidad que se propone, a fin de no duplicar esfuerzos.

A la fecha se han instalado y se encuentran en operación 2,104 Unidades Médicas Rurales en 1,038 municipios de 31 entidades federativas, para atender a 11,300,000 personas que radican en 20,000 comunidades rurales.

UNIDADES PARA LA ATENCION MEDICA DEL PROGRAMA DE
SOLIRADIDAD SOCIAL SEGUN AÑO DE INICIACION DE -
SERVICIOS
REPUBLICA MEXICANA
1974 - 1981

Recursos de salud	Año de la iniciación de servicios						
	1 9 7 4	1 9 7 5	1 9 7 6	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 0	1 9 8 1
No. de Clínicas Hospital de Campo	7	8	7		9	10*	30*
No. de camas instaladas	227	443	383		519	20	1224
No. de Unidades Médicas Rurales		310		1794*			902
No. de camas de tránsito		620		3588			1804
Acumulado:							
No. de CHC	7	15	22	(22)	31	40	71
No. de camas (censables)	227	670	1053	(1053)	1572	1950	3216
No. de UMR		310	310	2104	2104	2104	3006
No. de camas de tránsito (no censables)		620	620	4208	4208	4208	6012

* Unidades IMSS-COPLAMAR

IVA

E N T I	TOTAL POB.- ADS.	TOTAL MUNICI- PIOS	TOTAL LOCALI- DADES
Aguascal	219,928	8	381
Baja Cal	6,871	2	30
Baja Cal	4,969	2	36
Campeche	87,577	6	156
Coahuila	318,385	12	441
Colima	28,507	5	167
Chiapas	387,246	92	2,745
Chihuahua	297,922	29	576
Durango	229,773	21	388
Guanajuata	386,978	27	777
Guerrero	670,288	50	893
Hidalgo	824,520	64	1,256
Jalisco	589,353	50	667
México	189,271	40	570
Michoacán	567,569	51	604
Morelos	362,008	15	104
Nayarit	143,166	14	523
Nuevo Le	175,411	8	368
Oaxaca	526,575	199	1,789
Puebla	153,707	91	837
Querétar	327,932	15	508
Quintana	85,885	5	246
San Luis	640,918	49	1,676
Sinaloa	370,262	14	944
Sonora	199,721	14	509
Tabasco	135,053	6	140
Tamaulip	123,670	11	274
Tlaxcala	189,306	16	112
Veracruz	735,953	57	939
Yucatán	152,348	23	258
Zacateca	521,266	42	797

3.652,838 1,038 19,696

Hace 40 años las instituciones de seguridad social, por convenios y recomendaciones internacionales, se abastecían de realizar acciones médico-preventivas y éstas se consideraban privativas de las Secretarías o Ministerios de Salud y Asistencia, hemos recorrido un largo camino desde entonces. En las modificaciones que en 1973 se hicieron a la Ley del Seguro Social, quedó asentado en los artículos 119 y 120 del Capítulo IV, relativo al Seguro de Enfermedades y Maternidad, que la Institución está facultada y debe desarrollar con amplitud las actividades de carácter preventivo; en esta misma reforma a la Ley se logró un avance considerable que va más allá de los marcos clásicos de la Seguridad Social, al ampliar su esfera redistributiva a grupos de población que contribuyen y participan poco en el proceso de desarrollo.

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se establece que "la acción del sector salud está orientada al logro de la ampliación de la cobertura a través del escalonamiento de servicios, entre otras medidas, con especial énfasis en las actividades de carácter preventivo, sin descuidar las de orden curativo.

El Plan Global es más específico en algunos aspectos y se refiere a que se dedicarán mayores esfuerzos a la atención de padecimientos infecciosos y enfermedades transmisibles, así como las metas de: aplicar los esquemas completos de vacunación a la población menor de cinco años que así lo requiera; proporcionar servicios de detección oportuna de enfermedades a la población que lo solicite; otorgar a la población materna consulta para detección oportuna de enfermedades.

Para complementar la política de salud relativa a ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado, se señala que debe capacitarse a la población para que participe en actividades preventivas, de saneamiento del medio ambiente y curativas.

Hasta aquí algunos de los aspectos que considera el Plan Global de Desarrollo y que nos atañen directamente.

En el Convenio IMSS-COPLAMAR está claramente estipulado que ambas instituciones realizarán las actividades ne-

cesarias a efecto de lograr el establecimiento del Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, y ahí mismo se señalan las actividades de promoción, protección y recuperación de la salud que deberán realizar las Unidades Médicas Rurales.

La experiencia en este medio se inició en 1972 al establecerse las brigadas de medicina preventiva, para llevar orientación y atención médica a grupos de cañeros, ixtleros, tabacaleros, madereros y posteriormente (en 1976) para atender a grupos marginados de los polos de desarrollo industrial.

Construcción de Unidades Médicas Rurales en una primera etapa, -- comprendida entre el 1° de julio y el 1° de septiembre de 1979

873

En una segunda etapa, entre el 14 de septiembre y el 20 de noviembre del mismo año

921

Otras Unidades incorporadas al Programa

310
2,104

Para el ejercicio de 1979, los recursos aprobados originalmente ascendieron a la cantidad de \$ 935,040 millares de pesos, integrados por \$808,940 para inversión y \$126,100 para financiar la operación de las unidades puestas en servicio a partir de septiembre de dicho año.

Las diversas condiciones de coyuntura y la mayor precisión en la detección de necesidades, establecieron la conveniencia de introducir una modificación al plan original, anticipando la construcción de 900 Unidades Médicas Rurales adicionales a las anteriores, difiriendo la construcción de las 10 Clínicas Hospital de Campo. Ello, aunado a la carencia de materiales y mano de obra calificada en los lugares de asentamiento de las unidades, así como factores diversos de incomunicación y dispersión que debieron ser superados, determinaron un impacto adicional de \$187,387 millares de pesos, definiendo un presupuesto total para el ejercicio de 1979 por la cantidad de \$1.122,427, que comparada contra el ejercicio real incurrido estableció una variación inferior-

PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROGRAMA PARA EL PERIODO
1979 - 1982

(MILES DE PESOS)

	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2	TOTAL 79-82
TOTAL	1'122,427	2'161,524	4'270,674	2'625,841	10'180,466
Inversión	960,123	921,734	2'027,500		3'909,357
Clínica Hospital de Campo	174,000	625,669	777,478		
Unidades Médicas Rurales	760,640	82,540	613,240		
Operación	162,304	1'239,790	2'243,174	2'625,481	6'271,109
Capacidad a instalar:					
Clínica Hospital de Campo	10 (inicio)	10 (término)	18		
Unidades Médicas Rurales	1,790	4	892		
Capacidad instalada a operar:					
Clínica Hospital de Campo		10	22	40	
Unidades Médicas Ru rales	1,790	1,794	3,000	3,000	

al 1%, que revela el escaso margen de incertidumbre que se presentó en la planeación de las actividades.

Para el presente año nos ha sido aprobado un presupuesto de \$1.325,531, habiéndose presentado requerimiento a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que dicha cifra sea elevada a \$2'161,524, de los que se destinarán -- \$921,734 a la inversión y \$1.239,790 a la operación de las unidades puestas en servicio.

Las cifras anteriores, adicionadas de las expectativas para los años de 1981 y 1982, definen recursos por un gran total de \$10.180,466 millares de pesos, que incluyen -- \$3,909,357 para la construcción y equipamiento de 40 Clínicas Hospital de Campo y 3,000 Unidades Médicas Rurales, para cuya operación se prevé destinar \$6.271,109.

El Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria cuenta con una infraestructura que permite otorgar atención médica tanto del 1° como del 2° nivel, a través de 2,104 Unidades Médicas Rurales y 41 Clínicas Hospital de Campo.

Las 2,104 Unidades Médicas Rurales comprenden tanto las 873 de la primera etapa que iniciaron servicios del 1° de septiembre de 1979; a las de la 2° etapa de las que 861 entraron en operación el 20 de noviembre de 1979; y 60 el 1° de febrero de 1980, así como las 310 del Programa IMSS--CONASUPO que viene operando desde 1975; son precisamente los resultados de la operación de estas Unidades los que a continuación analizaremos:

Para otorgar el primer nivel de atención amparada -- por el programa, como ya fue expresado, se cuenta con 2,104 UMR distribuidas de la siguiente manera:

DELEGACION	NO. DE UMR
Aguascalientes	31
Baja California Norte	4
Baja California Sur	2
Campeche	14
Coahuila	29
Colima	7
Chiapas	252
Chihuahua	67
Durango	59
Edo. de México	83
Guanajuato	57
Guerrero	126
Hidalgo	135
Jalisco	80
Michoacán	89
Morelos	17
Nayarit	41
Nuevo León	29
Oaxaca	239
Puebla-Tlaxcala	152
Querétaro	47
Quintana Roo	23
San Luis Potosí	128
Sinaloa	69
Sonora	36
Tabasco	25
Tamaulipas	33
Veracruz Norte	73
Veracruz Sur	39
Yucatán	30
Zacatecas	88
	<hr/>
	2,104

RECURSOS HUMANOS

- 102 médicos asesores auxiliares
- 102 técnicos (14 choferes polivalentes)
- 1,427 médicos pasantes en servicio social
- 677 médicos contratados como técnicos II
- 3,900 auxiliares de área médica de base y sustitución

La población amparada por las Unidades Médicas Rurales en el ámbito de las 31 delegaciones estatales del IMSS, de acuerdo con los datos oficiales proporcionadas por las entidades de COPLAMAR, es de 11.181,729, cifra que estamos conscientes tendrá que ser ratificada o rectificada tan pronto conozcamos los resultados del X Censo de Población recientemente realizado.

Las delegaciones estatales del IMSS que cuentan con mayor número de población amparada: Chiapas, Oaxaca, Puebla-Tlaxcala, Hidalgo, San Luis Potosí y Guerrero.

Aplicando a la población amparada los criterios de análisis demográfico ya conocidos, tenemos que ésta presenta las siguientes características:

Hombres	5.479,047
Mujeres	5.702,681
Mujeres en edad fértil	2.571,798
Menores de 15 años	5.143,495
Total de familias	2.033,041

El total de consultas otorgadas del 1° de septiembre de 1979 al 31 de agosto de 1980, en las 2,104 unidades del programa fue de 3.266,273, con un promedio diario por Unidad de 8.3, cifra que se considera adecuada, tomando en cuenta que en esta fase del programa el promedio diario esperado es de 8 a 10 consultas por Unidad.

Al término de un año de operación en las Unidades Médicas Rurales se atendieron 12,017 partos, lo que representa un promedio anual de 5.7 partos por Unidad.

Las delegaciones en cuyas Unidades se atendió el mayor número de partos fueron las de Baja California Norte, Nuevo León, Puebla-Tlaxcala, Tamaulipas, Edo. de México y Mi

choacán, con promedios anuales por Unidad superiores a 7. -
 En tanto que las delegaciones de Tabasco, Quintana Roo, Gue
rrero, Durango, Chiapas, Coahuila, Baja California Sur y -
 Aguascalientes, el promedio anual de partos por Unidad fue-
 menor de 3.

A cambio de los servicios médicos y medicinas, consis
te en la ejecución de trabajos comunitarios cuyo cumplimient
o constituye una obligación genérica de las comunidades -
 donde habitan; el total de estos trabajos será el resultado
 de aplicar un promedio anual (COMUNAL) de 10 jornadas por -
 cada jefe de familia o adulto que radique en la comunidad.

PROGRAMA DE SOLIDARIDAD SOCIAL POR COOPERACION COMUNITARIA- IMSS-COPLAMAR 1979-1982.

La protección de la salud como punto de sustentación
 de una política socioeconómica para abatir la marginación -
 es adoptar por el gobierno federal, al conjugar la experien-
 cia del IMSS con la infraestructura y los programas integrar
dos coordinados por COPLAMAR suscribiendo un convenio, me
diante el cual este programa se plantea el objetivo de pro-
 teger a 10 millones de sujetos para 1980.

Esta meta se ve superada ampliamente a muy corto plaz
o, ya que el programa protege en estos momentos a -----
 13.600,000 sujetos, y se estima que para 1981, merced a la-
 construcción de 17 Clínicas Hospital de Campo, 5 más de las
 12 autorizadas para la segunda etapa, y la reciente aproba-
 ción de una tercera etapa de construcción de 902 Unidades -
 Médicas Rurales y 13 Clínicas Hospital de Campo, el programa
 protegerá a principios de 1982 a 18.500,000 sujetos.

La expresión cuantitativa anual del programa se resum
e en los siguientes datos:

- Se han instalado 1,794 nuevas UMR, que adicionales a
 las 310 UMR que se encontraban en operación dan un -
 total de 2,104 UMR en servicio.
- Se han instalado 10 CHC establecidas con anteriori--
 dad, suman 41 CHC en servicio.
- Existe capacidad instalada para atender a 13 millo -

nes y medio de sujetos de solidaridad social.

- Durante el año que se analiza:

* Se otorgaron 3.300,000 consultas, con igual número de recetas.

* Se han atendido 12,000 partos.

* Y se realizaron 600,000 curaciones, habiéndose aplicado 1.550,000 inyecciones.

- Para el otorgamiento de estos servicios de primer nivel:

*Se han contratado los servicios de 2,104 médicos, fundamentalmente pasantes de medicina en servicio social.

*Se ha contado con los servicios de 102 profesionales de la medicina para las labores de docencia, supervisión, asesoría, etc.

*Se ha contado con el apoyo de todo el personal profesional, técnico y administrativo del IMSS involucrado en el programa.

- Para la promoción de los trabajos comunitarios directamente relacionados con el funcionamiento de las UMR:

* Se han formado 7,325 comités de salud en igual número de comunidades.

- A través de los propios comités de salud:

* Se realizaron 316,000 pláticas de educación para la salud, tanto en la UMR como en las localidades de acción intensiva.

C O N C L U S I O N E S

1. El Derecho Social tiene por objeto, resolver el problema social surgido de la ruptura de los cuadros corporativos, del nacimiento de la gran industria y de la formación del proletariado.
2. El Derecho Social se debe interpretar, como un dominio en el cual el Derecho Público y el Derecho Privado, se entrecruzan y entran en síntesis para formar un nuevo término intermedio entre dos especies.
3. El Derecho Social capta los principales conceptos e instituciones, los dirige y transforma para sus finalidades, sintetizando todo el acontecer histórico para proyectarlo hacia el futuro.
4. La gente vive en un estado de angustia, más o menos encubierto por falta de seguridad, en constante lucha para conservar su trabajo; sin confianza en el porvenir, porque careciendo de patrimonio, no sabe cuál será su suerte y menos cual la de sus hijos.
5. Para establecer un equilibrio entre las partes interesadas (Estado Patrono Obrero) deberá atenderse especialmente a la distribución efectiva de la riqueza y de la renta nacional para elevar los niveles de vida en general.
6. Las aportaciones para la Seguridad Social, deben ser de acuerdo a las percepciones del trabajador, incluyendo todo tipo de ingresos, tales como pagos por honorarios y demás partidas que actualmente no cotizan a la Seguridad Social.

7. Deben fusionarse los organismos que prestan servicios médicos para que sea integral la Seguridad Social en el reglón salud.
8. Para que se alcancen los planes de la Seguridad Social en el sector salud, se debe erradicar el fenómeno del hambre y las atrocidades de una sociedad de consumo.
9. La salud es un estado de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedad, esto es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, la salud de todos los pueblos es fundamental para alcanzar la paz.
10. Existe una falta de coordinación intersectorial nacional para evitar duplicaciones en una misma población de centros hospitalarios y aumentar los cuadros básicos de medicamentos.
11. En días pasados se legisló en materia de salud y consideró un acierto por parte de nuestros legisladores "EL DERECHO A LA SALUD" sólo esperaremos que se publique el reglamento respectivo y que no vaya a quedar como letra muerta.
12. Después de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad social se extendió a todos los países, no obstante su desarrollo es embrionario en el Tercer Mundo.
13. La Seguridad Social es el esfuerzo integral que busca lograr el pronto desarrollo de los pueblos bajo moldes de organización más justos.
14. La transformación que opera la seguridad social implica una intervención estatal enérgica para la correcta distribución de la riqueza acorde a las necesidades individuales y el progreso colectivo.
15. Las actuales medidas de seguridad social son productos inmediatos de presiones sociales, políticas, sexuales y por ello se da una falta de coordinación o

una política definida en este campo.

16. Debe instituirse el Seguro de Desocupación para proveer de un ingreso a las personas que están sin trabajo, durante períodos breves para permitir su sub-sistencia decorosa y la armonía social.
17. Deberán impartirse cursos prejubilatorios y postjubilatorios ya que el trabajador mexicano no está preparado para la jubilación.
18. Las cuotas que se aportan como contribución para el Seguro Social no deben ser consideradas como impuestos, porque no van dirigidos a la administración del Estado, si no que cumplen un fin específico.
19. Las actividades de la Seguridad Social deben de planearse siguiendo los lineamientos del nuevo artículo 26 Constitucional que garantiza la planeación demo-crática, esta planeación debe buscar prioritariamente empleo óptimo de los recursos para evitar desperdicios y desviaciones.
20. El derecho a las clínicas, hospitales y en general a todos los servicios médicos debe ser sin exclusión - de persona alguna y no como se estila sólo a la clase económicamente activa así mismo tratar de evitarse prerrogativas a funcionarios o recomendados.
21. Para que se dé un régimen de seguridad social, se re quiere que sea universal, unitario y obligatorio y, - muy especialmente solidario, es decir, que todos in-discriminadamente concurren al bienestar de la socie-dad y sea subsidiario en cuanto sea motivado por el Gobierno.
22. Se ha avanzado en el campo, llevando hasta las más - alejadas comunidades los mínimos de Bienestar Social, con las Unidades Médicas Rurales.
23. Los servicios de Solidaridad Social, es otro de los avances de COPLAMAR, puesto que en lugar de aportar su contribución en dinero, lo hacen con trabajos en-

beneficio de la propia comunidad.

24. Debe darse un mayor apoyo para que no claudique el -
esfuerzo realizado por este organismo.

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

GENERAL

1. Aguilar Jorge I., Las Cuotas de la Seguridad Social. Ed. I.M.S.S., 1980. México, D.F.
2. Berliri A., Principios del Derecho Tributario. Vol. I. Ed. de Derecho Financiero, 1964. Madrid, España.
3. Bonilla Marin G., Teoría del Seguro Social Ed. Porrúa, 1a. edición. México, D.F.
4. De Juano, Manuel. Finanzas y Derecho Tributario Ed. Molachino. Rosario. 1a. Edición. Argentina.
5. De la Garza Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, 1968. México, D. F.
6. De Quiroz Bernaldo. Desarrollos Recientes de la Seguridad Social en América IX Conferencia Interamericana de Seguridad Social, - 1971. Quito, Ecuador.
7. Desalvo Oreste, Fernando. Financiamiento de la Seguridad Social. Ed. Social, 1961. Madrid, España.
8. Estudio de Política Coordinada Sobre Niveles de Vida Familiares Doc. de la O.N.U.E./CM. 5/321.
9. Etala Juan José. Derecho a la Seguridad Social. Ed. Buenos Aires, 1966. Buenos Aires, Argentina.

10. Forouge Giuliani. Derecho Financiero
Ed. de Palma, 1a. edición.
Buenos Aires, Argentina.
11. García Cruz Ing. La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política.
Ed. I.M.S.S. 1980.
México, D.F.
12. García Oviedo Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social
E.P.E.S.P. 1a. edición
Madrid, España.
13. Gianini, A.D. Instituciones de Derecho Tributario
Ed. Derecho Financiero, 1957.
Madrid, España.
14. Gómez de Souza, Compendio de Legislación Tributaria
Ed. Fiscal 1972.
México.
15. Griziotti, B. Principios de Ciencias de las Finanzas.
Ed. De Palma, 1959.
Buenos Aires, Argentina.
16. Gurvitch, G. La Idea del Derecho Social
Ed. Lozada, Buenos Aires 1a, edición
Buenos Aires, Argentina.
17. Gurvitch, G. Las Formas de la Sociabilidad.
Ed. Lozada, Buenos Aires, 1a. edición
Buenos Aires, Argentina.
18. Harry W. Richardson. Economía del Urbanismo.
Ed. Alianza, 1975.
Madrid, España.
19. Margáin Manatou Emilio. Introducción al Derecho Tributario Mexicano
Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 4a. edición --
ción, 1975.
México.

20. Martín Granizo León y González Rotuos, M.
Derecho Social.
Ed. Alianza, 1a. edición.
Madrid, España.
21. Memoria de la Primera Reunión Anual de Análisis del-
Desarrollo del Programa I.M.S.S.-COPLAMAR, 1981.
Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro So -
cial.
22. Mendieta y Núñez Lucio. Derecho Social
Ed. Porrúa, 1a. edición.
México, D.F.
23. Moreno Padilla, Javier. Lic. Naturaleza Jurfdica-
de las Cuotas del Seguro Social.
Rev. Difusión Fiscal. Mayo 1975, S.H.C.P.
México, D.F.
24. Morones Prieto, Ignacio Dr. Tesis de Seguridad So -
cial.
Ed. Mexicana, diciembre 1968.
México, D.F.
25. Roll Eric. Historia de las Doctrinas Económicas.
Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980.
México, D.F.
26. Valdés Costa, Ramón. Curso de Derecho Tributario.
Apuntes.
México, D.F.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los E.U.M. 1917
Edición 1983.
2. Código Fiscal de la Federación.
Ed. Porrúa, 1980.
3. Ley del I.M.S.S., 1980.
4. Ley del I.M.S.S., 1982.
5. Convenio I.M.S.S. - COPLAMAR
6. Ley Federal del Trabajo, comentada 1982.
7. Diario Oficial de la Federación 3-11-83.
8. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación,
1980.
9. Ley de Bienes Nacionales 1980.
10. Código Civil para el Distrito Federal 1978.