

116  
2Ej.

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



## PRINCIPIOS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA  
**ALEJANDRO CAMPOS GACHUZ**

MEXICO, D. F.

1988



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE .

Introducción.	1.
Primera Parte.- Aspectos Generales.	
CAPÍTULO I. Antecedentes de la Seguridad Social.	
1.- Generales.	1.
a) Roma.	1.
b) Edad Media.	3.
c) Renacimiento.	5.
d) Edad Moderna.	6.
e) Época Contemporánea.	9.
2.- En México.	13.
a) Época Colonial.	13.
b) México Independiente.	18.
CAPÍTULO II. Aspectos Generales de la Seguridad Social.	
1.- Concepto de Seguridad Social.	25.
2.- Fundamentos de la Seguridad Social.	31.
a) Económicos.	31.
b) Políticos.	33.
c) Sociales.	37.
d) Jurídicos.	39.
3.- Principios de la Seguridad Social.	41.
a) Univesalidad.	41.
b) Integridad.	42.
c) Unidad.	42.
d) Solidaridad.	43.
e) Internacionalidad.	43.

4.- Instituciones de Seguridad Social en México.	45.
a) El Instituto Mexicano del Seguro Social.	45.
b) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	47.
c) El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	50.
5.- Integración de la Seguridad Social Mexicana.	53.

Segunda Parte. La Seguridad Social en el Ámbito Internacional.

CAPÍTULO III. Organismos Internacionales Relacionados con la Seguridad Social.

1.- Organización de las Naciones Unidas.	56.
2.- Organización de Estados Americanos	60.
3.- Organización Internacional del Trabajo.	63.
4.- Organización Mundial de la Salud.	67.
5.- Organización Panamericana de la Salud.	72.
6.- Asociación Internacional de la Seguridad Social.	77.

CAPÍTULO IV. Derecho Comparado.

1.- La Seguridad Social en los Países Industrializados.	81.
a) Estados Unidos de América.	81.
b) Reino Unido de la Gran Bretaña.	84.
c) Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.	88.
2.- La Seguridad Social en los Países en Vías de Desarrollo.	91.
a) Costa Rica.	91.
b) Chile	94.
c) Cuba.	97.

<b>CAPÍTULO V. Perspectivas para la Internacionalización de la Seguridad Social.</b>	
1.- Convenios Relevantes para la Internacionalización de la Seguridad Social.	99.
2.- Factores para la Internacionalización de la Seguridad Social.	108.
3.- El Caso de América Latina.	115.
<b>CONCLUSIONES.</b>	119.
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	125.

## INTRODUCCIÓN.

El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consigna: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la ratificación de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

Considerada a la seguridad social como un derecho que toda persona debe gozar, su estudio debe considerarse como una cuestión de suma importancia al representar, también, un medio para que cada individuo alcance el desarrollo pleno de su personalidad.

Sin embargo, el estudio de las cuestiones de la seguridad social en el ámbito internacional ha sido relegada, siendo hasta los últimos años, cuando se ha incursionado en mayor grado en este área.

El análisis de los asuntos relativos a la seguridad social abarca áreas muy amplias de distintos campos del conocimiento humano, constituyendo, el presente trabajo, una visión panorámica de algunos de los aspectos más relevantes de esta materia.

En la primera parte de este estudio, se pretende dar al lector los elementos necesarios para el conocimiento de la seguridad social, mencionando, en primer termino, los antecedentes de ella, tanto en el mundo, como en nuestro país: constituyendo, el primer capítulo, una visión global y limitada de dichos antecedentes.

En el capítulo segundo, se tocan algunos elementos fundamentales para la comprensión de esta materia, indicando algunos de los conceptos que sobre ella se han expresado: sus fundamentos: los principios que algunos autores han considerado los más importantes: se indica la estructura de las instituciones de seguridad social en nuestro país y su integración.

En la segunda parte se abordan, propiamente, los problemas que enfrenta la seguridad social en el ámbito internacional, comenzando por indicar cuales son los organismos internacionales más importantes que se relacionan con la materia, sus antecedentes, documentos que los rigen y la forma como se relacionan con la seguridad social.

La enunciación de estos organismos no es limitativa sino enunciativa, ya que existen otros organismos internacionales que se relacionan con esta materia y los cuales no son abordados por límites de espacio y por no ser tema del presente trabajo el estudio de ellos.

En la referencia de las legislaciones de seguridad social de diferentes países, se eligieron a tres naciones desarrolladas y a tres en vías de desarrollo las cuales, según nuestro criterio, son las más representativas del desarrollo y de los problemas que afronta la materia.

En particular, los países en vías de desarrollo elegidos lo fueron porque ellos han buscado formas innovadoras para resolver sus problemas en la materia y por pertenecer al área latinoamericana, de la cual nuestro país forma parte y la expansión de la seguridad social en esta zona, sería en particular importante para nuestra nación.

Finalmente, el capítulo quinto indica algunos de los convenios más importantes firmados, en materia de seguridad social; los problemas a los que se enfrenta la materia para su internacionalización y algunos de los problemas de los países latinoamericanos para sostener y expandir la seguridad social en sus respectivas naciones.

## PRIMERA PARTE

### ASPECTOS GENERALES

## CAPITULO I.

# ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.- Generales.

Desde tiempos remotos, el hombre ha buscado formas de protección cuando alguno de los miembros que integran a la sociedad se ve imposibilitado para continuar desarrollando algún trabajo productivo en el seno de la misma; estos primeros antecedentes de la seguridad social eran sostenidos, en la mayoría de las veces, por la caridad de las personas, presentandose entoces un cuadro voluntario y gratuito.

Las primeras formas por las que el hombre buscó protegerse contra la adversidad lo fueron a través de las cofradías, mutualidades, el ahorro de las personas en particular y las fundaciones, las cuales podían tener un carácter público o privado.

a) Roma.

Es en el Imperio Romano donde comienzan a organizarse los primeros núcleos de protección hacia las personas que caían en estado de necesidad, manifestandose esta ayuda en la entrega de cierto dinero a los parientes del jefe de familia fallecido, tal y como lo menciona Alberto Trueba Urbina al señalar:

"El origen más remoto de lo que ahora son los seguros sociales, se encuentra en los albores del Imperio Romano: los Collegia Tenuforum; luego en las asociaciones que mediante el pago que hacían a sus socios de una cuota o prima mensual en

caso de muerte, se le abonaba a sus familiares una cantidad para gastos de sepelio."<sup>1</sup>

El nexo aglutinante de estas primeras organizaciones lo fué el profesional; sin embargo, el aspecto religioso fué, también, un poderoso lazo de unión de estas primeras agrupaciones que nacen desligadas de todo compromiso político, hecho que fué del agrado de los dirigentes del Imperio Romano, como lo indica Gustavo Arce Cano al manifestar:

"Existieron las asociaciones constituidas por artesanos (Collegio Tenuiorum, Collegio Funetaticia) que otorgaban a sus adheridos, mediante una insignificante cuota de entrada y una cotización periódica mínima una sepultura y funerales."<sup>2</sup>

En este mismo sentido se pronuncia Rucú de Armas al indicarnos que:

"El fin mutualista unido al religioso, pueden considerarse como el móvil principal que impulsa, en su origen, a los colegios de artesanos romanos; y como los "Collegia Tenuiorum", exceptuando las prohibiciones expresas de la legislación romana, debieron su subsistencia, precisamente, a

- 1.- Trueba Urbina Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. Ed. U.N.A.M. 1a. edición. México 1977. pag. IX.
- 2.- Arce Cano Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Ed. Porrúa. 1a. edición. México 1972. pag. 40.

ese móvil de confraternidad, libre de toda contaminación política, que hizo que fuesen mirados con simpatía por las clases dirigentes del Estado Romano."<sup>3</sup>

b) Edad Media.

La implantación del cristianismo en el Imperio Romano, dió impulso a algunas de las instituciones de asistencia social: sin embargo, provocó también que muchas de ellas desaparecieran por pertenecer a una religión distinta a la imperante en la época.

De esta forma, los colegios romanos constituyen el antecedente directo de los gremios, los cuales continúan teniendo como base de su organización, la confraternidad y el sentido religioso.

Los artesanos de las ciudades, los villanos y los burgueses, al conservar, en los gremios, amortiguada la forma romana de los colegios, crean cofradías de oficios, para aparecer, posteriormente, las cofradías de beneficencia, conservándose de ambas, cartularios y códicos en donde se refleja todo el genuino sentido de la confraternidad, perfeccionan la mutualidad en casos de desgracia.

3.- Rumeu de Armas Antonio. Historia de la Previsión Social en España. Ed. Revista de Derecho Privado. Serie G. No. XI. 1a. edición. Madrid, 1942. pag. 17.

enfermedad, vejez y muerte; la caridad conjugada con la mutualidad constituyen en sistema típico medioeval de la seguridad social.<sup>4</sup>

Las cofradías constituyen así, la principal institución de asistencia social durante la Edad Media, aún cuando las cofradías gremiales fueron reprimidas, en algunos casos, por considerarlas peligrosas para la estabilidad política del sistema feudal; sin embargo, se continúa perfeccionando su funcionamiento en cuanto a la asistencia prestada y a las aportaciones de sus miembros, en este sentido se pronuncia José Manuel Almansa Pastor, quien indica:

"La protección dispensada por las cofradías tuvo un carácter mixto, mutualista y asistencial. El primero porque la protección se diluía entre los asociados; el segundo, porque estos no detentaban un derecho exigible a aquellas, sino un interés basado en el estado de indigencia probado. Las necesidades protegidas procedían de enfermedad, cualquiera que fuese su causa, a las que correspondían prestaciones dinerarias, médico-farmacéutica por los cofrades sanitarios, hospitalización, cuando era posible, etcétera."<sup>5</sup>

- 4.- Desentis Adolfo. Historia de la Inseguridad, la Seguridad Social y los Seguros Sociales. (conferencia) Ed. I.M.S.S. 1a. edición. México 1951. pag. 11.
- 5.- Almansa Pastor José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Tecnos. 2a. edición. Madrid 1977. Vol. I. pag. 113.

La financiación de las prestaciones antes mencionadas, procedía de un fondo común integrado por las aportaciones de ingresos y las prestaciones periódicas podían ser, parte en dinero y parte en especie.

La autoridad podía imponer multas a los miembros de la cofradía por faltas cometidas contra esta, dinero que servía para engrosar el fondo común de la asociación.

c) Renacimiento.

La ruptura de la unidad del mundo cristiano, unida a la paulatina transformación en el pensamiento y concepción del universo, provocan la descomposición del sistema feudal el cual, como estructura rígida de poder, ya no respondía a las necesidades de aquel entonces.

La transformación de la sociedad feudal hacia la monarquía, provocó una creciente concentración de actividades en el naciente Estado, el cual toma como una de sus funciones, la protección de los indigentes y menesterosos.

No obstante lo anterior, los gremios y las cofradías subsisten, aunque las monarquías los van limitando y creando instituciones de beneficencia (como los hospitales) para la protección de los débiles.

Surgen en esta época las primeras leyes de protección hacia los desvalidos, como la Primera Ley Inglesa, promulgada por Enrique VIII e inspirada por el humanista español Juan Luis Vives.<sup>6</sup>

d) Edad Moderna.

Las principales instituciones de asistencia social que existieron durante el Renacimiento, continuaron funcionando y evolucionando durante la Edad Moderna, surgiendo entonces las Hermandades de Socorro y como sucesoras de estas, los Montes de Piedad, instituciones en las cuales el principio mutualista adquiere su máxima expresión.

Estos primeros Montes de Piedad tuvieron como característica que fueron creados por el Estado y únicamente para el beneficio de determinadas personas, tal y como lo menciona José Manuel Almansa Pastor, quien al respecto nos indica:

"Los primeros montepíos fueron instituidos bajo el aliento estatal y subencionados económicamente por el propio Estado, pero no para la masa de población más deprimida, sino para actividades profesionales de altos ingresos -militares, ministros, reales oficinas, correos y caminos, real armada, corregidores y alcaldes mayores y algunos más, es decir, para

6.- Desentis Adolfo. Ob. cit. pag. 15.

altos funcionarios."<sup>7</sup>

La creciente actividad comercial y la decadencia de la monarquía provocaron profundos cambios en la sociedad ya que los grupos de comerciantes, principalmente, comenzaron a exigir a los Estados, mayores libertades para continuar desarrollando su profesión.

La burguesía adquirió una importancia sin precedente al ser esta clase la que controlaba la mayor parte de la riqueza teniendo que acudir a ella, los diversos Estados, para solucionar sus problemas económicos.

La Revolución Francesa representó la caída y destrucción del sistema monárquico, el cual ya no respondía a las necesidades de la naciente burguesía, clase que transforma y crea instituciones más dinámicas, acordes con su ideología.

Al proclamarse la República Francesa, la Convención del 1793, se dió a la tarea de otorgar a Francia una nueva Constitución que respondiera a las necesidades de la naciente sociedad. Para los fines de nuestro estudio, el artículo 21 de dicha convención, expresa una idea de vital trascendencia para la creación de los modernos seguros sociales: en este sentido se pronuncia Mario de la Cueva quien señala:

7.- Almansa Pastor José Manuel. Ob. cit. pag. 113.

"El artículo 21 ponía fin a la idea de la caridad, de la asistencia y de la beneficencia y planteaba el pensamiento de que la sociedad tiene el deber de asegurar a los hombres un trabajo que les proporcione un ingreso para una vida decorosa, o expresado en fórmula inversa: el artículo 21 creó en favor de todos los hombres el derecho al trabajo, cuyo otro término de la relación jurídica es la sociedad y con referencia al problema que ahora analizamos, el mismo precepto propuso el principio de que la sociedad estaba obligada a asegurar los medios de existencia a quienes no disponían de la capacidad de trabajo."<sup>8</sup>

La Revolución Francesa provocó la liberación de las fuerzas productivas del hombre y de la naturaleza. La técnica desarrollada entonces logró la transformación de la sociedad en todos sus aspectos, destruyendo totalmente el absolutismo de épocas pasadas.

La aplicación del principio del liberalismo económico "laissez faire-laissez passer" colocó al hombre en una situación más difícil de la que tenía anteriormente, ya que si bien en el feudalismo las clases más bajas tenían, por lo menos, un pedazo de tierra para cultivar y vivir, con el Liberalismo y la Revolución Industrial, el

8.- De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa. 1a. edición. Mexico 1979. Vol. 11. pag. 36.

hombre no fué sino una mercancía que se encontraba sujeta a las leyes de la oferta y la demanda y que solo contaba con su fuerza de trabajo para poder subsistir, vendiendo la misma a quien se la quisiera comprar y al precio que se la quisieran pagar: las ciudades se convirtieron en centros fabriles en donde gran cantidad de obreros vivían en situaciones paupérrimas.

e) Época Contemporánea.

La respuesta ideológica a la situación más deprimente que hubieren tenido los trabajadores a través de la historia, la representó el socialismo, el cual significó una esperanza para los obreros de aquella época.

El socialismo fué la bandera que enarbolaron los obreros para defender sus intereses, surgiendo así los primeros sindicatos y agrupaciones que lucharon física e ideológicamente contra el sistema de opresión en el que vivían.

La fuerza e importancia que los sindicatos fueron adquiriendo obligó a algunos gobiernos, como el alemán, a tomar ciertas medidas para restarles fuerza e importancia.

A este respecto, Adolfo Desentis nos menciona:

"El fundador del Imperio Alemán, Bismarck, temeroso del auge

que van tomando los sindicatos revolucionarios, que hallaron en la doctrina marxista una fé y un sentido de lucha así como la ya relativamente potente social-democracia, ponen fuera de la Ley al movimiento que tiene un fondo de justicia social y una moral de desesperación, ideando que el modo de restarle violencia y aún autoridad popular al socialismo consiste en adelantarse, el poder público, a la satisfacción de una parte de las reivindicaciones sociales, tomando medidas contra la inseguridad. Por ello dicta las leyes del seguro social de 1883, 1884 y 1889, que aplican la técnica del seguro a los riesgos derivados de causas biológicas que afecten a los trabajadores."<sup>9</sup>

La implantación de los seguros sociales en Alemania ha dado pauta a diversos autores para considerar que en esta época surge la seguridad social. En este sentido se pronuncia Manuel Millor Maurí quien considera que:

"El contexto socioeconómico y político en el que surge la seguridad social en Europa, se ubica cronológicamente en el siglo XIX."<sup>10</sup>

9.- Desentis Adolfo. Ob. cit. pag. 23.

10.- Millor Maurí Manuel y otros. Marco Conceptual de la Seguridad Social. Ed. C.I.E.S.S. 1a. edición. México 1984. pag. 47.

Sin embargo, existen otros autores que consideran que la seguridad social nace posteriormente; entre ellos baste citar a Miguel García Cruz quien afirma:

"Los análisis profundos que se han hecho sobre las causas de esta contienda (la Segunda Guerra Mundial) han orientado a los pueblos a hacer una revisión general de todas las medidas de protección que se habían experimentado y realizar una síntesis de sus resultados positivos; que complementados en sus bases con los nuevos adelantos de la técnica, han conducido a la época de la seguridad social, que propiamente se inicia en 1935 con la promulgación de la Ley norteamericana de seguridad social de protección a los ancianos, inválidos y sobrevivientes."<sup>11</sup>

Consideramos correcta la afirmación de que la seguridad social nace durante el siglo XIX en virtud de que es en esta época cuando se legisla en la materia con la intención de reconocerles a los trabajadores los derechos que les habían sido negados y se olvida la idea de la caridad.

11.- García Cruz Miguel. La Seguridad Social. Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política. Ed. I.M.S.S. 1a. edición. México 1951. pags. 306 y 307.

Apartir de entonces y teniendo como fuente de inspiración el "Plan Beveridge", los diferentes países van adecuando e implantando diversos sistemas de seguridad social en sus respectivos territorios.

## 2.- En México.

Es de la época colonial de donde nos llegan las primeras referencias de instituciones de asistencia social organizada, por ello iniciaremos este breve estudio apartir de esta época.

### a) Época Colonial.

Durante los primeros años de la colonia existieron dos instituciones, que se consideraron los primeros antecedentes de la moderna seguridad social: estas son: las cajas de comunidades indígenas y las cofradías.

Respecto de las cofradías, poco podemos decir, ya que su estructura y funcionamiento fué similar a las cofradías europeas, siendo las americanas un símil de aquellas. Al respecto Antonio Díaz Lombardo nos señala:

"En América tuvieron su reflejo las instituciones de la vieja España que, con escasas modificaciones y adaptaciones, trajeron los colonizadores. No es sorprendente pues, que apareciera el gremio, la cofradía, por último el montepío".  
"Las entidades gremiales tienen las mismas características, la organización del oficio, la fraternidad y la ayuda mutua. A las veces llega a confundirse el gremio con la cofradía, siendo la cofradía la puerta de entrada del gremio mismo."

Así, la cofradía de santas Justa y Rufina, de los Loceros de México, que tenía unas ordenanzas específicamente gremiales, aprobadas por la Ciudad el 6 de junio de 1667. Los jubeteros que tenían también su gremio, con título de Cofradía de la Santísima Trinidad."<sup>12</sup>

De esta forma, las cofradías mexicanas siguen el mismo desarrollo de la europeas, motivo por lo que, respecto de su funcionamiento, nos remitimos a lo expresado en la primera parte de este capítulo, sin dejar de mencionar que las cofradías nacidas en nuestro país funcionaron siempre bajo el auspicio de la iglesia. Al respecto Adolfo Lamas menciona:

"Las primeras referencias que tenemos de las cofradías expresadas y presentadas con cierto método, se encuentran, naturalmente, en los libros de la historia de la iglesia de México. El padre Cuevas señala que la más antigua institución de beneficencia en Nueva España es, sin duda, el Hospital de Jesús de Nazareno, o como se llamó desde sus comienzos, de Nuestra Señora o de la Limpia Concepción de Nuestra Señora. Este hospital fué fundado por los miembros de la Cofradía de Nuestra Señora y de la que ya hablaba Hernán Cortés en sus

12.- Díaz Lombardo Antonio. México y la Seguridad Social. Ed. I.M.S.S. 1a. edición. México, 1952. Vol. I. pag. 184.

ordenanzas formuladas en el año de 1529..."<sup>13</sup>

El complemento de las instituciones de seguridad social en la Nueva España lo fueron las cajas de comunidades indígenas o cajas del censo, las cuales toman las bases de su funcionamiento de la organización que los indígenas tenían antes de la llegada de los españoles a nuestros territorios.

"Las autoridades españolas de la colonia se inspiraron en la organización incaica -que pereciera a la caída del Imperio inca-, para crear una de las instituciones más genuinamente americana que ha existido, las cajas de comunidad: solución solidarista y mutual interesantísima y que fué debida a los desvelos del Virrey Don Antonio de Mendoza."<sup>14</sup>

Estas organizaciones proliferaron por toda la Nueva España ya que significaron un alivio a las carencias económicas de las poblaciones indígenas y eran las mejor recibidas por esas poblaciones.

"La caja de comunidad indígena fué también conocida como caja del censo y es, con seguridad, la institución más auténticamente mexicana y la que sin duda, entre todas las instituciones de previsión de la colonia, despierta mayores

13.- Lamas Adolfo. La Seguridad Social en la Nueva España. Ed. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1964. pag. 141.

14.- Díaz Lombardo Antonio. Ob. cit. pag. 59.

simpatías. Es posible que este hecho se base en el origen prehispanico de la institución y no cabe duda que también se debe al gran desarrollo que tuvo en la Nueva España, al representar una solución económica para la población mexicana, oprimida por la diferenciación racial que el medioevo arrastró a estas tierras y que la dominación alentó sobre todo otro perjuicio."<sup>15</sup>

No obstante lo anterior, estas instituciones han sido poco estudiadas, llegando nos referencias muy vagas sobre ellas: sin embargo, sabemos que su finalidad fué la de formar un fondo común de ahorros de los pueblos para atender a sus propias necesidades, especialmente las de carácter municipal y las del culto religioso, en segunda instancia las de la enseñanza y curación de enfermos, allegandose fondos de diversas formas.

"El caudal de las cajas se alimentaba de tres distintas fuentes de ingresos: una agrícola, otra industrial y otra censal."<sup>16</sup>

La fuente agrícola la constituía el importe de los productos agrícolas obtenidos del cultivo de ciertas tierras que la comunidad destinaba al cultivo común (en México eran de diez brazas por

15.- Lamas Adolfo. Ob. cit. pag. 59.

16.- Díaz Lombardo Antonio. Ob. cit. pag. 178.

población): el producto de la cosecha de estas tierras se vendía en subasta pública y el importe ingresaba a la caja de la comunidad.

La fuente industrial la constituían la fabricación de paños que los indios en comunidad realizaban para, con su venta, alimentar sus cajas.

La fuente censal consistía en la entrega que los indios hacían de cierta parte de sus tierras a censo, con lo cual recibían, por parte del censatario, una pensión que se destinaba al fondo de las cajas.<sup>17</sup>

Estas dos instituciones (las cofradías y las cajas de comunidades indígenas) constituyeron el pilar de la asistencia social colonial, evolucionando (principalmente las cofradías) hasta culminar, como en Europa, con el monte de piedad, el cual concretiza y sistematiza la asistencia social de esta época.

"Así, podemos concluir que, sistemas vigentes desde principios del siglo XVI hasta fines del siglo XVIII se vigorizan, completan e integran através del monte de piedad, canalizando el sentimiento caritativo hacia formas más organizadas y depuradas en su aplicación y sentando las bases técnicas de las instituciones que hicieron posible la

17.- Díaz Lombardo-Antonio. Ob cit. pag. 178.

seguridad social de nuestros días.<sup>18</sup>

b) México Independiente.

Durante los primeros años del México independiente, los problemas que en la época colonial se habían postergado en este período se agudizan surgiendo, en forma incipiente, la burguesía y el proletariado, que en el porfirismo vendrían a constituir una de las bases de la Revolución Mexicana.

El despojo de tierras de que fueron víctimas los campesinos por parte del clero, los obligó a emigrar a las ciudades y, aunado al interés de países como Francia y los Estados Unidos de América en invertir capitales en México y crear modernas industrias, fomentó la formación de los primeros proletarios mexicanos.

La organización de los primeros obreros mexicanos tuvo como fin, ya no el de la ayuda mutua, sino el de la lucha por mejores condiciones de trabajo, ideas surgidas de la influencia del pensamiento europeo.

Es en el año de 1874 cuando surgen las primeras manifestaciones de lucha de los obreros mexicanos con la huelga de los

18.- Lamas Adolfo. Ob. cit. pag. 57.

tejedores y sombrereros y, a raíz de esta efervescencia, el movimiento adquiere relevancia en el año de 1876, siendo el 5 de marzo de ese año cuando se celebra el Primer Congreso Obrero, logrando su primera victoria al evitar que los obreros pertenecientes a este congreso, fueran llevados a "la leva" por el gobierno del presidente Lerdo de Tejada, para luchar contra Porfirio Díaz.

El Gran Círculo de Obreros Mexicanos, surgido de este primer congreso, tuvo el gran mérito de nacer libre de todo compromiso político y de tratar de expresar abiertamente las necesidades de los trabajadores, posición que sostuvo hasta la caída de Sebastian Lerdo de Tejada, ya que al triunfar Porfirio Díaz, este supo aprovechar la fuerza de esta primera organización obrera y restarle poco a poco el ímpetu con el que había nacido.

"Si Lerdo de Tejada no aprovechó definitivamente el movimiento obrero representado por el gran círculo, fué debido a su rápida caída; pero no pasó lo mismo con el triunfador del motín: Porfirio Díaz. Este logró, bien pronto, poner a sus ordenes al Gran Círculo, y aquel movimiento que poseía una gran dosis subersiva, que no olvidaba el sentimiento revolucionario inspirado desde su iniciación por Santiago Villanueva, si bien es cierto que no fué destrozado por las ballonetas del caudillo, pero si conquistado por su sagacidad y puesto, finalmente, a las ordenes del

capitalismo.<sup>19</sup>

De esta forma, el régimen porfirista anuló la primera organización democrática de trabajadores. Las condiciones de los trabajadores mexicanos continuaron siendo deprimentes, lo cual creó malestar y resentimiento entre el pueblo.

Es hasta principios del presente siglo cuando comienzan a tomarse medidas para mejorar la condición de los obreros mexicanos, siendo el 30 de abril de 1904 cuando el gobernador por el Estado de México, José Vicente Villada emite un decreto en el cual se adicionaban ciertas normas de la legislación civil, con el fin de que los trabajadores mexicanos mejoraran sus condiciones dentro de sus centros de trabajo, regulandose de manera diferente la legislación en materia de accidentes de trabajo.

Apartir de esta época, algunos funcionarios del régimen porfirista se preocuparon por mejorar las condiciones del obrero mexicano, pues consideraron que esto era necesario para evitar que la inconformidad existente estallara en forma violenta.

19.- Valdéz José C. Sobre los Orígenes del Movimiento Obrero Mexicano. Ed. Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano. Colección Cuadernos Obreros. No. 20. México 1979. 1a. edición. pag.61.

Debido a la naturaleza del presente trabajo, solo mencionaremos algunas de las reglamentaciones más importantes surgidas desde entonces hasta la promulgación de la primera Ley del Seguro Social Mexicano, siguiendo para tal efecto, la cronología proporcionada por el propio Instituto Mexicano del Seguro Social.<sup>20</sup>

El 9 de noviembre de 1906, el gobernador de Nuevo León, Bernardo Reyes, promulga la Ley sobre Accidentes del Trabajo para el Estado. el 19 de octubre de 1913, el gobernador de Veracruz, Cándido Aguilar, promulga una Ley del Trabajo para ese Estado. El 25 de diciembre de 1915, el gobernador del Estado de Hidalgo, Nicolás Flores, promulga una Ley sobre Accidentes del Trabajo. El 27 de octubre de 1916, Gustavo Espinoza Mireles, gobernador de Coahuila, decreta la Ley del Trabajo para ese Estado.

En 1917 se promulga la nueva Constitución del país, entrando en vigor, en ese momento, el artículo 123, el cual regulará las relaciones de trabajo. Con este nuevo ordenamiento se derogaron varias de las leyes locales en diversos aspectos, promulgandose nuevas legislaciones, acordes con el contenido del mencionado artículo de nuestra actual Carta Magna.

20.- Instituto Mexicano del Seguro Social. Antecedentes de la Ley del Seguro Social. Ed. I.M.S.S. 1a. edición. México 1970.

El 22 de diciembre de 1917, el gobernador de Campeche, Joaquín Mucel, promulga la Ley del Trabajo para el Estado. El 14 de enero de 1918, el gobernador de Veracruz, Cándido Aguilar, promulga la nueva Ley del Trabajo para el Estado. El 10 de octubre de 1918, Plutarco Elías Calles, gobernador del Estado de Sonora, promulga la Ley sobre Indemnizaciones por Accidentes Sufridos en el Trabajo. El 16 de diciembre de 1918, el gobernador de Yucatán, Felipe Carrillo Puerto, promulga el Código del Trabajo para el Estado. El 12 de abril del 1919 se promulga en el Estado de Sonora la Ley del Trabajo y Previsión Social.

El 13 de octubre de 1920, el Estado de Coahuila promulga su Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la República Mexicana. El 5 de julio de 1922, el Estado de Chihuahua promulga su Ley del Trabajo. El 30 de mayo de 1923, el Estado de San Luis Potosí promulga su Ley sobre Indemnizaciones a los Trabajadores. El 24 de junio de 1924, el gobernador del Estado de Veracruz, Gonzalo Vazquez Vera, promulga la Ley sobre Riesgos Profesionales para el Estado. El 6 de junio de 1925, el gobernador del Estado de Tamaulipas, Lic. Emilio Portes Gil, promulga la Ley del Trabajo para ese Estado.

En julio de 1929, el Presidente de la República, Lic. Emilio Portes Gil, presenta a las Camaras un proyecto de Código Federal del Trabajo. El 31 de agosto de 1929, se promulga una Ley que reforma los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República.

otorgando al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia federal sobre leyes del trabajo y considera de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social, siendo hasta 1931 cuando se promulga la primera Ley Federal del Trabajo.

En 1934, en ocasión del Primer Congreso Mexicano del Derecho Industrial, el Licenciado Emilio Portes Gil, leyó un discurso en el que se proponían las bases para la implantación del seguro social. En sesiones posteriores, el profesor Federico Bach y el Licenciado Adolfo Zamora presentaron una ponencia relativa a la organización del seguro social; el instituto por crearse sería autónomo y sus fondos se recaudarían con las aportaciones de los tres sectores, cuyos representantes se encargarían de la administración del organismo.

En marzo de 1938, Ignacio García Tellez elabora un proyecto de Ley del Seguro Social, con el fin de satisfacer los postulados del Primer Plan Sexenal del presidente Manuel Avila Camacho; por otra parte, la Segunda Guerra Mundial, permitió a México recibir a distinguidos técnicos extranjeros en materia de seguridad social, como Emilio Schoenbaum y Paul Tixier, quienes elaboraron el anteproyecto definitivo de la Ley del Seguro Social.

En 1941, el presidente Manuel Avila Camacho, nombró una comisión redactora, la que entregó el anteproyecto 13 meses después, enviándose al Congreso de la Unión el cual, en diciembre de 1942, lo

aceptó. promulgandose la primera Ley del Seguro Social Mexicano el 19 de enero de 1943.

Esta primera Ley del Seguro Social, que entró en vigor en nuestro país, representó un gran avance y vino a llenar un vacío existente en nuestra legislación, en cuanto a seguridad social se refiere, ya que las normas del trabajo entonces vigentes no sistematizaban en forma adecuada las prestaciones que deberían recibir los obreros mexicanos.

Uno de los principales objetivos que tenía esta Ley, era el de otorgar al obrero beneficios adicionales a los consagrados por la Ley Federal del Trabajo, tanto en materia económica como en prestaciones en especie, en virtud de que la misma Ley consideraba que la implantación del seguro social obligatorio representaba una adición que, en forma indirecta, se realizaba al salario.

Desde la aparición de la Ley del Seguro Social Mexicano, la misma sufrió una serie de modificaciones tendientes a ampliar la protección otorgada al mayor número de personas posible y a ir adecuando las prestaciones otorgadas a los diferentes momentos históricos.

## CAPITULO II .

### ASPECTOS GENERALES DE LA SEGURIDAD

#### SOCIAL .

## 1.- Concepto de Seguridad Social.

Como se ha visto en el capítulo anterior, el desarrollo de la seguridad social se ha visto íntimamente ligado al desenvolvimiento de las actividades del hombre. En este proceso, la concepción de la materia que estudiamos ha cambiado inmensamente, encontrándonos en la actualidad con un sinnúmero de definiciones que intentan conceptualizarla.

En este esfuerzo por intentar definir nuestra materia, diversos autores han adoptado, para ello, diferentes puntos de vista, de acuerdo al enfoque que le pretendan dar, es decir, tratando de definir a la seguridad social tomando como base las materias que forman parte de ella, como lo menciona Carmelo Mesa-Lago al señalar:

"Si definiéramos y catalogáramos la naturaleza jurídica científica de una materia, en función a los aspectos parciales de la misma, llegaríamos a la sofisticada conclusión de que la seguridad social es parte de la economía y de la ciencia del seguro, porque utiliza algunos de sus métodos; parte de la sociología, debido a sus fines; parte de la política, porque envuelve una acción estatal de tipo social; parte de las matemáticas, la estadística y la ciencia actuarial ya que se asienta en su técnica; parte de la farmacología y la medicina, con respecto a las prestaciones sanitarias; parte del derecho fiscal porque se sostiene a

base de cotizaciones o impuestos: parte del derecho administrativo, por lo que tiene de servicio público: parte del derecho constitucional porque esta plasmada en múltiples textos políticos fundamentales y parte del derecho laboral, en cuanto a su desarrollo primitivo y relaciones indirectas con el contrato de trabajo. La seguridad social estaría dividida en una serie de porciones, cada una de las cuales pertenecería a una ciencia distinta."<sup>1</sup>

La anterior aseveración nos da una idea de la inmensidad de definiciones que sobre seguridad social podemos encontrar, motivo por lo que únicamente mencionaremos, las que en nuestro criterio, son las más representativas, a fin de tener una idea más amplia sobre el contenido de la materia que estudiamos.

Miguel García Cruz señala que:

El concepto de seguridad social tiene como eje vital el anhelo congénito al hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimento, vestido, casa y educación. Así, la realización de la seguridad social sólo podrá lograrse

- 1.- Mesa-Lago Carmelo. La Seguridad Social como Disciplina: Naturaleza, Autonomía y Enseñanza. En Seguridad Social, publicación bimestral de las Secretarías Generales de la C.I.S.S. y de la A.I.S.S. año XI, época III, No. 13, ene-feb. 1962. México, pag. 30.

eliminando las causas que producen la inseguridad; es decir, satisfaciendo las necesidades, lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida: presentes y futuros."<sup>2</sup>

Manuel Rubí Campos nos menciona que:

"Se advierte inicialmente en esta búsqueda, que la expresión de seguridad social siempre se encuentra unida a la idea de un esfuerzo de la colectividad orientado a reparar las consecuencias de los diversos riesgos sociales. He aquí una primera definición."<sup>3</sup>

Para Abraham Epstein y Arthur Altmeyer la seguridad social es:

"El deseo universal de los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, conservación de la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida, principalmente el trabajo adecuado y seguro."<sup>4</sup>

- 2.- García Cruz Miguel. Ob. cit. pag. 1.
- 3.- Forum de Seguridad Social realizado en marzo de 1973 en Arequipa, Perú. Evolución de la Seguridad Social. Ed. División de Capacitación del Seguro Social Peruano. Hospital Regional de Arequipa Perú. la edición 1974. pag. 15.
- 4.- Idem.

Cesar Mesa considera que:

"La seguridad social llega a ser un derecho fundamental humano y como tal se esfuerza por alcanzar un reconocimiento universal. La persistencia de la pobreza y de la enfermedad presumible a un mundo potencialmente rico es tan intolerable como como la enfermedad."<sup>5</sup>

Eliseo Gaspar Rangel entiende a la seguridad social:

"Como la lucha que se encamina a conseguir el bienestar de la humanidad combatiendo, como Beveridge, a la ignorancia, a la indigencia, a la enfermedad, a la suciedad, a la ociosidad, de donde se desprende la coincidencia de metas con los fines que los diversos grupos revolucionarios aducían, como lo demuestra una revisión del ideario de nuestra revolución."<sup>6</sup>

Juan Bernaldo de Quirós apunta que la seguridad social es:

"La acción del Estado que garantiza a las clases sociales necesitadas o económicamente débiles, medios de vida suficientes y decorosos en base a una justicia social

5.- Forum de Seguridad Social. Ob. cit. pag. 15.

6.- Síntesis de los Estudios Sociológicos Presentados al Décimo Cuarto Congreso Nacional de Sociología. Doctrina Mexicana de Seguridad Social. Ed. U.N.A.M. 1a. edición. Culiacan, México 1963. pag. 188.

económica y humanitaria, en virtud del derecho que todo individuo tiene, en su condición de ser humano y en la participación que en la riqueza nacional aporta su esfuerzo laboral.<sup>7</sup>

Las anteriores definiciones nos presentan una idea más clara del contenido de nuestra materia, coincidiendo, todas ellas, en que la seguridad social no se limita únicamente al otorgamiento de determinadas prestaciones, sino que pretende ir más allá y dar a los individuos los medios necesarios para que desarrollen todas sus potencialidades dentro de la sociedad.

La eliminación de la inseguridad, la protección de la persona y no únicamente del trabajador, el aseguramiento del individuo "de la cuna a la tumba", son objetivos ideales que la materia en estudio aún no ha alcanzado: sin embargo, el desarrollo logrado por los actuales sistemas de seguridad social, permiten pensar en la posibilidad de brindar mayores y mejores prestaciones a la población en general, a fin de acercarse un poco más al logro de esos objetivos ideales.

Las anteriores consideraciones son de suma importancia para el logro de la internacionalización de la seguridad social, ya que esta

7.- Síntesis de Estudios Sociológicos Presentados... Ob. cit. pag. 60.

debe lograrse tomando como premisa que la seguridad mundial descansa en la seguridad individual, es decir, buscar la seguridad social universal y no limitarse al otorgamiento de ciertas prestaciones en países distintos al de la nacionalidad del individuo.

Estas, junto con otras observaciones, serán objeto de estudio en capítulos posteriores.

## 2.- Fundamentos de la Seguridad Social.

A efecto de facilitar el manejo y mejor entendimiento de los fundamentos de la seguridad social, los dividiremos en económicos, políticos, sociales y jurídicos, sin olvidar que todos ellos actúan y se relacionan en forma constante y que esta división se hace solo con la intención de facilitar su comprensión.

### a) Económicos.

Abordamos ahora uno de los temas más debatidos de la seguridad social y en donde los opositores de esta, han encontrado un amplio campo para sus ataques.

En los inicios de la moderna seguridad social, muchos teóricos creyeron encontrar, en esta materia, la solución a los problemas económicos, políticos y sociales nacidos de la sociedad capitalista.

Sin embargo, bien pronto se cuestionaron sobre los beneficios económicos que acarrearía la implantación de los sistemas de seguridad social, al preguntarse ¿cuál y sobre quien recaería el costo de dichos sistemas.?

Fué aquí en donde los impugnadores de esta materia encontraron vastos argumentos para sus objeciones, al señalar que su costo recaería, precisamente, en la población protegida, ya que la carga que representaría para los grupos económicamente poderosos, la revertirían, vía costo de los productos que produjeran y que pusiesen en el mercado: la parte estatal sería cubierta con los ingresos que, en general, recauda el Estado vía impuestos y que los trabajadores serían los que más sufrirían la carga impositiva que representa la seguridad social.

Por el contrario, los defensores de esta materia señalaron, que si bien es cierto que la seguridad social tiene un costo que debe ser cubierto, también es cierto que el hombre, como ente social, tiene derecho a que la misma sociedad le proporcione los medios de subsistencia, cuando por cualquier causa, se encuentre imposibilitado para allegarse, por sí mismo, los elementos necesarios para su subsistencia y la de su familia, agregando, que el costo de la seguridad social se vería compensado con una mayor y mejor producción que se lograría con el bienestar del individuo y de la sociedad y que, en todo caso, deberían buscarse nuevas formas de financiamiento de los sistemas.

La polémica hasta la fecha continúa sosteniendo, algunos autores, que mientras la economía nacional no crezca a un ritmo de 3 o 4 veces más alta que la población, la seguridad social no significará

ningún beneficio.<sup>(8)</sup> (cosa que en los países en vías de desarrollo no sucede) y sosteniendo, otros, que el Estado debería canalizar mayores recursos a la seguridad social en lugar de transferirlos a áreas como como el armamento.<sup>(9)</sup>

No siendo materia del presente trabajo indagar sobre los aspectos económicos de la seguridad social, bastenos citar que, indudablemente esta materia, apesar de sus imperfecciones, ha resultado ser uno de los mejores redistribuidores de la riqueza de las naciones, al otorgar prestaciones médicas, monetarias, etcétera a los grupos con menores recursos económicos, logrando con ello amortiguar las presiones que, en este sentido, tienen las referidas clases.<sup>10</sup>

b) Políticos.

El nacimiento del Estado representó, como ya ha quedado

- 8.- Vera José. Fundamentos Económicos de la Seguridad Social. en Sociedad Chilena de Salubridad. Quintas Jornadas. del 15 al 17 de diciembre. Santiago de Chile. 1958. pag. 23.
- 9.- Retchkiman K. Benjamin. Aspectos Estructurales de la Economía Pública. Ed. U.N.A.M. 1a. edición. México 1975. pag. 315 y sig.
- 10.- Al respecto consultar a Assael Hector. Ensayos de Política Fiscal. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1a. edición. México 1973. pag. 315 y sig.

asentado, la concentración de actividades en el nascente órgano, concentración que abarcaba todos los ordenes de la sociedad, culminando con la monarquía y cuyo fin lo representó la Revolución Francesa.

La Revolución Francesa arrebató al Estado algunas de las funciones de las que se había apropiado; sin embargo, la protección de las clases económicamente débiles continuó siendo una función estatal con el auxilio de algunas organizaciones privadas.

El desarrollo del capitalismo provocó la miseria de miles de personas, hecho que obligó al Estado a una intervención cada vez más acentuada en los aspectos económicos y laborales surgiendo así, por ejemplo, las leyes alemanas del seguro social que ya han sido mencionadas.

Este proceso de intervención del Estado en las áreas antes indicadas ha sido paulatino y continuo, convirtiéndose, en la actualidad, en un elemento sine qua non de toda sociedad moderna para poder subsistir.

En la actualidad se ha considerado que el Estado no sólo puede, sino que es su obligación intervenir en las áreas y en la medida que se considere conveniente para lograr paz y armonía social recurriendo, para tal efecto, a los medios pertinentes para lograr este objetivo.

Es así, como uno de los fines primordiales del Estado es el de proveer al individuo de los medios necesarios para su pleno desarrollo en todos sus aspectos, logrando con ello el bienestar de la comunidad, tal y como lo indica Hector Gonzalez Uribe, quien al respecto nos hace notar:

"El Estado, con todo lo que es, tiene y puede, ha de estar al servicio del hombre; considerado en todas sus dimensiones: como persona dotada de una eminente dignidad ontológica y moral; como ser racional y libre, con un fin individual, propio e intransferible; como sujeto autónomo de derechos y obligaciones, capaz de decidir, por sí mismo y en última instancia, por su propio destino; como ser social y político, enteramente solidarizado con sus semejantes en la búsqueda y realización del bien común."<sup>11</sup>

En este mismo sentido se pronuncia Andrés Serra Rojas, quien al respecto indica:

"Los fines esenciales del Estado son aquellos fines supremos que los individuos en forma aislada no podrían realizar: como la paz, la seguridad y el bienestar espiritual y material. Se requiere del esfuerzo total de la comunidad, representada por el Estado para que ellos se puedan realizar de la mejor

11.- Gonzalez Uribe Hector. Teoría Política. Ed. Porrúa. 2a. edición. México 1977. pag. 508.

manera posible. Los fines esenciales del Estado se reducen a la defensa del exterior, el mantenimiento del orden público, la realización del derecho y la promoción de la vida económica y cultural del pueblo."<sup>12</sup>

Por último, Georg Jellinek, respecto al tema abordado señala: "El más alto principio para la actividad general del Estado es, por tanto, promover la evolución progresiva de la totalidad del pueblo y de sus miembros. Este principio se aplica en tres direcciones: una frente al individuo, cuya evolución ha de ser favorecida como miembro del todo; la segunda, frente al pueblo, en cuanto totalidad de los miembros actuales y futuros del Estado; la tercera y última, en relación con la especie humana, de la cual cada pueblo particular no es sino un miembro. Hay, pues, tres géneros de intereses solidarios, de los cuales ha de cuidar el Estado a saber: individuales, nacionales, humanos. Desde el punto de vista de la justificación teleológica, el Estado tiene para nosotros hoy, el carácter de asociación de un pueblo, poseedora de una personalidad jurídica soberana que de un modo sistemático y centralizador, valiéndose de medios exteriores, favorecen los intereses solidarios individuales,

12.- Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa. 5a. edición. México D.F. 1981. pag. 69.

nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común."<sup>13</sup>

Así, podemos concluir, que si el fin de la seguridad social es el de lograr el desarrollo individual y social del ser humano, entonces esta materia es uno de los medios más apropiados para conseguir el logro de los fines más elevados del Estado.

c) Sociales.

Es un consenso general entre los sociólogos de la actualidad que el ser humano es un ente eminentemente social, implicando esto, que el hombre sea producto de las relaciones que entabla a lo largo de su vida.

Esta sociabilidad conlleva la interacción de las personas en los diferentes campos de la vida (economía, política, etc.) surgiendo la estratificación y especialización del trabajo.

La complejidad de las relaciones sociales en la actualidad, ha rebasado los supuestos teóricos que sobre justicia e igualdad, los sociólogos habían propuesto, haciendo necesaria la aparición de la

13.- Jellinek Georg. Teoría General del Estado. Ed. Albatros. 1a. edición. Buenos Aires, Argentina 1981. pag. 196.

seguridad social, con la cual se pretende lograr una sociedad más justa en todos los ordenes.

La seguridad social representa así, la respuesta a las injusticias surgidas de las contradicciones sociales de la actualidad; en este sentido se pronuncia la Asociación Internacional de la Seguridad Social (A.I.S.S.) al expresar:

"De hecho, la inseguridad y desigualdades sociales, miseria y subdesarrollo, representan no solamente la negación de la justicia social, sino un obstáculo al pleno desarrollo del hombre. La conciencia social en relación con estos problemas despierta siempre el deseo de alcanzar el mayor bienestar y una mayor equidad y esta es la respuesta social a una situación paradójica de un mundo que alcanza un progreso tecnológico acelerado con las proyecciones del futuro que ensancha el universo conocido, en presencia de la situación de grandes masas que luchan por elevar su nivel de vida."<sup>14</sup>

14.- Informe de la A.I.S.S. XVI Asamblea General. 1964-1966. Desarrollo y Tendencias de la Seguridad Social. En Seguridad Social. publicación de las Secretarías Generales de la C.I.S.S. y A.I.S.S. año XVI. época III. Nums. 46-47. México. julio-octubre de 1967. pag. 41..

d) Jurídicos.

Tradicionalmente se ha considerado que el fundamento jurídico de la seguridad social en México, se encuentra contenido en la fracción XXIX del inciso a) y la fracción XI del inciso b) del artículo 123 constitucional: sin embargo, en este ordenamiento jurídico existen disposiciones íntimamente relacionadas con esta materia y que deben ser tomadas en cuenta como fundamentos jurídicos de ella.

Si entendemos a la seguridad social en un sentido amplio, tendremos que admitir que las normas que regulan esta área no son únicamente las relacionadas con el seguro social, sino todas aquellas que tiendan a la superación del trabajador, en primer término, y de la sociedad, en segundo término, en todos sus aspectos, ya que esto es el fin último de la materia en cuestión.

En este orden de ideas, el artículo 3 de nuestro máximo ordenamiento jurídico debería considerarse como fundamento de la seguridad social, ya que establece que la educación deberá ser un medio para que el ser humano tenga un desarrollo armónico de sus facultades, objetivo de la materia a la que nos referimos.

Así mismo, el artículo 4 de nuestra Carta Magna, al establecer el derecho a la salud, a la vivienda y la protección a los menores, estatuye fundamentos de la seguridad social, ya que son

medidas cuya finalidad es coincidente con los fines de la materia a la que nos referimos.

Los artículos 25 y 26 constitucionales, al establecer la rectoría económica del Estado y facultarlo a establecer las políticas de desarrollo que estime convenientes, busca con ello el beneficio y superación económica del pueblo en general, objetivo también de la seguridad social.

Lo anteriormente expresado no pretende incluir en la materia que analizamos, aspectos cuyo estudio corresponde a otras ramas, sino tomar los aspectos más relevantes de ellas a fin de que la seguridad social cumpla cabalmente su objetivo.

### 3.- Principios de la Seguridad Social.

Diversos autores han considerado que los principios fundamentales de la seguridad social son los siguientes:<sup>15</sup>

a) Universalidad. Este principio se refiere al campo de aplicación de las normas de seguridad social, las cuales deben abarcar un número cada vez mayor de personas, sin distinciones de sexo, edad, condición económica, política, etc.

Respecto de este principio, el "Plan Beveridge" (el cual lo denomina el principio de extensión), expresa lo siguiente:

"El quinto principio fundamental es que el seguro social debe ser tan extenso como sea posible, tanto en orden al número de personas comprendidas en él como en orden a las necesidades

- 15.- Entre ellos se consultaron a: Beveridge William Henry. Plan Beveridge. Ed. Minerva S.R.L. 1a. edición. México D.F. 1979. Fajardo Crivillero Martín. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Talleres Gráficos P.L. Villanueva S.A. 1a. edición. Lima, Perú 1975. Paredes Ballón Guillermo. Doctrina de la Seguridad Social Peruana. En Seguridad Social. Vol 1. Forum de Seguridad Social. marzo de 1973. Ed. División de Capacitación del Seguro Social Peruano. 1a. edición. Arequipa, Perú. 1974.

de dichas personas. "16

b) Integridad. Este principio consiste en la suficiencia de prestaciones que la seguridad social debe otorgar a sus asegurados, es decir, que las prestaciones otorgadas sean suficientes y oportunas para cubrir los riesgos para los que fueron creadas: Martín Fajardo Crivillero explica este principio en la siguiente forma:

"El principio de integralidad o integridad esta referido a las prestaciones. Según él, las prestaciones que imparte la seguridad social, dentro de un criterio orgánico y sistematizado, debe cubrir la integridad del infortunio o aflicción social para la cual han sido creadas, concebida esta en términos de cantidad y oportunidad. Cuando las prestaciones no cumplen este designio, en grado de suficiencia y rapidéz, evidentemente no se ajustan ni responden al criterio esencialmente tuitivo de esta institución."17

c) Unidad. Se considera que este principio busca que, tanto las prestaciones como las cuotas de seguridad social sean uniformes para toda la población, evitando con ello que surja la duplicidad de funciones de organismos distintos y, en un momento dado, desigualdades en las prestaciones otorgadas, lo cual iría en contra del principio de

16.- Beveridge William Henry. Ob. cit. pag. 50.

17.- Fajardo Crivillero Martín. Ob. cit. pag. 26.

solidaridad.

Por ello, se ha considerado que para el buen funcionamiento de la seguridad social sea necesario que una sola institución, en un país determinado, sea la encargada de otorgar las prestaciones y cobrar las cuotas de manera uniforme.

d) Solidaridad. Este principio considera que la responsabilidad de los riesgos que puede sufrir la población, debe recaer, precisamente, en la sociedad, siendo esta la responsable de otorgar a los individuos los medios suficientes para vivir dignamente cuando, por alguna causa, se ven imposibilitados para allegarse recursos por sí mismos; o dicho de otra forma, si la sociedad entera se beneficia del trabajo individual, es justo que ella sostenga al individuo cuando este, por alguna causa, no puede seguir laborando: al respecto Guillermo Paredes Ballón manifiesta:

"La seguridad social no debe tender al gregarismo social, no debe abolirse la responsabilidad individual ni crearse un Estado paternalista. Debe existir solidaridad entre toda la población y entre todos sus grupos sociales, mediante una labor complementaria y de ayuda cuando así lo requiera."<sup>18</sup>

e) Internacionalidad. Este principio se refiere al derecho

18.- Paredes Ballón Guillermo. Ob. cit. pag. 26.

que tiene todo ser humano, sin distinción de nacionalidad, de gozar de los beneficios de las instituciones de seguridad social.

Este derecho no se limita únicamente a que en los diversos países del orbe, exista vigente algún sistema de seguridad social sino que, además, los derechos que ha adquirido una persona en su país, en esta materia, le sean respetados en cualquier otro lugar en el que se encuentre.

Este principio, como es de suponerse, no se ha cumplido cabalmente por circunstancias que serán analizadas posteriormente; sin embargo, es conveniente señalar que para lograr realizar este principio, diferentes países han celebrado convenios de asistencia para la protección de sus ciudadanos, cuando estos se encuentren en el extranjero.

#### 4.- Instituciones de Seguridad Social en México.

La seguridad social en México la imparten, principalmente, tres organismos que son: El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a los cuales nos referiremos brevemente a continuación.

##### a) Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios a cuyo cargo se encuentra la administración y organización de la mayor parte del seguro social en nuestro país (art. 5).<sup>19</sup>

Los órganos integrantes del Instituto al que nos referimos son los siguientes: (art. 246)

- |                          |                             |
|--------------------------|-----------------------------|
| 1.- La Asamblea General. | 3.- Comisión de Vigilancia. |
| 2.- El Consejo Técnico.  | 4.- La Dirección General.   |

La máxima autoridad del I.M.S.S. es la Asamblea General, la cual se encuentra integrada por 10 miembros nombrados por el Ejecutivo

19.- Los artículos citados en este apartado se refieren a la Ley del Seguro Social.

Federal, 10 miembros nombrados por las organizaciones patronales y 10 nombrados por las organizaciones obreras, los cuales durarán en su puesto seis años, pudiendo ser reelectos (art. 274).

Son funciones de la Asamblea General, las de discutir, para modificarlos o aprobarlos, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia (art. 250).

Serán funciones del Consejo Técnico, la de representar legalmente al Instituto y administrario, estará integrado por cuatro personas de cada sector (patronal, obrero y estatal) nombrados de entre los miembros de la Asamblea General, con sus respectivos suplentes.

El Director General del Instituto será, además, el Presidente del Consejo Técnico y el Secretario de Salud será siempre miembro del propio Consejo Técnico (art. 252).

Los consejeros durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos y su designación será revocable siempre que lo pidieren los miembros del sector al cual pertenece o por causa justificada para ello, con aprobación de la Asamblea (art. 252).<sup>20</sup>

20.- Respecto de las atribuciones del Consejo Técnico, ver art. 253.

La Comisión de Vigilancia estará compuesta por seis miembros con sus respectivos suplentes. Cada sector integrante de la Asamblea General propondrá a las personas que considere pertinentes, durando en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos.

La designación de los miembros de la Comisión de Vigilancia será revocable cuando lo soliciten los miembros del sector que lo hubiese propuesto o porque exista causa justificada para ello (art. 254).<sup>21</sup>

El Director General deberá ser mexicano por nacimiento y será designado por el Presidente de la República, teniendo el derecho de vetar las resoluciones del Consejo Técnico, cuyo efecto será el de suspender la aplicación de la resolución hasta que la Asamblea General resuelva en definitiva (art. 258)<sup>22</sup>

b) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios a cuyo cargo se encuentra la

21.- Respecto de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia, ver art. 255.

22.- Respecto de las facultades del Director General, ver art. 257.

administración del seguro social de los empleados del Gobierno Federal, en los términos del artículo I de su propia Ley (art. 4).<sup>23</sup>

Los órganos rectores del I.S.S.S.T.E. son: (art. 151)

- 1.- La Junta Directiva.
- 3.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.
- 2.- El Director General.
- 4.- La Comisión de Vigilancia.

La Junta Directiva al integran once miembros, cinco designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.): cinco serán los respectivos titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Salud, de Desarrollo Urbano y Ecología y del Trabajo y Previsión Social. El otro miembro será el Director General, que será designado por el Presidente de la República (art. 152).

Los integrantes de la Junta Directiva durarán en su encargo el tiempo que dure su designación, pudiendo ser revocados libremente por quienes los hubieron designado (art. 154).

- 23.- Los artículos citados en este apartado, se refieren a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Cada integrante tendrá un suplente que lo sustituirá en sus faltas temporales (art. 155).<sup>24</sup>

El Director General será auxiliado, en sus funciones, por los trabajadores de confianza que el reglamento interior señale y que él proponga. La Junta determinará cual de estas personas lo suplirá en su ausencia (art. 164).<sup>25</sup>

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda se integrará por cuatro vocales propuestos por la F.S.T.S.E., un vocal designado por la Junta Directiva y un vocal designado por cada una de las siguientes Secretarías: de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social y de Desarrollo Urbano y Ecología; haciendo un total de nueve vocales, los cuales no podrán ser miembros de la Junta Directiva ni tener otro cargo en el Instituto, teniendo, cada uno, un suplente respectivamente (arts. 165 y 166).

Los vocales durarán en sus funciones durante el tiempo que subsista su designación y podrán ser removidos por quienes los hubieren propuesto. La Comisión sesionará, por lo menos, una vez a la semana (arts 167 y 168).<sup>26</sup>

24.- Respecto de las atribuciones de la Junta Directiva, ver art. 157.

25.- Respecto de las facultades del Director General, ver art. 163.

26.- Respecto de las facultades de la Comisión de Vigilancia, ver art. 169.

La Comisión de Vigilancia la Integrarán siete miembros, los cuales serán nombrados de la siguiente forma: un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, uno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno del I.S.S.T.E., que actuará como secretario técnico y sin derecho a voto y tres designados por la F.S.T.S.E.: por cada miembro se nombrará un suplente (art. 171).<sup>27</sup>

- c) Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios a cuyo cargo se encuentra el otorgar las prestaciones contenidas en el artículo 16 de la Ley que lo rige (arts. 1 y 2)<sup>28</sup>

Los órganos que integran al I.S.S.F.A.M. son: La Junta Directiva y el Director General (art. 4).

- 27.- Respecto de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia, ver art. 173.
- 28.- Los artículos citados en este apartado se refieren a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

La Junta Directiva se integrará por nueve miembros, tres designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, tres por la Secretaría de Marina, dos por la de Programación y Presupuesto y uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cada miembro de la Junta tendrá un suplente, sin que ninguno de estos pueda suplir los cargos de Presidente y Vicepresidente de la Junta (art. 5).

Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, propondrán a la persona que desempeñará el cargo de Presidente y el Ejecutivo Federal hará la designación correspondiente; si el Presidente es de las personas propuestas por la Secretaría de la Defensa Nacional, el Vicepresidente será de las personas propuestas por la Secretaría de Marina y viceversa.

Los miembros de la Junta durarán en su encargo el tiempo que subsista su designación y podrán ser revocados libremente por quienes los hubieren nombrado (art. 6).<sup>29</sup>

El Director y Subdirector General serán designados por el Ejecutivo Federal debiendo tener, el primero, el grado de General o Almirante. El Subdirector General y demás subdirectores podrán pertenecer a la Secretaría de la Defensa Nacional o a la de Marina

29.- Respecto de las facultades de la Junta Directiva, ver art. 10 de la Ley del I.S.S.F.A.M.

indistintamente.(art. 7)

Quando el Director General sea de las personas propuestas por la Secretaría de la Defensa Nacional, el Subdirector será de las personas propuestas por la de Marina y viceversa, sin que los dos puedan pertenecer a la misma secretaría.<sup>30</sup>

30.- Respecto de las atribuciones del Director General, ver art. 11 de la Ley del I.S.S.F.A.M.

## 5.- Integración de la Seguridad Social Mexicana.

Se entiende por integración de la seguridad social al conjunto de leyes vigente que regulan las prestaciones de seguridad social otorgadas a los trabajadores y a sus familiares, es decir, es el grupo de leyes (ya sean laborales, de seguridad social o de cualquier otro tipo) que contengan prestaciones de seguridad social, en beneficio de los trabajadores y sus familiares.

Al respecto Alberto Trucba Urbina señala:

"La seguridad social se integra por el complejo normativo de leyes específicas que rigen para los trabajadores en general, obreros, jornaleros, empleados, profesores, abogados, médicos, ingenieros y todo aquel que presta un servicio a otro, conforme al apartado A del artículo 123 de la Constitución, para los empleados públicos de los Poderes de la Unión y para las Fuerzas Armadas Mexicanas, lo cual implica la proletarización social de ésta. Solamente se encuentran al margen de la seguridad social los trabajadores de los Estados y de los municipios, puesto que no hay ninguna Ley Federal al respecto, no obstante que conforme a la fracción X del artículo 73 constitucional, es facultado el Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123, en el cual se incluyen

normas de seguridad social.<sup>31</sup>

Disentimos del Doctor Alberto Trueba Urbina cuando limita los alcances de la seguridad social a las personas que prestan un trabajo subordinado en los terminos del artículo 123 constitucional ya que, como ha quedado manifestado en el apartado tres de este capítulo, la seguridad social debe abarcar al mayor número de personas posible, aún cuando ellas se encuentren desempleadas, tal y como acontece en algunas legislaciones de países desarrollados.

Es importante señalar, también, que el hecho de que en nuestro país existan tres institutos específicos encargados de la seguridad social y diversas instituciones destinadas a otorgar prestaciones que corresponden a esta materia (por ejemplo I.N.F.O.N.A.V.I.T., F.O.N.A.C.O.T., Secretaría de Salud, etc.) ello no significa ningún avance en la materia.

La anterior afirmación se sustenta en el hecho de que la experiencia ha demostrado que, mientras las prestaciones de seguridad

31.- Trueba Urbina Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. Ed. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1977. pags. XIV y XV.

social se encuentren dispersas, no habrá justicia en el otorgamiento de las mismas.<sup>32</sup>

Lo anterior es particularmente notable en el caso de México, ya que al dividir a los trabajadores en general de los trabajadores al servicio del Estado, parecería que existen dos categorías de trabajadores, lo cual contraría los principios de igualdad y solidaridad, tanto en el campo laboral como en el de la seguridad social.

En similares circunstancias se encuentran los miembros del ejército, por lo que sería conveniente la unificación de la legislación de seguridad social a fin de cumplir con el principio de solidaridad, uno de los principales generadores de esta materia.

32.- Al respecto consultar a Mesa-Lago Carmelo. La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. Ed. Fondo de Cultura Económico. 1a. edición. México 1986.

## SEGUNDA PARTE

# LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL

## CAPITULO III.

ORGANISMOS INTERNACIONALES  
RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD  
SOCIAL.

## 1.- Organización de las Naciones Unidas.

La máxima organización internacional que en la actualidad existe, tuvo su antecedente directo en la Sociedad de Naciones, la cual dejó de existir, jurídicamente, el 31 de Julio de 1947, transfiriéndose todos sus bienes, a la Organización de las Naciones Unidas.

Desde el inicio de la segunda conflagración mundial, se dejó sentir la necesidad de crear un organismo internacional que superara las deficiencias que había tenido la Sociedad de Naciones y que había conducido al segundo enfrentamiento bélico mundial.

Entre los documentos más importantes que precedieron a la Carta de las Naciones Unidas, se encuentra la Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941; la Declaración de las Naciones Unidas, del 10. de enero de 1942; la Declaración de Moscú sobre Seguridad General, del 30 de octubre de 1943; las Propuestas de Dumbarton Oaks, publicadas el 9 de octubre de 1944 y la Conferencia de Yalta, del 4 al 11 de febrero de 1945.

En estos documentos se deja sentir la necesidad de crear un mundo en el cual la paz sea la base de la seguridad y bienestar de cada uno de los individuos que lo integran.

El texto definitivo de la Carta, se adoptó en la llamada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional de San Francisco, celebrada del 25 de abril al 26 de junio de 1945, la cual tomó como base de la discusión, las Propuestas de Dumbarton Oaks y los Acuerdos de Yalta, junto con ciertas observaciones que algunos países hicieron a estos documentos.

La Carta consta de 111 artículos y un apéndice, que es el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Los XIX capítulo de que consta el documento se encuentran ordenados de la siguiente forma:

En el capítulo I, se enuncian los propósitos y principios que persigue la Organización; el capítulo II, habla de los miembros, su admisión y su suspensión o expulsión del organismo; en el capítulo III, se establecen los órganos principales, quedando viva la posibilidad de crear órganos subsidiarios.

El capítulo IV, señala y fija la integración y competencia de la Asamblea General y el capítulo V, hace lo propio respecto del Consejo de Seguridad; el capítulo VI, establece los procedimientos y modalidades para la solución pacífica de las controversias entre los Estados; el capítulo VII, fija las reglas a seguir para mantener o reestablecer la paz, cuando los procedimientos del capítulo VI fueren insuficientes.

El capítulo VIII, se refiere a todo lo relativo a los acuerdos regionales: los capítulos IX y X hablan de la cooperación internacional en el ámbito económico y social y del órgano encargado de ello, el Consejo Económico y Social; del capítulo XI al XIII, se establecen normas referentes al problema del colonialismo y la administración fiduciaria, fijando las facultades del Consejo de Administración Fiduciaria.

El capítulo XIV, contiene disposiciones referentes a la Corte Internacional de Justicia; el capítulo XV, se refiere a la Secretaría de la O.N.U.; el capítulo XVI, establece normas referentes a la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, obligación del registro de los tratados y de la supremacía de la Carta sobre cualquier otro tratado.

El capítulo XVII, se refiere a los países ex-miembros del Eje; el capítulo XVIII, establece el procedimiento de reformas a la Carta y, finalmente, el capítulo XIX indica el procedimiento para la ratificación y firma del documento.

La forma en la que las Naciones Unidas se relacionan con la seguridad social es a través de sus órganos especializados, en particular con la Organización Internacional del Trabajo y con la Organización Mundial de la Salud, los cuales serán estudiados en su oportunidad.

Existen otros organismos especializados de las Naciones Unidas que se relacionan, en forma indirecta, con la seguridad social, como son la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (U.N.I.C.E.F.), el Comité de Planificación del Desarrollo, etcétera, que por razones de espacio y por no ser materia del presente trabajo, no abordamos.

## 2.- Organización de Estados Americanos.

Los antecedentes más remotos de la organización americana, se encuentran en la época de la independencia de las naciones de nuestro continente y tuvo como motivo, el temor de que algunos países europeos intentaran reconquistar los territorios recientemente independizados.

El principal motivador de la unión de los pueblos americanos, fué Simón Bolívar, quien en diversos momentos intentó convocar (y algunas veces lo logró) a los países recientemente liberados, para tal fin: sin embargo, la mayoría de las veces fracasó.

El fracaso de estos intentos se debió, principalmente, a que en esa época, y debido a la euforia de los pueblos por haber logrado su independencia, estos se negaban a celebrar cualquier pacto que pudiera poner en peligro o limitar su recién adquirida soberanía.

La primera organización importante en América, surgió de la Primera Conferencia Panamericana, celebrada del 10. de octubre de 1889 al 18 de abril de 1890 y se denominó "Unión Internacional de las Repúblicas Americanas."

A pesar de los múltiples errores y fracasos que sufrió la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, logró subsistir hasta la terminación de la Segunda Guerra Mundial y tuvo como grandes méritos,

el haber logrado la integración de un organismo regional que sobrevivió a la Primera Guerra Mundial y el haber ofrecido proposiciones comunes latinoamericanas, en el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas.

De esta forma, el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca, firmado en Rio de Janeiro en 1947, la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Pacto de Bogotá, representan los documentos constitucionales fundamentales de la actual Organización de Estados Americanos.<sup>1</sup>

La Carta de la Organización de Estados Americanos consta de 112 artículos, distribuidos de la siguiente forma: el capítulo I, habla de la naturaleza y propósitos de la organización de referencia; el capítulo II, se refiere a sus principios; el capítulo III, establece los derechos y deberes fundamentales de los Estados miembros.

Los principios para la solución pacífica de las controversias se encuentran contenidos en el capítulo IV; el capítulo V, establece las bases de la seguridad colectiva; el capítulo VI, habla de las normas de cooperación económica entre los Estados americanos; el capítulo VII, señala las normas de cooperación social y el capítulo VIII, establece las normas culturales de la Organización.

1.- Ann Van Wynen Thomas. La Organización de Estados Americanos. Ed. U.T.E.H.A. 1a. edición. México 1968. pag. 40.

El capítulo IX, establece los órganos de la institución y del capítulo X al XV, se indican las funciones e integración de cada uno de estos órganos; el capítulo XVI, establece la relación entre los Estados miembros con las Naciones Unidas; el capítulo XVII, señala disposiciones varias referentes a la inmunidad de la que gozarán los representantes de la Organización y, finalmente, el capítulo XVIII, indica las bases de la ratificación y vigencia de la Carta.

La Organización de Estados Americanos se relaciona con la seguridad social a través de sus organismos especializados y de las entidades y comisiones especiales, en particular con el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, la Organización Panamericana de la Salud (la cual, por cierto, es la organización internacional más antigua en su género), el Instituto Interamericano del Niño, etcétera.

### 3.- Organización Internacional del Trabajo.

Con la firma del Tratado de Versalles, el 28 de junio de 1919 y la creación de la Sociedad de Naciones, nace la Organización Internacional del Trabajo, con la intención de estudiar los problemas laborales y adoptar normas internacionales de protección a los trabajadores.

La O.I.T. fué la única institución que logró sobrevivir a la Segunda Guerra Mundial y fué la primera organización especializada que se asoció con las Naciones Unidas, permitiendo continuar con su labor de protección a los trabajadores.

Los trabajos de la O.I.T. en sus casi 69 años de vida, han sido relevantes en el área laboral y, en materia de seguridad social, ha sido la institución que en mayor grado ha alentado la expansión de esta materia.

Baste señalar que, de 1919 a 1977, se firmaron 149 convenios y 157 recomendaciones que van desde el trabajo desempeñado en las minas, agricultura, industria, etc., hasta las condiciones de los trabajadores marinos, protección de los trabajadores contra la radiación, etc.

Entre los convenios de mayor importancia, para efectos de nuestro estudio, se encuentran el convenio 19, Relativo a la Igualdad de Trato en Materia de Indemnización por Accidentes de Trabajo (1925); el convenio 48, Sobre la Conservación de los Derechos de Pensión de los Trabajadores Migrantes (1935); el convenio 66, Relativo a los Trabajadores Migrantes (1939); el convenio 97, que fué una revisión al convenio 66 realizada en 1949; el convenio 102, de Normas Mínimas de Seguridad Social (1952); el convenio 118, Relativo a la Igualdad de Trato de Nacionales y Extranjeros en Materia de Seguridad Social (1962) y, finalmente, el convenio 157, Relativo al Establecimiento de un Sistema Internacional para la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social (1982), documentos a los que nos referiremos posteriormente.

El texto base de la Organización Internacional del Trabajo se denomina "Constitución de la Organización Internacional del Trabajo", el cual consta de 40 artículos los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente forma:

Los primeros trece artículos de los que consta el capítulo I, se refieren a la organización de la O.I.T., las partes que la integran, sus facultades y forma de elección de sus miembros.

El capítulo II, que va del artículo 14 al 37, señala el funcionamiento del organismo en cuestión, sus partes integrantes y

establece las bases para la aplicación de los convenios que sean ratificados por los integrantes de la Organización.

Los artículos 35, 36 y 37, de los que consta el capítulo III, se refieren a las prescripciones generales, tales como la interpretación de los convenios, modificación de los mismos para aplicarlos en cada país en concreto, etc.

Finalmente, el capítulo IV, que consta de los tres últimos artículos, se refiere a las disposiciones transitorias.

Las relaciones sostenidas entre la O.I.T. y otros organismos vinculados con la seguridad social, han sido muy estrechas en el plano internacional, debido a la amplia experiencia de este órgano en la materia.

Cabe señalar, que las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud, tienen representantes en la Comisión de Expertos en Seguridad Social de la O.I.T., de conformidad con los acuerdos establecidos entre las organizaciones a las que nos referimos.

Es relevante agregar que la O.I.T. fué el organismo gestor para la creación de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, la cual nace en 1927 bajo el nombre de "Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Sociedades de Socorros Mutuos y Cajas del Seguro

de Enfermedad.", realizando, en la actualidad, diversas actividades conjuntas.

Asimismo, la O.I.T. mantiene relaciones con la Organización de Estados Americanos, a través de la Organización Panamericana de la Salud, con la Liga de los Estados Arabes, con la Comunidad Económica Europea, etc.

#### 4.- Organización Mundial de la Salud.

La lucha en contra de las plagas y enfermedades se remonta a tiempos remotos, ya que la preservación de la salud ha sido una preocupación constante en la vida del hombre: sin embargo, la contienda internacional organizada en este aspecto, data de mediados del siglo pasado.

El primer intento serio en este sentido, lo constituyó una conferencia sanitaria internacional celebrada en París en 1851, se pretendía con ella, que los países asistentes tomaran medidas conjuntas para combatir la cólera, la fiebre amarilla y la peste, aunque no se llegó a ningún acuerdo.

Desde ese año, hasta 1879, se celebraron diez conferencias sanitarias internacionales, las cuales tuvieron las mismas finalidades que la primera, es decir, se trataba de tomar medidas conjuntas contra la cólera, la peste y la fiebre amarilla, no lograndose llegar a un acuerdo para ello.

Excepción a lo anterior, lo constituyó la Conferencia celebrada en Venecia en 1892, donde se firmó la "Primera Convención Sanitaria Internacional."<sup>2</sup>

2.- Paz Soldan C.E. La O.M.S. y la Soberanía Sanitaria de las Américas.  
Ed. Privada. 1a. edición. Lima, Perú. 1949. pag. 520 y 521.

Pese a lo antes apuntado, la O.M.S. nace de una conferencia internacional de la salud celebrada en Nueva York los meses de junio y julio de 1946, en donde se firma la "Constitución de la Organización Mundial de la Salud" el 7 de abril de 1948: este documento entró en vigor al ser firmado por 26 miembros de la O.N.U.

El 15 de noviembre de 1947, se firma el acuerdo entre la O.M.S. y la O.N.U. y desde el 10 de julio de 1948 la O.M.S. es organismo especializado de la O.N.U.

Como ha quedado apuntado, el documento básico de la O.M.S. se denomina "Constitución de la Organización Mundial de la Salud", el cual consta de 82 artículos que se encuentran distribuidos en la siguiente forma:

El capítulo I, se refiere a la finalidad de la Organización, el capítulo II establece las funciones de este organismo internacional; el capítulo III, que abarca de artículo 3 al artículo 8, se refiere a los miembros de la Organización y establece algunas condiciones para adquirir tal calidad.

El capítulo IV (art. 9), señala a los órganos principales de la O.M.S.; el capítulo V (arts. 10 al 23), habla del principal órgano de la Organización Mundial de la Salud, es decir, de la Asamblea Mundial de la Salud, estableciendo la forma como se estructurará, sus

funciones y los períodos de sesiones.

El capítulo VI (arts. 24 al 29), está dedicado a otro de los órganos de la Organización: el Consejo Ejecutivo, estableciendo su estructura y funciones: el capítulo VII (arts. 30 al 37), consigna la estructura de la Secretaría General de la O.M.S. e indica sus atribuciones.

El capítulo VIII (arts. 38 al 40), habla de los comités que el Consejo Ejecutivo establecerá por iniciativa propia, por indicación de la Asamblea de la Salud o a propuesta del Director General.

El capítulo IX (arts. 41 y 42), se refiere a las conferencias que la Asamblea de la Salud o el Consejo Ejecutivo pueden convocar para el estudio de los asuntos relacionados con la O.M.S.: el artículo 43, único del que consta el capítulo X, señala que la sede de la Organización Mundial de la Salud será determinada por la Asamblea de la Salud, previa consulta con la Organización de las Naciones Unidas.

El capítulo XI (arts. 44 al 54), indica la forma en la que se establecerán organizaciones regionales sobre la materia, sus funciones y competencia: este capítulo regula la actividad de la Organización Panamericana de la Salud, a la cual nos referiremos posteriormente.

El capítulo XII (arts. 55 al 58), establece la forma como se fijará el presupuesto y las erogaciones de la O.M.S. y el capítulo XIV (arts 61 al 65), señala la obligación de los Estados miembros de rendir informes sobre la situación que guarda su país en relación con los problemas de salud.

El capítulo XV (arts. 66 al 68), consigna la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades de las que gozará la Organización y su personal. El capítulo XVI, está dedicado a la relación que tendrá la O.M.S. con otros organismos internacionales y el capítulo XVII, preceptua el procedimiento para reformar el documento básico de la Organización a la que nos referimos.

El capítulo XVIII (arts. 74 al 77), estipula los idiomas oficiales de la O.M.S. y la interpretación de los acuerdos a los que lleguen los Estados miembros de este organismo y, finalmente, el capítulo XIX (arts. 78 al 82), precisa la forma como entrará en vigor el documento constitutivo de la O.M.S.

La relación de la Organización Mundial de la Salud con la seguridad social es muy estrecha, principalmente en el área de la salud, ya que, este organismo mantiene relaciones muy cercanas con diferentes órganos internacionales que colaboran con el desarrollo y expansión de la seguridad social.

Las principales aportaciones de la O.M.S. a la seguridad social se encuentran en el área de los seguros de enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo y aquellas en donde la salud del individuo se vea afectada.

##### 5.- Organización Panamericana de la Salud.

La Organización Panamericana de la Salud fué creada por la Duodécima Conferencia Sanitaria Panamericana, celebrada en Carácas, Venezuela, en 1947 y tiene como antecedente a la Oficina Sanitaria Panamericana, acutalmente órgano ejecutivo de la Organización, misma que fué autorizada en 1902 por resolución de la Segunda Conferencia Internacional Americana.

La Constitución de la Oficina Sanitaria Panamericana fué ratificada en 1950 en Ciudad Trujillo, por la Décimotercera Conferencia Sanitaria Panamericana; la Décimocuarta se celebró en Santiago de Chilo y la Décimoquinta se llevo a cabo en San Juan de Puerto Rico en 1958, en donde cambió el nombre de Organización Sanitaria Panamericana por el de Organización Panamericana de la Salud.

Actualmente la integran los 21 Estados americanos, tiene su sede en Washigton D.C. y esta dirigida por el Comité Ejecutivo que funciona en los intervalos entre las Conferencias Sanitarias Panamericanas, que se reúnen cada cuatro años.

Entre los acuerdos más importantes que ha celebrado la Organización Panamericana de la Salud, se encuentran el suscrito con la Organización Mundial de la Salud, en mayo de 1949, por el que se dispone que las funciones de orden administrativo y las políticas de la

O.M.S. serán asumidas, en el Hemisferio Occidental, por la O.P.S.; y el celebrado con la Organización de Estados Americanos, suscrito el 23 de mayo de 1950 a través del cual se dispone que la O.P.S. será un organismo especializado de la O.E.A.

La Organización Panamericana de la Salud se mantiene de las contribuciones anuales de sus miembros: Francia, Países Bajos y Reino Unido contribuyen por sus territorios americanos .

Para alcanzar los objetivos generales de la Organización, la Oficina Sanitaria Panamericana actúa como centro coordinador para la celebración, interpretación y aplicación entre los países, por conducto directo de comunicación sobre cuestiones técnicas entre las autoridades sanitarias de los Estados americanos y como órgano consultor de las autoridades nacionales de sanidad, para fomentar la organización de apropiados servicios de sanidad, adaptados a las condiciones de cada país.

En general, la labor de colaboración de la Oficina se supervisa en la sede por dos divisiones técnicas: la de Fomento de la Salud y la de Educación y Adiestramiento.

Las relaciones con las autoridades sanitarias de los gobiernos, por lo que respecta al planteamiento y ejecución de programas, se mantiene por medio de cinco oficinas de zona, ubicadas en

México. Guatemala, Perú, Brasil y Argentina y una oficina de campo (situada en Jamaica).

El Comité Ejecutivo es el encargado de dirigir a la Organización en los intervalos entre las Conferencias Sanitarias Panamericanas, que se reúnen cada cuatro años.

El documento básico de la Organización Panamericana de la Salud, se denomina "Constitución de la Organización Panamericana de la Salud" y consta de 29 artículos, distribuidos en 9 capítulos que se encuentran organizados de la siguiente forma:

En el capítulo I, se habla de la Organización, sus propósitos (art. 1), sus miembros (art. 2) y los organismos que la integran (art. 3); el capítulo II (arts. 4 al 8), se refiere a uno de los órganos de la O.P.S., la Conferencia Sanitaria Panamericana, estableciendo sus funciones, composición, votación, reuniones y facultandola para elegir a su mesa directiva y establecer su reglamento.

El capítulo III, hace referencia a otro organismo de la O.P.S., el Consejo Directivo, señalando sus funciones, su composición, su forma de votación, forma en la que se reunirán y lo faculta para elegir a su mesa directiva y establecer su reglamento interno.

El capítulo IV (arts. 14 al 19), instituye al Comité Ejecutivo del Consejo Directivo de la Organización, estableciendo sus funciones, su composición, su forma de votación, sus reuniones y lo faculta para elegir a su mesa directiva y establecer su reglamento interno.

El capítulo V (arts. 20 al 23), hace alusión a la Oficina Sanitaria Panamericana, indicando sus funciones, su forma de administrarse, establece el carácter internacional del personal y faculta a su director para designar a las comisiones que ya hayan sido autorizadas por los órganos respectivos.

El capítulo VI (arts. 24 y 25), señala el presupuesto de la O.P.S., estableciendo las obligaciones financieras de los gobiernos integrantes y autorizándola a recibir donaciones. El capítulo VII (art. 26), faculta a la Organización a establecer relaciones de consulta y cooperación con otras organizaciones similares.

Finalmente, el capítulo VIII (arts. 27 y 28), consigna las reglas bajo las cuales se modificará el Código Sanitario Panamericano y la Constitución de la O.P.S. y el capítulo IX, señala la vigencia de la Constitución de la O.P.S.

Encontrándose entre sus principales atribuciones las de evitar la invasión y propagación de enfermedades, fomentar las medidas

de prevención en contra de ellas, fomentar entre los países miembros la cooperación en el campo de la salubridad etc., la principal contribución de la O.P.S. en materia de seguridad social se encuentra, precisamente, en el área de la salud, que la materia que estudiamos proporciona a los individuos que protege, cooperando estrechamente con los organismos de seguridad social de cada país miembro.

## 6.- Asociación Internacional de la Seguridad Social.

En el mes de octubre de 1929, en el curso de una asamblea celebrada en Bruselas de la O.I.T., los delegados de 17 organizaciones pertenecientes a 9 países y que representaban a 20 millones de asegurados, creaban la Conferencia Internacional de Sociedades Mutualistas y Cajas de Seguro de Enfermedad: primer antecedente de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Al año siguiente, las 29 instituciones adherentes agrupaban ya a unos 30 millones de asegurados en 18 países.

Sin embargo, el objetivo asignado por los fundadores de la Conferencia Internacional, centrado básicamente en la cobertura del riesgo de enfermedad, se reveló muy pronto excesivamente limitado, en virtud del desarrollo de las legislaciones en materia de seguros sociales y la amplitud de acción iniciada por este sector de la O.I.T.

Las ramas correspondientes a invalidez, vejez y sobrevivientes merecían, en efecto, tanta atención como la rama correspondiente a enfermedad. A partir de 1936, la Conferencia Internacional amplió su campo de acción y cambió su denominación por la de Conferencia Internacional de la Mutualidad y los Seguros Sociales (C.I.M.A.S.).

La Segunda Guerra Mundial interrumpió la labor de la C.I.M.A.S.: sin embargo, durante este período surgió, a través de la labor del Comité Beveridge, una nueva concepción de la protección social, mucho más amplia que la doctrina anterior de los seguros sociales.

Reestablecida la paz, la C.I.M.A.S. se vió obligada a adaptarse al nuevo marco así configurado y fué como en septiembre de 1946, preparó la modificación de sus estatutos. Su proyecto fué adoptado practicamente sin cambio alguno por la Asamblea General reunida en Ginebra en octubre de 1947, en la que participaron representantes de organismos pertenecientes a trece países europeos y Palestina.

Fué así, como surge la actual Asociación Internacional de la Seguridad Social.

El documento básico de la A.I.S.S. se denomina "Estatutos de la Asociación Internacional de la Seguridad Social" y fueron adoptados por la XIX Asamblea General celebrada en Ginebra, Suiza, el 11 de octubre de 1977, entrando en vigor el 10. de enero de 1978.

Dicho documento se compone de 15 artículos que se encuentran distribuidos de la siguiente forma:

El artículo 1. (que consta de cuatro párrafos), nos define a la Asociación, señalando sus objetivos, medios de acción y nos indica su sede.

El artículo 2, nos habla de sus miembros, su admisión y la pérdida de tal calidad. El artículo 3 define, señala funciones, organiza y regula al principal órgano de la Asociación que es la Asamblea General.

El artículo 4, hace lo propio con otro de los órganos de la A.I.S.S. que es el Consejo. El artículo 5, establece disposiciones comunes en las reuniones de la Asamblea General y del Consejo.

El artículo 6 establece la composición, funciones, organización, etc. de la Mesa Directiva. El artículo 7, señala las funciones y forma de elección del Presidente de la Asociación. Los artículos 8 y 9 hacen lo propio con el Tesorero y el Secretario General respectivamente.

El artículo 10, indica las fuentes de ingresos, cotizaciones y presupuesto de la Asociación. El artículo 11, habla de la Comisión de Control, su composición, funciones y votación. El artículo 12, instituye las comisiones y grupos de trabajo regionales. El artículo 13, crea las Comisiones Técnicas Permanentes.

El artículo 14, hace lo propio con las Conferencias Técnicas, reuniones de Mesas Redondas, Grupos de Trabajo Ad-Hoc y manifestaciones análogas y, finalmente, el artículo 15, consigna la fecha en la que entraran en vigor los Estatutos de la A.I.S.S. (1o. de enero de 1978).

## CAPITULO IV.

### DERECHO COMPARADO.

1.- La Seguridad Social en los Países Industrializados.

a) Estados Unidos de América.

La seguridad social en los Estados Unidos de América es administrada por diversas autoridades que pueden ser Federales, Estatales o ambas a la vez, lo que crea una legislación muy variada y abundante en esta materia.

Los regimenes principales tienen su origen en la Ley de Seguridad Social de 1935, la cual da nacimiento al seguro de desempleo, el cual es administrado en forma mixta por los Estados y la Federación, encontrandose en vigor en todos los Estados del país al que nos referimos.

Cabe señalar, que en la administración de los seguros mixtos, los Estados los administran siguiendo las pautas que la Federación marca para tal efecto.

En virtud de la Ley antes mencionada, se instituyó un régimen mixto de asistencia a grupos especiales con bajos recursos económicos: ciegos, hijos a cargo y personas incapacitadas total y permanentemente; este régimen puede considerarse como "asistencia pública".

Existen además, regimenes federales sobre indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que protegen a los empleados del Gobierno Federal, a los estibadores y obreros portuarios y a los empleados particulares del Distrito de Columbia.

Entre los regimenes más importantes que estan fuera de la jurisdicción de la Ley de Seguridad Social de 1935, esta el de indemnización por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que se encuentra en vigor en cada Estado de la Unión Americana.

Existe además, un régimen federal especial de seguro social para proteger a los empleados ferroviarios en el tráfico interestatal; este régimen incluye pensiones de vejez o por incapacidad, protección a sobrevivientes, seguro de desempleo y prestaciones por enfermedad y maternidad.

La protección de estos trabajadores contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se efectúa mediante una Ley Federal de Responsabilidad Civil.

La Ley de Seguridad Social del 14 de agosto de 1935, ha sido modificada en cuatro ocasiones en los años de 1939, 1946, 1950 y 1952.

Debido a la diversidad de regimenes abarcados por la Ley de Seguridad Social, el sistema de financiamiento es diferente en cada uno

de ellos: así, el seguro de vejez y sobrevivientes es sostenido, en su totalidad, por las cotizaciones de los trabajadores protegidos, por sus patrones y por los trabajadores independientes.

En el seguro de desempleo, el Gobierno Federal grava a los empleadores de las industrias y del comercio, que emplean más de cuatro trabajadores, con el 3% de la nómina del salario; los trabajadores contribuyen al sostenimiento de éste, en diferentes porcentajes, de acuerdo a la legislación estatal aplicable.

Ya que se considera que los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales son gastos de producción, los empleadores son quienes financian los gastos, en la mayoría de los casos, a través de aseguradoras privadas.

La seguridad social en los Estados Unidos es administrada por el Departamento de Salud Pública, Educación y Bienestar.

b) Reino Unido. de la Gran Bretaña.

La seguridad social en la Gran Bretaña se basa en cinco regímenes que entraron en vigor entre los años de 1946 a 1948 y que son, a saber:

- I. Seguro Nacional, que provee las prestaciones normales de todo régimen de seguridad social, sin cubrir los accidentes de trabajo ni las enfermedades profesionales.
- II. Seguro contra Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- III. Subsidios Familiares.
- IV. Asistencia Nacional, que presta ayuda a las personas necesitadas, por lo general en efectivo.
- V. Servicio Nacional de Sanidad, que da tratamiento médico en las circunstancias en las que se requieran.

Aparte de estos cinco regímenes, existen diversas disposiciones que otorgan prestaciones a grupos específicos (por ejemplo, programas de formación profesional para ciegos) que no se incluyen en el presente trabajo.

El seguro nacional es un régimen contributivo obligatorio que comprende: a) Pensiones por vejez (retiro); b) Prestaciones por viudedad (muerte del sostén de la familia debida a cualquier causa excepto por accidente de trabajo o enfermedad profesional); c) Prestaciones de maternidad; d) Subsidios a los tutores de huérfanos de padre y madre; e) Subvenciones para gastos funerarios, en caso de muerte del asegurado o de la persona que esté a su cargo.

Además, las personas que pagan cotizaciones a título de "asalariados" o de "trabajadores independientes" están protegidas contra la incapacidad para el trabajo debida a cualquier causa, excepto accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, los asalariados están protegidos por el régimen de seguro contra desempleo.

Este seguro se rige por la Ley del Seguro Nacional de 1946, modificada en los años de 1949, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955 y 1956 y por más de 12 reglamentos. El seguro nacional es sostenido por aportaciones de las personas protegidas, del Estado y de los empleadores.

El seguro contra accidentes de trabajo, protege a las personas empleadas bajo un contrato de trabajo y comprende a los accidentes del trabajo, invalidez, enfermedades profesionales o muerte debidas a la naturaleza de su empleo o causada por accidentes sufridos en el desempeño del mismo.

Este seguro se rige por la Ley del Seguro Nacional relativa a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1946, modificada en los años de 1948 y 1953 y por la Ley de Enfermedades Profesionales de 1954 y por más de 9 reglamentos. Este seguro es sostenido por las personas protegidas, por el Estado y por los empleadores.

Los subsidios familiares consisten en una ayuda económica por cada hijo que tenga la mujer, ayuda que se puede otorgar hasta la edad de 18 años, cumpliendo ciertos requisitos.

Este seguro se rige por la Ley de Subsidios Familiares de 1945, modificada en los años de 1952 y 1956 y cuenta con más de 4 reglamentos. Es financiado, en su totalidad, por el Estado.

El seguro de asistencia nacional otorga ayuda monetaria a todos los habitantes de la Gran Bretaña que no se ocupen en empleos remunerados a jornada completa y cuyos recursos (incluida toda pensión del Estado) sean insuficientes para cubrir sus necesidades, lo anterior de conformidad con los reglamentos vigentes.

Este seguro se regula por la Ley de Asistencia Nacional de 1948 y por más de 4 reglamentos. Es financiado únicamente por el Estado.

El servicio nacional de sanidad es un régimen que pone a disposición de todos los habitantes de la Gran Bretaña un servicio sanitario gratuito y completo que garantiza la previsión, el diagnóstico y tratamiento de enfermedades.

Dicho servicio se regula por cuatro leyes principales a saber: la Ley del Servicio Nacional de Sanidad de 1946, la de 1949 (modificatoria), la de 1952 y la de 1947 (Escocia); además de contar con más de 20 reglamentos. Este servicio es financiado únicamente por el Estado.

La seguridad social en la Gran Bretaña la administra el Servicio Nacional de Sanidad y el Ministerio de Pensiones y Seguro Nacional.

c) Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.

La seguridad social en la Unión Soviética se basa en cuatro tipos de regímenes a saber:

- I. Vejez, Invalidez y Muerte.
- II. Enfermedades y Maternidad.
- III. Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- IV. Asignaciones Familiares.

El seguro de invalidez, vejez y muerte se rige por la Ley de la materia del año de 1956 (la primera Ley que lo rigió fué de 1922); este seguro se aplica a los asalariados en general, estudiantes, personas incapacitadas en el ejercicio de funciones públicas y trabajadores de granjas del Estado, existiendo disposiciones especiales para los trabajadores docentes, científicos, médicos, artistas, etc.

Para el sostenimiento de este seguro el empleador aporta entre el 4.4% al 9% de la nómina, según la industria; el gobierno aporta el excedente del gasto por encima de la cotización del empleador afectada a las pensiones (aproximadamente el 50% del costo) y el asegurado no aporta.

Con estas cotizaciones se financian, también, las prestaciones monetarias en los seguros de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo.

Este seguro lo supervisan los Ministerios de Seguridad Social de las Repúblicas a través de las oficinas de distrito de los ministerios (Departamentos de Seguridad Social de los gobiernos locales), los Comités de Pensiones locales que deciden respecto de las solicitudes y los sindicatos, para efectos de la recaudación de cuotas, consultas y otras funciones administrativas.

El seguro de enfermedades y maternidad se rige por la Ley de la materia del año de 1955 (la primera Ley que lo rigió fué de 1912). Este régimen se caracteriza porque en él se incluye un régimen universal de asistencia médica aplicable a todos los residentes de la Unión Soviética y las prestaciones en dinero se otorgan a asalariados, estudiantes y agricultores de granjas del Estado.

El seguro de enfermedades y maternidad se sostiene de las aportaciones hechas al seguro de vejez, invalidez y muerte, según la forma ya descrita en líneas anteriores y su administración se realiza, en cuanto a las prestaciones en dinero, por el Consejo Central de la Confederación de Sindicatos; y respecto de la asistencia médica, por el Ministerio de Salud de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, a través de los ministerios de salud de las repúblicas y departamentos de salud locales.

El seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se rige por la Ley de 1955, en cuanto a las prestaciones

a corto plazo y por la Ley de 1956, en cuanto a las pensiones (la primera Ley fué de 1912) y se aplica a los asalariados, estudiantes y trabajadores de las granjas del Estado, existiendo un régimen especial para miembros de granjas colectivas y asistencia médica para todos los residentes.

Este seguro es administrado, en cuanto a las pensiones por incapacidad, por organismos nacionales, regionales y sindicatos locales: en cuanto a las demás pensiones, son dirigidas por ministerios, oficinas de distrito, comités de pensiones, etc., que administran las pensiones ordinarias y la asistencia médica, por el Ministerio de Salud, en la forma ya aludida.

Las asignaciones familiares se rigen por la Ley de 1944 (única que ha existido en la materia) y más que un seguro, es un servicio nacional de asistencia a todos los residentes con bajos ingresos y con un hijo o más.

El costo de este servicio es absorbido íntegramente por el Estado y es administrado por el Ministerio de Finanzas de las Repúblicas a través de los ministerios de seguridad social de las repúblicas.

En la Unión Soviética no existe seguro de desempleo.

## 2.- La Seguridad Social en los Países en Vías de Desarrollo.

### a) Costa Rica.

La seguridad social en Costa Rica se basa en cuatro tipos de regímenes a saber:

- I. Vejez, Invalidez y Muerte.
- II. Enfermedades y Maternidad.
- III. Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- IV. Asignaciones Familiares.

El régimen de vejez, invalidez y muerte se regula por la Ley de la materia de 1971 (la primera Ley data de 1941) y se aplica a los asalariados del sector público y privado, existiendo una afiliación voluntaria para los trabajadores independientes.

Este seguro se sostiene por el asegurado en una proporción del 2.5% de sus ingresos y del 7.5% para los trabajadores independientes; por los empleadores en un 4.75% de la nómina y por el gobierno en un 0.25% del total de ingresos cubiertos (monto total no pagado con regularidad en el pasado); este seguro es administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social.

El seguro de enfermedades y maternidad se rige actualmente, por las leyes de 1952 y 1982 (la primera Ley data de 1941) y cubre a

los asalariados, trabajadores independientes (en los términos de afiliación del seguro de invalidez, vejez y muerte) y a los pensionados protegidos respecto de las prestaciones médicas.

Este seguro lo sostiene el asegurado, en una proporción de 5.5% de sus ingresos, los trabajadores independientes en un 5% de sus ingresos y los pensionados en un 4.5% de la pensión, los empleadores en un 9.25% de la nómina y el Estado en un 1.25% del total de los ingresos no cubiertos. Este seguro es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

El seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se rige por el Código del Trabajo de 1982 (la primera Ley fué de 1924) y se excluyen de este seguro a los trabajadores de la industria y comercio del Estado, así como a los trabajadores agrícolas, forestales, domésticos y temporaleros.

Este seguro es sostenido, en su totalidad, por los patrones, mediante primas de seguro variables, según el riesgo, y es administrado por el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, en cuanto a la aplicación de la Ley, y por el Instituto Nacional de Seguros, en la aplicación del programa.

Las asignaciones familiares se rigen por la Ley de la materia de 1974, única que se ha publicado al respecto y son sostenidas por el

empleador en un 5% sobre la nómina y por el gobierno con la renta del impuesto a las ventas.

Son administradas por el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social a través del Consejo de Asignaciones Familiares.

En Costa Rica no existe seguro de desempleo.

b) Chile.

La seguridad social en Chile se basa en cinco tipos de regimenes a saber:

- I. Vejez, Invalidez y Muerte.
- II. Enfermedades y Maternidad.
- III. Accidentes de Trabajo.
- IV. Seguro de Desempleo.
- V. Asignaciones Familiares.

El seguro de vejez, invalidez y muerte tuvo su primera Ley en 1924, posteriormente lo regularon dos leyes que se publicaron en 1952 y las leyes que actualmente lo rigen datan de 1980 y 1981.

Se aplica a todos los asalariados en general y los trabajadores por cuenta propia tiene una cobertura voluntaria. Los trabajadores que cotizaban en el antiguo sistema, se incorporaron al nuevo hasta mayo de 1986, recibiendo crédito por pagos anteriores.

Este seguro se sostiene con las aportaciones de los asegurados y del gobierno únicamente y cotizan en los siguientes terminos: en la pensión por vejez, el 10% del salario para personas aseguradas y en la pensión por incapacidad, del 3.5 al 3.6% del salario, dependiendo de la institución. El gobierno otorga un subsidio especial para garantizar la pensión mínima.

El control general de este seguro lo realiza el superintendente de la Compañía del Manejo del Fondo de Pensiones y la administración del programa la desarrolla la Compañía del Manejo del Fondo de Pensiones Individuales.

El seguro de enfermedades y maternidad tuvo su primera Ley en 1924 y actualmente se rige por las leyes de 1973 y 1981 sobre la materia, las cuales establecen que serán instituciones privadas quienes lo impartan y, por tanto, cualquier trabajador puede inscribirse en él.

Los empleados que ingresen a este seguro, contribuirán en un 6% de sus ingresos para el sostenimiento y el Fondo de Salud Nacional únicamente vigilará a las instituciones de salud que lo impartan.

El seguro de accidentes de trabajo tuvo su primera Ley en 1916 y actualmente se rige por la Ley de 1968 sobre la materia y se aplica a todos los trabajadores, ya sean públicos o privados, estudiantes, trabajadores universitarios y trabajadores por cuenta propia.

Este seguro se sostiene con las aportaciones del patrón en un 0.85% de la nómina más el 3.4% a 3.8% de la nómina de acuerdo a la industria y al grado de riesgo; el asegurado no contribuye.

Las contribuciones y beneficios en efectivo son administrados por el Servicio de Seguridad Social del Fondo de Salud de Empleados Privados Asalarisados y otros Fondos de Seguridad Social. El Servicio de Salud Nacional proporciona los beneficios médicos.

La primera Ley que reguló el seguro de desempleo se publicó en 1937 y actualmente se rige por la Ley de 1974 sobre la materia y se aplica a todos los trabajadores en general.

El costo del seguro de desempleo lo absorbe, en su totalidad, el gobierno y la supervisión general la realiza el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social y la Superintendencia de Seguridad Social administra el programa.

Las asignaciones familiares tuvieron sus primeras leyes en 1937 y 1953 y actualmente se rigen por la Ley de 1974 sobre la materia. Se aplica a todos los trabajadores y beneficiarios de la seguridad social con uno o más niños u otro dependiente elegible, existiendo un programa especial para las personas necesitadas.

El gobierno absorbe la totalidad del costo del programa y es administrado por el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social y por la Superintendencia de Seguridad Social. El programa especial es administrado por el Fondo de Emergencia Social.

c) Cuba.

El sistema de seguridad social en Cuba se basa en cuatro tipos de regímenes a saber:

- I. Vejez, Invalidez y Muerte.
- II. Enfermedades y Maternidad.
- III. Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- IV. Asignaciones Familiares.

El seguro de vejez, invalidez y muerte se rige por la Ley de la materia de 1979 y cubre a los asalariados y a algunos miembros de cooperativas de producción, trabajadores independientes y profesiones liberales, existiendo un régimen especial para las Fuerzas Armadas.

Este seguro se sostiene con las cotizaciones del empleador, en un 10% sobre la nómina y del gobierno, que cubre el déficit que exista y cotiza, también, como empleador. La persona asegurada no cotiza, excepto en el caso de los trabajadores independientes, que lo hacen en un 10% sobre sus ingresos.

Con las cotizaciones que el empleador realiza en este seguro, se sostienen, también, los seguros de enfermedades y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El seguro de invalidez, vejez y muerte es administrado por el Comité Estatal del Trabajo y Seguridad Social.

El seguro de enfermedades y maternidad se rige por la Ley de 1974, en lo relativo a la maternidad y por la Ley de 1979, en lo relativo a las enfermedades, cubriendo a los asalariados en general y a algunos miembros de cooperativas de producción en caso de enfermedades.

Las prestaciones médicas se otorgan a todos los residentes de Cuba. Este seguro se sostiene con las aportaciones hechas al seguro de vejez, invalidez y muerte, siendo el Estado quien absorbe el costo de los servicios médicos.

El seguro de enfermedades y maternidad es administrado por el Comité Estatal del Trabajo y Seguridad Social.

El seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se rige por la Ley de 1979 y cubre a los asalariados, a algunos miembros de cooperativas de producción, a los trabajadores independientes y a las profesiones liberales.

Este seguro se financia con las aportaciones hechas al seguro de vejez, invalidez y muerte y es administrado por el Comité Estatal del Trabajo y Seguridad Social. Las prestaciones médicas se otorgan a todos los residentes.

Las asignaciones familiares se rigen por la Ley de 1968 sobre la materia y tienen derecho a ellas las personas a cargo de los trabajadores jóvenes llamados al servicio militar.

**CAPITULO V.**

**PERSPECTIVAS                      PARA                      LA**  
**INTERNACIONALIZACION                      DE                      LA**  
**SEGURIDAD SOCIAL.**

1.- Convenios Relevantes para la Internacionalización de la Seguridad Social.

Como hemos mencionado en el capítulo III del presente trabajo, los convenios más importantes para nuestro estudio, que ha celebrado la O.I.T., en materia de seguridad social son: el convenio 19 (1925); el convenio 48 (1935); el convenio 66 (1939); el convenio 97 (1949); el convenio 102 (1952); el convenio 118 (1962) y: el convenio 157 (1982) a los cuales nos referiremos enseguida.

El convenio 19, Relativo a la Igualdad de Trato entre los Trabajadores Extranjeros y Nacionales en Materia de Indemnizaciones por Accidentes de Trabajo, fué elaborado por la Séptima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en junio de 1925, entrando en vigor el 10. de abril de 1927.

El objetivo de este convenio es el de otorgar un trato igual a los extranjeros que sufran un accidente de trabajo en el país en el que se encuentren, siempre que dicha nación haya ratificado el convenio y siendo él de un país que también lo haya ratificado: este beneficio se extiende a sus derechohabientes, sin ninguna condición de residencia y los pagos que tengan que hacerse en el extranjero, se regirán por los acuerdos especiales que celebren los países interesados.

Este convenio establece, además, la obligación de prestarse asistencia mutua entre los países que lo ratifiquen a fin de facilitar la aplicación del instrumento y de las leyes y reglamentos respectivos y a comunicarlo a la Oficina Internacional del Trabajo, quien lo comunicará, a su vez, a los demás países interesados.

El convenio 48, Relativo a la Organización de un Régimen Internacional para la Conservación de los Derechos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, fué elaborado por la Décimo Novena Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra, en junio de 1935, entrando en vigor el 10 de agosto de 1938.

A través de este convenio, se establecen las bases para que los trabajadores que han prestado sus servicios en dos o más naciones y que han estado vinculados al seguro de invalidez, vejez y muerte, conserven los derechos que adquirieron en cada uno de dichos países, respecto del seguro de referencia.

De esta forma, los países ratificantes del convenio, deberán contar con un régimen de seguro de invalidez, vejez y muerte o, en su caso, establecerlo en el término de un año contado a partir de la ratificación.

Asimismo, se establece la obligación de los países

ratificantes de colaborar con las instituciones de otros países que lo adopte, para la aplicación del convenio, pudiendo establecer reglas específicas en cuanto a la colaboración que se prestan.

También se autoriza a que las instituciones de un país ratificante, otorgue el pago de las prestaciones a sus nacionales residentes en otro país que también haya ratificado el convenio, previa autorización de este y en las condiciones fijadas por ambos países.

El convenio número 66, Relativo al Reclutamiento, colocación y Condiciones de Trabajo de los Trabajadores Migrantes fué elaborado por la Vigésima Quinta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 1939 y tuvo que haber entrado en vigor en septiembre de 1965, pero fué revisado por el convenio número 97 en 1949 y en tal virtud, este convenio no esta ya abierto a la ratificación.

Por medio de este convenio, se establece la obligación para los países miembros de que, al reclutar a trabajadores que no sean de su nacionalidad, se establezcan las condiciones en las que serán contratados, duración de sus contratos, su forma, etcétera..

También se obliga a los países miembros a establece sanciones penales para reprimir toda propaganda que induzca a los trabajadores migrantes a contratarse en otro país sin que se cumplan las condiciones ofrecidas.

El convenio 97, Relativo a los Trabajadores Migrantes, fué adoptado por la Trigésima Segunda Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 1949 y entró en vigor el 22 de enero de 1952 y es, como se ha mencionado, una revisión del convenio número 66 de esta Organización.

A través de este convenio se adicionan algunas de las obligaciones establecidas en el convenio 66, a fin de perfeccionar la protección prestada a los trabajadores migrantes.

Algunas de estas adiciones se refieren a la igualdad que tendrán los migrantes respecto a los trabajadores nacionales en los empleos que desempeñen.

Asimismo, se establece la obligación para los países que lo ratifiquen, de informar respecto de las políticas y legislación referentes a la emigración e inmigración del país del que se trate.

Se define al trabajador migrante como aquel que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, diferenciándolo de los trabajadores fronterizos, de los artistas o personas que ejerzan una profesión liberal y de los trabajadores del mar, los cuales no están sujetos a este convenio.

Se les persite, además, enviar parte de sus ganancias a donde lo deseen.

El convenio más importante para nuestro estudio, es el numero 102. Relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, adoptado por la Trigésima Quinta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en junio de 1952 y entró en vigor el 27 de abril de 1955.

Este convenio consta de 15 partes, las cuales comprenden: Disposiciones Generales, Asistencia Médica, Prestaciones de Desempleo, Prestaciones de Vejez, Prestaciones en Caso de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Prestaciones Familiares, Prestaciones de Maternidad, Prestaciones de Invalidez, Prestaciones de Sobrevivientes, Cálculo de los Pagos Periódicos, Igualdad de Trato a los Residentes no Nacionales, Disposiciones Comunes, Disposiciones Diversas y Disposiciones Finales respectivamente.

Los países que ratifiquen este convenio se obligan, por disposición del artículo 2 del mismo, a aplicar la parte I; por lo menos tres de las partes II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, que comprendan, por lo menos, una de las partes IV, V, VI, IX y X, aplicar las disposiciones correspondientes de las partes IX, XII, y XIII, a aplicar la parte XIV y especificar en la ratificación cuales son, de las partes II a X aquellas respecto de las cuales aceptan las obligaciones del convenio.

En virtud de lo anterior, los países ratificantes tiene la posibilidad de cumplir con el convenio, adaptandose a las instituciones de seguridad social con las que cuentan y ampliando, en caso de ser necesario, sus servicios en la medida de sus posibilidades y de conformidad con lo establecido en el convenio.

La importancia de este convenio radica en el hecho de que en el mismo se establecen una serie de disposiciones mínimas con las que deberá contar cada país a, fin de que el mismo tenga una reglamentación más completa sobre seguridad social, es decir, sirve como guía para el establecimiento o ampliación de los regímenes de seguridad social en los países que no cuenten con ellos o tengan una cobertura limitada de los mismos.

La parte XII, referente a la igualdad de trato de los residentes no nacionales (art. 68) del convenio que comentamos, es de especial importancia para la internacionalización de la seguridad social, ya que en el se establece la obligación de los ratificantes de dar igualdad de trato a los residentes no nacionales que a los nacionales, pudiendo establecer disposiciones especiales en lo referente a las prestaciones financiadas por fondos público y en lo referente a disposiciones transitorias.

El convenio 118, Relativo a la Igualdad de Trato de Nacionales y Extranjeros en Materia de Seguridad Social, fué adoptado

por la Cuadragésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en junio de 1962 en Ginebra, Suiza.

En este convenio se establece la facultad para los Estados que lo ratifiquen, de hacerlo en todas o en algunas de las ramas de asistencia médica, prestaciones de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo y prestaciones familiares, debiéndose mencionar a cual de ellas se obligan al momento de ratificar.

Se instituye que los países para los que el convenio se encuentre en vigor, la obligación de dar un trato igual para los extranjeros que se encuentren en su país que para sus nacionales.

Se exhorta a los países ratificantes a establecer disposiciones o acuerdos respecto a la conservación de derechos adquiridos o en vías de adquisición a efecto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ratificación del convenio.

También se estatuye que las disposiciones del convenio son aplicables a los refugiados y apátridas, sin condiciones de reciprocidad, un concepto innovador que no se había manejado en los convenios que hemos comentado en este capítulo.

El convenio 157. Relativo al Establecimiento de un Sistema Internacional para la Conservación de Derechos en Materia de Seguridad Social, fué adoptado por la Sexagésima Octava Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 1982 en Ginebra.

El convenio ahora comentado consta de siete partes que son, a saber: Disposiciones Generales, Legislación Aplicable, Conservación de los Derechos en Curso de Adquisición, Conservación de los Derechos Adquiridos y Provisión de las Prestaciones en el Extranjero, Colaboración Administrativa, Disposiciones Varias y Disposiciones Transitorias y Finales respectivamente.

Este convenio se basa, principalmente, en la colaboración que se presten los países ratificantes a fin de que los nacionales de un país, conserven sus derechos en materia de seguridad social, cuando se encuentren en otro país que también lo haya ratificado.

De tal forma, los Estados miembros convendrán cual de las legislaciones será la aplicable a fin de evitar cualquier conflicto de leyes.

Las naciones ratificantes se obligan, también, a prestarse ayuda mutua a fin de facilitar la aplicación de las disposiciones del convenio, dicha ayuda será, en principio, gratuita, aunque los miembros

podrán convenir el reembolso de ciertos gastos.

A través de este convenio se protege, también, a los apátridas y refugiados, sin que los ratificantes puedan por ello, exigir reciprocidad al respecto.

## 2.- Factores para la Internacionalización de la Seguridad Social.

A lo largo del presente trabajo se ha sostenido que el objetivo final de la seguridad social es el dar al individuo los elementos mínimos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y con ello proyectarlo hacia una vida mejor en todos sus aspectos.

Sin embargo, la seguridad social ha tenido que fijarse metas menos ambiciosas y objetivos más específicos para poder estructurar un sistema que le permita avanzar hasta alcanzar sus objetivos finales.

De tal forma, las primeras metas fijadas por esta materia, en algunos países, fueron la de garantizar la seguridad del ingreso, el acceso a los servicios de salud y un ingreso adicional para hacer frente a la carga que representa el mantenimiento de los hijos, medidas a las que se agregan, en algunos casos, prestaciones sociales complementarias; metas que, se pretende, cubran a toda la población.

La seguridad social, que fué creada para satisfacer las necesidades elementales del hombre en una sociedad en constantes cambios, no deja de verse afectada por los problemas existentes en cada sociedad y en el mundo entero.

Por tanto, las crisis económicas, políticas, sociales, etcétera, por las que atraviezan diversos países, afectan de manera

importante el desarrollo de sus respectivos sistemas de seguridad social y como consecuencia, el proceso de internacionalización de la materia.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, las potencias vencedoras establecen el orden económico-político que pretendían quedara instituido en la comunidad internacional, orden en el cual, como es lógico pensar, los más beneficiados serían ellos.

En virtud de lo anterior, se consideró conveniente el establecimiento de sistemas de seguridad social a fin de que los trabajadores de los países en vías de desarrollo contaran con un mínimo de ingresos y prestaciones, evitando con ello su inconformidad por continuar siendo coloniales en materia económica.

Lo anterior se debió al éxito que ya habían alcanzado los sistemas de seguridad social en los países desarrollados, éxito que se expresaba en el control de los trabajadores en cada uno de los países respectivos.

Sin embargo, este resultado comenzó a ser cuestionado cuando las crisis económicas comenzaron a hacer estragos en las economías capitalistas, estragos que alcanzaron con mayor intensidad a los países en vías de desarrollo.

Las crisis económicas en los países en vías de desarrollo se han vuelto crónicas y han afectado la expansión de los sistemas de seguridad social a tal grado que en la actualidad se ha llegado a proponer el desmantelamiento de estos sistemas para que el Estado únicamente se haga cargo de la protección de indigentes y el sector privado asegure a sus trabajadores en forma privada.

Las crisis económicas de los sistemas de seguridad social en la actualidad, no es privativa de los países en vías de desarrollo, sino que se ha extendido a los países desarrollados, considerandose como síntoma de una crisis más profunda, que algunos autores han denominado "crisis fiscal del Estado" y que se entiende como una crisis del Estado benefactor.<sup>1</sup>

La crisis económica de la seguridad social presenta aspectos muy variados encontrándose, muchos de ellos, fuera del alcance de nuestro estudio: sin embargo, entre los factores más importantes que podemos mencionar se encuentra el sistema tradicional de cotizaciones para el sostenimiento de los sistemas, cuyo principal problema consiste en que la expansión y sostenimiento de los referidos sistemas se ha logrado en base a que la política se ha orientado a abarcar más grupos de personas para lograr más ingresos sin considerar que esos grupos,

1.- Mesa-lago Carmelo. La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. Ob. cit. pag. 29.

después de cierto tiempo, comenzarán a requerir de las prestaciones del seguro (por ejemplo pensiones) sin que puedan seguir cotizando, creando un déficit que el Estado no podrá solventar (por su propia crisis financiera).

Los problemas financieros que afrontan los sistemas de seguridad social impiden, necesariamente, la expansión de ellos, ya sea en el ámbito nacional o bien en el ámbito internacional, obstaculizando que los países que carecen de ciertos regímenes de seguridad social (por ejemplo seguro de desempleo) se obligen, a través de convenios internacionales, a otorgar las prestaciones respectivas a los extranjeros residentes en sus territorios.

La creación del seguro social tuvo como uno de sus objetivos políticos, el de otorgar prestaciones adicionales a los obreros para evitar la expansión del comunismo: es decir, su creación estuvo dirigida a un grupo social específico.

En virtud de ello, los grupos más desprotegidos de la sociedad no se vieron favorecidos con la implantación de estos sistemas, situación que, hasta la fecha, no se ha logrado corregir y que ha creado una ambivalencia en cuanto a protección social se refiere, ya que, por un lado se encuentran los trabajadores, que cuentan con el derecho a la seguridad social, y por el otro lado, las personas más desprotegidas de la sociedad (desempleados, subempleados,

campesinos, etc.) los cuales tiene que conformarse con lo que el Estado y los particulares puedan y quieran darles a través de la asistencia pública y privada.

Esta dualidad ha provocado que las diversas legislaciones de los países del mundo, hayan colocado algunos aspectos de la asistencia pública como partes de los sistemas de seguridad social, provocando con ello, la imposibilidad de los países que no incluyen estos aspectos en la materia, de otorgar las prestaciones a las que tendrían derecho los extranjeros si vivieran en los países en donde sí son incluidas, obstáculo que impide una internacionalización más acelerada de esta materia.

En este mismo sentido, cabe hacer mención de el hecho de que en algunas naciones se le da prioridad a algunos aspectos de la seguridad social, como el mantenimiento del ingreso (por ejemplo) y en otros se le da a los servicios de salud, hecho que provoca que en ciertas naciones algunas ramas de la seguridad social se desarrollen más que otras y que al momento de intentar homogenizar las prestaciones entre las diversas naciones, esto resulte muy difícil.

Este problema tiene su origen y se acrecienta debido a la división de los países en "los de oriente y los de occidente" y "los del norte y los del sur" que crea tensiones que necesariamente afectan, no solo el desarrollo de la seguridad social, sino de cualquier otra

rama que intente expanderse.

La tendencia para la ampliación de los sistemas de seguridad social se ha manifestado en dos direcciones:

- a) Extensión de todas las prestaciones a nuevas categorías de trabajadores y
- b) Extensión a toda la población de uno o varios tipos de prestaciones.

La seguridad social en los países desarrollados ha alcanzado un alto grado de protección hacia su población y aunque no ha eliminado del todo la pobreza, sus habitantes gozan de un grado considerable de protección, logrando comenzar a borrar los límites entre la seguridad social y la asistencia social, hecho que se ha logrado, entre otras cosas, por la racionalización y planificación establecida por los gobiernos, en cuanto a seguridad social se refiere.

La situación en los países en vías de desarrollo ha sido diferente, ya que las carencias económicas de estos gobiernos ha detenido la expansión del sistema hacia otros grupos que no sean los asalariados de regiones urbanas y centros industriales, continuando sin derecho a la seguridad social los grupos como los desempleados, campesinos, subempleados, etcétera.

Los países en vías de desarrollo han tenido que emplear

estrategias diferentes para ampliar, en un proceso más lento, los beneficios de la seguridad social, orientando los esfuerzos del sistema a otorgar prestaciones médicas, pensiones y asignaciones familiares al mayor número de personas posible.

Otro aspecto importante de diferenciación entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados y los de oriente y occidente, radica en la forma de financiar el sistema de seguridad social ya que, por una parte, los países en vías de desarrollo y los desarrollados con economías de mercado, el financiamiento se basa en regímenes contributivos de carácter tripartito, mientras que en los países de economías de planificación centralizada, el régimen financiero del sistema no es contributivo y se sostiene, fundamentalmente, por el subsidio del Estado, con participación parcial de los empleadores.

### 3.- El Caso de América Latina.

En materia de seguridad social, el área latinoamericana representa un caso digno de mencionarse en forma separada, por el desarrollo de sus instituciones de seguridad social, por el enfoque que en la actualidad se le esta dando a la materia y por la importancia que representaría para nuestro país la internacionalización de la materia en este zona.

El establecimiento de los primeros sistemas de seguridad social en el área fué, incluso, anterior al realizado en algunos países desarrollados. lo cual nos indica, además, que latinoamérica posee una amplia experiencia en esta materia, experiencia que no ha sido suficientemente valorada y comprendida.

Los problemas que en la actualidad enfrentan los países latinoamericanos en materia de seguridad social, no son más que el reflejo de la situación que impera en esta zona.

A medida que transcurre la década de los ochentas se hacen sentir nuevas fuerzas. Una esta constituida por el difundido deterioro de la economía en grandes áreas de América Latina, aún en países hasta ahora encaminados hacia la prosperidad. Otra es la sombra de la reciente agitación social y sus consecuencias. La tercera es la que indica que en varios países los programas de seguridad social parecen haber ido

hasta donde tienen la posibilidad de llegar, dadas las limitaciones políticas y financieras con las que comenzaron y se construyeron.<sup>2</sup>

Algunos de estos aspectos han hecho su aparición en otras economías mundiales, afectando de igual manera a sus respectivos sistemas de seguridad social, lo que ha dado pie a sostener que la seguridad social se encuentra en una crisis desde sus fundamentos.

La experiencia latinoamericana en este sentido, nos indica que si bien es cierto que los sistemas de seguridad social atraviesan por serios problemas, también es cierto que muchos de los países del área están tomando medidas con el fin de sostener los logros alcanzados por la seguridad social y de continuar, paulatinamente, ampliando el sistema.

Así, la tendencia en los países latinoamericanos, en lo que respecta a la atención a la salud, ha seguido dos orientaciones: la primera consiste en buscar mayor coherencia y coordinación entre los componentes del sector salud y la segunda consiste en racionalizar los suministros de asistencia médica por medio de la estrategia de atención primaria a la salud.

2.- Mesa-Lago Carmelo. La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. Ob. cit. pag. 80 y 81.

Para tal efecto, se han seguido políticas de integración (por ejemplo Cuba) y de coordinación (por ejemplo Brasil) por un lado, en países con grandes extensiones territoriales, se ha intentado otorgar las prestaciones médicas básicas en áreas en donde es difícil que llegue la atención médica, estableciendo centros de salud más completos en zonas más densamente pobladas y con mayores requerimientos de atención médica.

Los problemas más graves que afrontan los países latinoamericanos en materia de seguridad social, se refieren a los programas de mantenimiento del ingreso, en virtud de la inestabilidad económica de los países del área.

Para que un programa de mantenimiento del ingreso tenga éxito, es necesario que existan algunas condiciones básicas en el país en cuestión, tales como una estabilidad relativa de las finanzas públicas: políticas y mecanismos fiscales eficientes, niveles aceptables de empleo y subempleo, condiciones demográficas adecuadas y un mínimo de educación y alfabetización, condiciones que, aún visto de manera superficial, no se dan en Latinoamérica.

Ante esta situación, algunos países latinoamericanos han optado por otorgar otro tipo de prestaciones no consideradas en la norma mínima de la O.I.T. llamadas "prestaciones sociales" y que algunas de ellas consisten en dar atención diaria a los hijos de madres

trabajadoras, establecer centros de educación y recreación para los asegurados, se establecen programas de información y capacitación sobre nutrición, higiene y cuidado de los hijos, etc., programas que en el área casi no son abordados por instituciones públicas o privadas.

La labor de la seguridad social en latinoamérica ha sido sobresaliente, sobre todo en cuanto a la atención de la salud se refiere, logrando a través de ella, transferir importantes recursos económicos a algunas de las clases más desprotegidas y estableciendo avances, en este sentido, muy significativos.

Si bien es cierto que la seguridad social en el área latinoamericana atraviesa por serios problemas financieros, no por ello puede afirmarse que exista una crisis de la institución, ya que la misma ha elevado el nivel de vida de gran parte de la población y los técnicos en la materia buscan superar los problemas impuestos para lograr el avance de los beneficios de esta materia, búsqueda que ha originado nuevas orientaciones en la seguridad social.

En la medida en que latinoamérica supere los problemas económicos, sociales y políticos que la afectan, en esa medida, los problemas de la seguridad social irán siendo superados y con ello, por ende, los obstáculos que impiden una más acelerada internacionalización de la materia.

## CONCLUSIONES .

1.- Si bien es cierto que en la concepción inicial de la seguridad social no se contemplaba la eliminación de la miseria de la humanidad, también es cierto que el proceso de expansión de la materia permite pensar que la seguridad social puede ser uno de los instrumentos más adecuados para, en forma paulatina, lograr una mayor justicia socio-económica en el ámbito interno de las naciones y, en la medida en que se logre este objetivo, luchar porque este fin se internacionalice: es decir, en el grado en que la seguridad social logre sus objetivos en cada una de las naciones del orbe, en esa misma proporción intentar que esta tendencia se extienda a las demás naciones.

2.- Algunos de los problemas más graves que afronta en la actualidad la seguridad social, son de tipo económico, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito internacional: sobre todo en los países en vías de desarrollo, donde las crisis financieras en general han amenazado, incluso, la estabilidad socio-política de las naciones.

Por tanto, en la medida en que se avance en la solución de los problemas económicos de los países en vías de desarrollo, en esa misma proporción se intentarán nuevas soluciones a las dificultades financieras de la seguridad social, ya que los aspectos de la economía nacional inciden, necesariamente, en el desarrollo de la materia.

La lucha de las naciones en vías de desarrollo por lograr un nuevo orden económico internacional y su establecimiento, debe ser el preámbulo para intentar una expansión más acelerada de la materia en cuestión. Esto quiere decir que mientras continuen las injusticias y el colonialismo financiero de unas naciones hacia otras, ninguna área que intente internacionalizarse lo logrará en forma plena.

3.- No obstante lo anterior, son loables los intentos de algunos países por expandir la seguridad social en el ámbito nacional, esfuerzo que debe ser alentado, buscando y proponiendo nuevas formas de financiamiento de los sistemas de seguridad social: en este sentido, se propone que se continúe el estudio sobre la posibilidad de cambiar la forma de sostenimiento de los sistemas, implantando un impuesto a la población en general en lugar de la forma tripartita, como se han sostenido hasta ahora.

También es recomendable que las naciones en vías de desarrollo continúen con su tendencia por racionalizar los recursos destinados a la seguridad social, buscando nuevas estrategias, menos costosas, para sostener y ampliar las prestaciones otorgadas. La estrategia de atención primaria a la salud es un ejemplo muy valioso de lo que podría lograrse aplicando orientaciones innovadoras con resultados muy positivos.

Esta racionalización de recursos debe incluir el esfuerzo de las naciones por unificar a las diversas instituciones que imparten la seguridad social en cada país en particular, a fin de que las prestaciones otorgadas sean uniformes, lo cual facilitaría la internacionalización de la materia, al allanar el camino para la firma de convenios con prestaciones análogas en los diversos países.

4.- La estabilidad socio-política de las naciones es un elemento necesario para intentar la expansión de la seguridad social: por ello, es conveniente que las naciones del mundo (principalmente las naciones en vías de desarrollo) unan sus esfuerzos por promover el establecimiento de regímenes democráticos y cooperar, de conformidad con las normas de derecho internacional, para la pronta desaparición de regímenes autoritarios, los cuales crean tensiones y choques entre las naciones, sirviendo como pretexto para que las naciones desarrolladas intenten intervenciones con fines distintos al de la "protección de la libertad y la democracia."

La libre autodeterminación de los pueblos debe ser un principio que las naciones deben defender por sobre todo otro interés.

5.- La labor de los organismos internacionales por expandir la seguridad social, ha sido relevante (principalmente de la O.I.T. y de la A.I.S.S.), al haber logrado la ratificación de varios convenios que han otorgado mayor protección, tanto a los trabajadores nacionales

como a los extranjeros y al haber establecido un modelo sobre las prestaciones mínimas que, sobre seguridad social, cada país debe contar.

No obstante lo manifestado, sería conveniente que la máxima organización internacional contara con un organismo especializado en materia de seguridad social, ya que las actividades de la O.I.T., son cada vez más amplias y complejas, para atender, además, aspectos de la seguridad social.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social representó un paso importante en el proceso de internacionalización de la materia, pero en la actualidad es necesario que sus atribuciones sean más amplias ya que no puede tomar decisiones políticas ni elaborar normas internacionales, pues carece de representación gubernamental: tampoco esta capacitada para promover cooperación técnica, pues carece de recursos propios, limitandose a celebrar reuniones, realizar investigaciones y publicaciones con un enfoque técnico referido, principalmente al funcionamiento de las instituciones.

6.- El logro de incluir en el Sistema de Naciones Unidas un organismo especializado en seguridad social, facilitaría el proceso de internacionalización de la materia ya que con ello, se lograría una homogenización más acelerada de las prestaciones otorgadas por los regímenes de seguridad social en los diversos países del orbe.

Además, facilitaría la promoción de cooperación técnica entre las naciones a fin de encontrar soluciones a los problemas comunes que afrontan los sistemas de seguridad social de los diferentes países, tales como el financiamiento de los regímenes, el otorgamiento de prestaciones homogéneas y, sobre todo, la protección de los trabajadores, en primer término y de toda persona, en segundo término, que se encuentren fuera de su país.

7.- Otro de los problemas más difíciles que afrontan los sistemas de seguridad social, radica en la forma de otorgar prestaciones médicas al personal del servicio exterior radicado en los diversos países con los que se han establecido relaciones diplomáticas, personal que, difícilmente, reciben estos beneficios en los países en los que se encuentran.

Como solución a este problema, algunas naciones han celebrado convenios internacionales a efecto de otorgar las prestaciones señaladas al personal aludido, siendo, los derechos y obligaciones, recíprocos en este sentido.

La celebración de convenios en este ámbito, por parte de nuestro país, ha sido sumamente limitada; sin embargo, la solución que han dado las autoridades mexicanas a este problema consistió en la celebración de un contrato de seguro por gastos médicos con una compañía internacional privada (Delawer American Insurance Company), la

cual cuenta con representaciones en casi todos los países en donde se han establecido relaciones diplomáticas, con lo cual se ha logrado proteger a estos trabajadores.

De contar la A.I.S.S. con representación gubernamental y facultades para que ante ella se celebren convenios internacionales, podría estudiarse la posibilidad de establecer un seguro médico para la atención del personal antes indicado, que fuera administrado por este organismo y que protegiera, inicialmente, a los trabajadores del servicio exterior de los países integrantes de la A.I.S.S.

Lo anterior representaría un paso muy importante en el proceso de internacionalización de la seguridad social ya que, el camino para la elaboración, firma y aplicación de convenios, es difícil y únicamente obliga a los países ratificantes.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Almansa Pastor José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Vol. I. ed. Tecnos. 2a. edición. Madrid, España. 1977.
- 2.- Ann Van Wynen Thomas. La Organización de los Estados Americanos. ed. U.T.E.H.A. 1a. edición. México 1968.
- 3.- Arce Cano Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. ed. Porrúa. 1a. edición. México 1972.
- 4.- Assael Hector. Ensayos de Política Fiscal. ed. Fondo de Cultura Económica. 1a. edición. México 1973.
- 5.- Beveridge William Henry. Plan Beveridge. ed. Minerva S.R.L. 1a. edición. México 1979.
- 6.- De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Vol. II. ed. Porrúa. 1a. edición. México 1979.
- 7.- Desentis Adolfo. Historia de la Inseguridad, la Seguridad Social y los Seguros Sociales (conferencia). ed. I.M.S.S. 1a. edición. México 1951.
- 8.- Díaz Lombardo Antonio. México y la Seguridad Social. Vol. I. ed. I.M.S.S. 1a. edición. México 1952.
- 9.- Díaz Luis Miguel. Instrumentos Administrativos Fundamentales de Organizaciones Internacionales. Vol. I. ed. U.N.A.M. 1a. edición. México 1980.

- 10.- Fajardo Crivillero Martín. Derecho de la Seguridad Social. ed. Talleres Gráficos P.L. Villanueva. S.A. 1a. edición. Lima, Perú 1975.
- 11.- Forum de Seguridad Social realizado en marzo de 1973 en Arequipa, Perú. Evolución de la Seguridad Social. ed. División de Capacitación del Seguro Social Peruano. Hospital Regional de Arequipa, Perú. 1a. edición. 1974.
- 12.- García Cruz Miguel. La Seguridad Social. Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política. ed. I.M.S.S. 1a. edición. México 1951.
- 13.- Gonzalez Uribe Hector. Teoría Política. ed. Porrúa. 2a. edición. México 1977.
- 14.- Informe de la A.I.S.S. XVI Asamblea General, 1964-1966. Desarrollo y Tendencias de la Seguridad Social. en Seguridad Social. Publicación de las Secretarías Generales de la C.I.S.S. y A.I.S.S. año XVI. época III. nums. 46-47. México, julio-octubre de 1967.
- 15.- Instituto Mexicano del Seguro Social. Antecedentes de la Ley del Seguro Social. ed. I.M.S.S. 1a. edición. México 1970.
- 16.- Jellinek Georg. Teoría General del Estado. ed. Albatros. 1a. edición. Buenos Aires, Argentina 1981.
- 17.- Lamas Adolfo. La Seguridad Social en la Nueva España. ed. U.N.A.M. 1a. edición. México 1964.
- 18.- Lombera Pallares Enrique. La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional. ed. I.M.S.S. 1a. edición. México 1980.

- 19.- Mesa-Lago Carmelo. La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. ed. Fondo de Cultura Económica. 1a. edición. México 1986.
- 20.- Mesa-Lago Carmelo. La Seguridad Social como Disciplina: Naturaleza, Autonomía y Enseñanza. en Seguridad Social. Publicación bimestral de las Secretarías Generales de la C.I.S.S. y A.I.S.S. año XI. época III. No. 13. ene-feb. 1962. México.
- 21.- Millor Maurí Manuel y otros. Marco Conceptual de la Seguridad Social. ed. C.I.E.S.S. 1a. edición. México 1984.
- 22.- Organización Internacional del Trabajo. Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo 1919-1984. ed. O.I.T. 1a. edición. Ginebra, Suiza 1985.
- 23.- Paredes Ballón Guillermo. Doctrina de la Seguridad Social Peruana. en Seguridad Social. Vol. I. Forum de Seguridad Social. marzo de 1973. ed. División de Capacitación del Seguro Social Peruano. 1a. edición. Arequipa, Perú 1974.
- 24.- Paz Soldan C.E. La O.M.S. y la Soberanía Sanitaria de las Américas. ed. Privada. 1a. edición. Lima, Perú 1949.
- 25.- Reitchkiman K. Benjamin. Aspectos Estructurales de la Economía Pública. ed. U.N.A.M. 1a. edición. México 1975.
- 26.- Rumeu de Armas Antonio. Historia de la Previsión Social en España. ed. Revista de Derecho Privado. Serie G. No. XI. 1a. edición. Madrid, España 1942.
- 27.- Seara Vazquez Modesto. Tratado General de la Organización Internacional. ed. Fondo de Cultura Económica. 1a. edición. México 1974.

- 28.- Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. ed. Porrúa. 5a. edición. México 1981.
- 29.- Síntesis de los Estudios Sociológicos Presentados al Décimo Cuarto Congreso Nacional de Sociología. Doctrina Mexicana de Seguridad Social. ed. U.N.A.M. 1a. edición. Culiacan, México 1963.
- 30.- Trueba Urbina Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. ed. U.N.A.M. 1a. edición. México 1977.
- 31.- U.S. Department of Health and Human Services. Social Security Programs Throughout the World-1985. ed. U.S. Department of Health and Human Services. 1a. edición. Washigton D.C. 1986.
- 32.- Valdés José C. Sobre los Origenes del Movimiento Obrero Mexicano. ed. Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano. Colección Cuadernos Obreros, No. 20. 1a. edición. México 1979.
- 33.- Vera José. Fundamentos Económicos de la Seguridad Social. en Sociedad Chilena de Salubridad. Quintas Jornadas, del 15 al 17 de diciembre. Santiago de Chile 1958.
- 34.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 77a. edición. ed. Porrúa. México 1985.
- 35.- Ley del Seguro Social. ed. Porrúa. 37a. edición. México 1985. (incluye la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.)