



6
20/0/80
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

**PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO**

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

**LA SEGURIDAD SOCIAL COMO REALIDAD
PROTECCIONISTA EN EL ESTADO
MEXICANO**

TESIS PROFESIONAL
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
FRANCISCO ALFREDO DELGADILLO AGUIRRE

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS	
A.- Epoca Primitiva.	2
B.- Epoca Greco Romana.	3
C.- Edad Media.	6
D.- Edad Moderna.	7
E.- Sistemas Precursores de la Seguridad Social.	9
F.- Seguridad Social en Alemania.	12
G.- Seguridad Social en Inglaterra.	13
CAPITULO II. POSICION Y MOVIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.	
A.- Definición de la Seguridad Social.	15
B.- Finalidad de la Seguridad Social.	20
C.- Seguridad Social, Previsión Social y Asistencia Social.	23
D.- Seguridad Social, el Derecho de la Seguridad Social y el Derecho a la Seguridad Social.	28

E.-	El Movimiento de la Seguridad Social en México.	30
F.-	La Declaración de México y la Seguridad Social.	40

CAPITULO III. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO REALIDAD EN EL ESTADO MEXICANO.

A.-	La Seguridad en México.	44
	Educación.	45
	Vivienda.	53
	Salud.	65
	Empleo.	70
B.-	La Seguridad Social y su Inaplicabilidad.	75

CAPITULO IV. PRECEPTOS E INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

A.-	Prámbulo.	79
B.-	Citas y Análisis de Preceptos Legales.	79
	Instituciones y Organismos de Seguridad Social.	100

CONCLUSIONES.		102
----------------------	--	-----

BIBLIOGRAFIA GENERAL.		105
------------------------------	--	-----

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

- | -

INTRODUCCION.

HONORABLES SEÑORES DEL JURADO:

La identificación que un mexicano realiza con los ideales de la Igualdad Social y la Libertad Individual está dada por innumerables códigos que han sido en lo particular, alcanzar el conocimiento de la vasta ciencia jurídica, siendo de las finalidades más relevantes de esta obra aportar elementos que puedan auspiciar la aplicación y consecución de las prerrogativas sociales y dar a quienes necesitan factores primordiales de seguridad y bienestar social.

Podemos aseverar que el problema gestado junto con la misma historia del hombre ha sido el de la Igualdad y la Libertad; conceptos que no se han podido concatenar y conservarse en un mismo plano, existiendo por ende la inestabilidad que siempre ha sufrido el devenir del hombre.

Debido a que México cuenta con estructuras políticas y sociales suficientes, para el mejoramiento y cumplimiento de la Justicia Distributiva, la cual en nuestro país, avisa desde diversos ángulos descensos irreductibles, razón por la cual ostentamos en la presente obra un análisis jurídico de la realidad social y política.

A.- EPOCA PRIMITIVA.

Ha sido difícil precisar con exactitud la forma como aparecieron los primeros indicios de la Seguridad Social; sin embargo se puede aseverar que data desde la aparición y evolución del hombre, "... y como noción de ciencia social el estudio de éste, viviendo en sociedad, el "Animal Político" - Aristóteles ..." (1), es decir, un ser sociable por naturaleza, un ser que al tomar conciencia de grupo y al estar motivado por fenómenos como la necesidad de vivir, reflejaba inseguridad buscando en el seno del grupo la seguridad anhelada.

En esta eterna contienda por la supervivencia, se desarrollaba la humanidad en los tiempos primitivos, ya contra las inclemencias naturales, -- contra fieras, contra otros grupos étnicos, que hacían de la guerra su forma más común de vida; esta propia inseguridad presente y futura transformaba al hombre nómada en sedentario.

La existencia de inseguridad del hombre en su origen, en lo que por naturaleza éste se enfrentaba a ella combatiendo mediante una serie de ritos y actos que al interpretarlos formarían parte de lo que más tarde se conocería como tabú, magia, ofrendas, etc; por lo que se dedicaban a las deidades con la única finalidad de ser protegidos contra la inseguridad individual.

Estos hechos pasan a formar parte de las primeras manifestaciones de la

(1) Maurice Duverger. Métodos de las Ciencias Sociales. Colección Demos Editorial Ariel. p. 18.

Seguridad Social tan antigua como el hombre mismo.

" ... La Seguridad Social surge como protección del hombre contra el hombre mismo, pues como Tomas Hobbs, lo indicaría, "Homo Homini Lupus" el hombre es malo por naturaleza, siéndole afines sentimientos de egoísmo, -- violencia, competitividad, etc. ..." (2)

Estos sentimientos adversos que el citado autor considero inherentes a la naturaleza humana, son productos de la serie de penalidades que éste ha venido enfrentando através del tiempo, mismas que le han hecho reflexionar en lo que le depararía el destino. Séneca se expresaba al respecto -- "No hay mayor desdicha que la que se deriva del miedo al porvenir."

B.- EPOCA GRECO ROMANA.

" ... En Grecia el concepto de seguridad evoluciona concibiéndose como un aspecto determinado por la condición de los hombres atribuyendo a éstos la consecución de la Seguridad, este mismo concepto ya evolucionado es adoptado por los romanos, quienes tomaron la mayor parte de su cultura de Hèlades.

En esta civilización se puede apreciar el estado inhumano en que se vivía, pues existía el estigma latente de la esclavitud; los esclavos eran -- considerados tan solo cosas, o seres que prestaban trabajo servil a sus a--

(2) Guusep Amara. La Violencia en la Historia. Editorial Anuies.
p. 17.

mos, sin tener derecho a percibir retribución alguna; al lado de este tipo de trabajo se encontraban los artesanos libres, mercaderes y guerreros que gozaban de una incipiente protección como personas, además de los sacerdotes y patricios que eran los únicos que gozaban de la totalidad de privilegios políticos y sociales; más tarde se empezaban a vislumbrar ya la creación de normas proteccionistas dirigidas a la población en general -- a través de las instituciones creadas al efecto.

En la Grecia Antigua se conocieron sociedades de beneficio por enfermedades, por muerte, mismas que tienen mucha difusión entre los romanos, -- tanta que al emperador Marco Aurelio tuvo la necesidad de adaptar una legislación para regularlas.

Al advenimiento de la doctrina cristiana como dogma de fe, esperanza, y caridad, se comenzaron a limitar los privilegios de las clases poseedoras provocando reacciones en contra de quienes profesaban tales creencias y -- aún en contra de las propias normas; pruebas son las innumerables persecuciones de que fueron objeto los cristianos de esa época viéndose obligados a construir refugios subterráneos llamados catacumbas, para continuar así -- con sus creencias; Roma la ciudad eterna, se encuentra asentada en millares de laberintos de este tipo, siendo los más importantes las de San Calixto.

Pitágoras con sus discípulos de la escuela Itálica-Eleata, constituía una forma comunitaria de su vida privada, formando una asociación religio-

sa, ética, científica, surgiendo de ese vínculo comunitario la ayuda mutua ... " (3)

En un plano ideal encontramos que "... Platón en su obra la República trataba de dar solución a la totalidad de los vicios de la sociedad, creando una forma de Gobierno realmente eficaz, que diera a todos sus miembros - la seguridad integral que tanto necesitaban, fundamentando la política en - general y la búsqueda de la bondad en el afán de querer regular la convivencia humana por criterios seguros ..." (4)

En Roma no faltaban instituciones que de alguna manera organizaran la ayuda o auxilio mutuo sobre todo en el contexto de los obreros que llevaban una vida precaria; "... se crearon asociaciones de trabajadores cuya finalidad era la expansión colectiva y económica, como eran las "Collegias Opificum" o colegias de trabajadores de una misma industria, las "Collegias Tagnourious" o corporaciones de artesanos, las "Collegias Capitalicias", las "Solidaditates Sacrae" o Cofradías religiosas de patricios; la oportunidad de conseguir granos a precios sumamente bajos, fue otro de los logros del pueblo ..." (5)

Al triunfar el cristianismo se crean las llamadas "Cofradías" propiamente dichas con una base puramente religiosa como las diaconías que se consideran en el primer testimonio de las sociedades de socorro mutuo en la historia con miras a la práctica de la caridad, en los claustros y conven-

(3) H. J. Laski. El Liberalismo Europeo. Ed. Fondo de Cultura Económica. p. 79.

(4) Uteschmidt Osmaniczik. Platón y Huxley. Dos Utopías. Universidad Nacional Autónoma de México. p. 18.

(5) IBIDEM. p. 97.

tos, dando así en Roma, inicio a la previsión social, a la beneficencia y a la Seguridad Pública.

C.- EDAD MEDIA.

" ... La invasión de los bárbaros terminó desintegrando el Imperio Romano y dando nacimiento a una organización económica y social que se conoció más tarde como el Feudalismo ... " (6)

El cristianismo primitivo comenzaba a degenerar, fijándose en forma notable la gran división de clases, correspondiendo a los explotados y explotadores, siervos, esclavos y señores feudales, nobles y altos dignatarios - de la iglesia.

La esclavitud se substituyó por la servidumbre ofreciendo mayores ventajas al explotador que ya en el estigma esclavista, podía manejar a su antojo a ese grupo de hombres que tenía bajo su dirección pretendiendo que les proporcionara lo necesario para su subsistencia y desarrollo.

" ... En el campo empiezan a surgir las llamadas villas que eran atendidas por los colonos y siervos emancipados; en las ciudades, las industrias - eran de tipo familiar o doméstico llamados "Talleres", este se componía de maestros, compañeros y aprendices, quienes eran artesanos que conformaban lo que se conocía como corporaciones medievales, cuya característica de protec-

(6) Enciclopedia Autodidáctica Quillet. T-I. Editorial Aristides Quillet. p. 408.

ción era de tipo paternal, ya que los maestros se encontraban obligados moralmente a atender a todo obrero que sufriera enfermedad o accidente de trabajo, etc.

La Iglesia ya institucionalizada, constituyendo toda una organización política era muy poderosa puesto que bajo sus normas se encontraba la nobleza y los poderosos económicamente, pudiendo proyectar una acción social representada por la caridad que despertaba el amor al prójimo ..." (7)

Como podemos observar se estaban creando dos instituciones muy importantes en el progreso de la Seguridad Social como eran las de naturaleza -- privada y las eclesíasticas.

D.- EPOCA MODERNA.

En el inicio de esta época el capitalismo y el maquinismo modifican -- las condiciones económicas de producción. El régimen corporativo resulta -- insuficiente para atender las nuevas necesidades económicas, políticas y sociales.

El avance de la ciencia y los grandes descubrimientos geográficos, la -- formación de grandes naciones y las reformas religiosas marcan el inicio de una nueva época.

(7) H. J. Laski. El Liberalismo Europeo. Vol.- II. Editorial Fondo de Cultura Económica. p. 111.

La Revolución Industrial provocó un fenómeno psicológico de gran importancia, que va a influir en las directrices del derecho, formándose el fenómeno "Toma de Conciencia de Clases" dando lugar a la formación de un movimiento favorable a la libertad de trabajo y a la iniciación de una reglamentación laboral.

Una Institución en materia política que contribuyó con la consecución de aspectos sociales en esta época fue la ideología de Jean Jacques Rousseau que plasmó en su obra: El Contrato Social las premisas fundamentales de la magna Declaración de los Derechos del Hombre, con ideas filosóficas como las siguientes: "... En tanto que un pueblo está obligado a obedecer y obedece, hace bien; tan pronto como puede sacudir el yugo, y lo sacude, actúa mejor todavía, pues recobrando su libertad con el mismo derecho con que le fuera escamoteada prueba que fue creado para su disfrute, de lo contrario no fue jamás digno de disfrutarla.

Todo hombre tiene naturalmente derecho a todo cuanto le es necesario; pero el acto positivo que le convierte en propietario de un bien cualquiera, la excluye del derecho de los demás.

Para los malos Gobiernos, la igualdad no es sino aparente e ilusoria. Solo sirve para mantener al pobre en su miseria y al rico en su usurpación. En realidad las leyes son útiles a los que poseen y perjudiciales a los que carecen de todo ..." (8)

(8) Jean Jacques Rousseau. El Contrato Social. Los Grandes Pensadores. p. 27, 52.

" ... En el liberalismo el estado se abstenia de intervenir en forma absoluta, siguiendo la idea de "Laissez Faire, y Laissez Passer", actitud escéptica del estado que cerraba el acceso a una posible reglamentación de las condiciones de trabajo, contribuyendo así a la continuidad de explotación del hombre por el hombre mismo.

Esto generó inconformidad general lo cual provocó la formación de asociaciones de trabajadores de ayuda integral, cubriéndose ellos mismos de riesgos físicos y económicos que les amenazaba.

Es así como a fines del siglo XIX el estado considerando las vitales - necesidades de la clase obrera y reconociendo su imposibilidad para afrontar todas las incidencias de las reglamentaciones de trabajo y las creadas por las necesidades prioritarias de la sociedad, la cual permite libremente la formación de instituciones que en interrelación con éste absorbían las - funciones de la Seguridad Social, dando origen a la beneficencia pública, para terminar más adelante con el establecimiento del Seguro Social potestativo y obligatorio ..." (9)

E.- SISTEMAS PRECURSORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La caridad ha sido un aspecto fundamental en el desarrollo de la concitada Seguridad Social, concebida por " ... San Pablo como la virtud cristiana fundamental, ya consistente en la realización del precepto cristiano fun

damental "Ama a tu prójimo como a ti mismo " ... " (10)

Actitud impregnada de un alto matiz religioso que no constituía un -- verdadero sistema de Seguridad Social por la conformación estricta de su objeto formal contribuyó fervientemente en la creación de verdaderos sistemas de ayuda a quienes así lo requerían "Tal actividad constituyó ciertamente una institución de seguridad, puesto que en base a su alto contenido moralista proporcionaba lo necesario a quienes lo necesitaban.

" ... Además la caridad, está fundamentada en la filosofía cristiana, y ratificada por el derecho natural, el cual, en sus máximas justas y equitativas manifiestan que nace de las exigencias de la naturaleza biológica, racional y social del hombre que por este solo hecho y no como medida política, goza de la indefectible prerrogativa de ser destinatario por parte del estado de libertad, igualdad, y seguridad ... " (11)

" ... Otro aspecto que es definitivamente inseparable al concepto principal de la presente obra es la mutualidad, la cual, se desarrolló en Europa, particularmente en los medios obreros y en América en el seno de las colonias extranjeras, lo cual determinó el avance de la Seguridad Social, limitado a reparar los llamados riesgos biológicos; el mutualismo se desprecupó de los demás aspectos de la inseguridad a que estaba expuesto el hombre cumpliendo a medias su función reparadora y de esta manera debió también dejar su lugar a las nuevas formas de la previsión y lucha contra la adversi--

(10) Nicola Abagnano. Diccionario de Filosofía. Fondo de Cultura Económica. p. 124.

(11) Ob. Cit. p. 304.

dad.

Por su parte los seguros privados o mercantiles solamente hacían sentir sus efectos benéficos ante el número siempre limitado de los miembros previsoros de la sociedad, careciendo por esta razón de importancia y como nunca abordaron grandes empresas destinadas a extirpar de una manera sistemática y de un modo efectivo los males cuyos efectos económicos se buscaba evitar. Además basados en un principio conmutativo, distribuían beneficios en forma proporcional a la prima pagada, de esta manera vivieron encadenados a su espíritu mercantil y fueron durante mucho tiempo, solamente un remedio que atenuó en algunos casos una pequeña parte de los sufrimientos humanos derivados de la adversidad o de la inestabilidad de los medios económicos ..." (12)

El ahorro como otro esencial precepto que contribuyó con la formación de la Seguridad Social en su campo de aplicación fue: "... durante mucho tiempo la forma más general de practicar la previsión y sigue siendo el procedimiento más simple utilizado por el hombre para ponerse a cubierto de los peligros y contingencias que lo amenazan, sustancialmente consiste en renunciar a un consumo actual en vista de una necesidad futura ..." (13)

"... Por otra parte se ha dicho con razón que el ahorro individual que jamás será suficientemente importante para suplir a un sistema de ahorro colectivo tal como lo es el Seguro Social, además el monto limitado de los sa

(12) Francisco Ferrar. Los Principios de la Seguridad Social. Editorial Porrúa, Hnos. p. 88.

(13) Budin. Manual de Economía Política. Editorial París. T-I. p. 3.

larlos no le permite a los trabajadores ahorrar, sumas suficientes para ponerse al abrigo de las vicisitudes de la vida, la experiencia de la segunda guerra mundial y las crisis económicas producidas en el transcurso de la Seguridad Social, ha probado que incluso las clases de vida holgada de la población se han visto insuficientes y desprotegidas contra las eventualidades de la enfermedad, del accidente, de la vejez, o de la invalidez.

El principio de ahorro individual y facultativo ha debido sustituirse por el de una previsión colectiva ... " (14)

F.- SEGURIDAD SOCIAL EN ALEMANIA.

"Bismark, el Canciller de Hierro, comprende la importancia de la Seguridad Social, como un instrumento político para adherir a la estructura estatal, la autoridad del estado pretendiendo realizar la obra social de mayor importancia.

El seguro obligatorio en Alemania se estableció a partir del 13 de junio de 1883; en 1884 se reglamentó sobre seguros de accidentes y enfermedades; en 1889 sobre seguros de vejez o invalidez con carácter general y obligatorio.

Tales leyes contienen las siguientes características:

- El trabajador aporta una cuota en el costo del Seguro Social.

(14) López NGÑez. Lecciones elementales de Previsión Social. Madrid. p. 8.

- La sociedad participa a través del Estado para el sostenimiento de la Seguridad Social.
- Se permite el manejo y administración del Seguro Social a trabajadores y patronos.

Esta manifestación de la Seguridad Social se da absolutamente en función de una situación política ... " (15)

G.- SEGURIDAD SOCIAL EN INGLATERRA.

En Inglaterra los primeros servicios sociales proporcionados por diversas órdenes de tipo religioso, reforzadas en tiempos medievales por gremios artesanales y casas señoriales que asumieron como parte de sus deberes y responsabilidades el cuidado de enfermos y desamparados, costumbre que cayó en deshuso con la decadencia del sistema feudal y la disolución de los monasterios.

Podemos mencionar las célebres leyes de pobres e indigentes que dieron origen en 1840 al movimiento cartista, más remotamente las utopías de Tomás Moro en el siglo XIV y XV, que indicaban en algunos de sus postulados la reducción de la jornada de trabajo a 6 horas demandándose los medios adecuados para asegurar la educación y la protección contra lo que Tomás Moro consideró, vicios como la ociosidad y la vagancia.

" ... Sir William Beveridge, al mando de la comisión que designó Chur-

chil en 1941 con la finalidad de elaborar un estudio de los Seguros Sociales, cristalizando esta misión en 1944 cuando se elaboró el informe Beveridge que fue aceptado en su totalidad, donde propone una acción unificada y coordinada de todos los seguros naciendo el ministerio de Seguro Social.

En julio de 1948, Inglaterra publicó 5 leyes sobre seguros sociales -- nacionales, es decir Seguridad Social Nacional, que constituyen verdaderamente una carta de Seguridad Social, extendiéndose por primera vez los beneficios a toda la población, ha saber:

- 1.- Ley del Seguro Nacional.
- 2.- Ley de Accidentes de Trabajo.
- 3.- Ley del Seguro Nacional de Sanidad.
- 4.- Ley de Cuidado de la Infancia.
- 5.- Plan de Asistencia Social.

Así en Inglaterra, se pone en marcha un gran momento para remediar la Seguridad Social, creando instrumentos para todos aquellos fenómenos que -- produzcan la desdicha del individuo y sus familiares, por disminución de la fuerza del trabajo, por pérdida de ésta, o por poseerla. ... " (16)

C A P I T U L O I I

POSICION Y MOVIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

A.- DEFINICION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Definir a la Seguridad Social, conceptualizarla, genérica y particularmente, implica un amplio estudio de la humanidad, un análisis jurídico filosófico de lo que representa el bienestar y el no estar bien y por consecuencia llevar al concepto especulativo y práctico del bien y el mal; no obstante el exhaustivo estudio que sobre la Seguridad Social se debe realizar para conocer su verdadera esencia, diversos autores han pretendido definirla y su bien es cierto que no lo han logrado totalmente, si han aportado valiosísimos elementos, los cuales llegarían a configurar una definición integral, ordenándolos lógicamente conforme a sus objetos formales y materiales.

Para comprender su esencia debemos estar en la posición de entender -- que es un concepto dinámico cambiante, que se encuentra en constante movimiento, puesto que se configura por un conjunto de elementos.

"... Etimológicamente la palabra "Seguridad" proviene de los vocablos "SE" contracción de "SIN" y "CURA" significando sin cuidado, ni preocupación; el término "Social" agregado a la conotación anterior --facultad humana de coexistir--, puede interpretarse de dos formas, que son:

- 1.- Seguridad dada a la sociedad y;
- 2.- Seguridad dada por la sociedad.

Uniendo ambos conceptos encontramos que la Seguridad se da a la socie--

dad por la organización de la misma.

En las diferentes acepciones que se le han dado a la Seguridad Social, tanto en la legislación como en la doctrina podríamos clasificarlas en la siguiente forma:

1.- La Seguridad Social como idea proveniente de una necesidad del hombre.

A.- ARTUR J. Almeyer y Abraham Epstein.

La Seguridad Social consiste en el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, de la salud, de la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro.

B.- Mario de la Cueva.

La Seguridad Social consiste en proporcionar a cada persona a lo largo de su existencia los elementos necesarios para conducir una existencia que corresponda a la dignidad humana.

C.- Justo Sierra.

La Seguridad Social sería la consideración del beneficio, del bienestar y el progreso como deber moral de orden espiritual.

D.- Ing. Miguel García Cruz.

El concepto de Seguridad Social tiene como ejemplar, el anhelo congénito del hombre, de protegerse de las necesidades insatisfechas, de alimentos, vestidos, casa y educación.

2.- La Seguridad Social como medida institucional es pública o privada para solucionar esas necesidades de seguridad.

A.- Pérez Leñero.

La desición de la sociedad por alcanzar en cada pueblo una vida digna, soberana, en una paz, segura, creada y fortalecida por el valor del -- propio esfuerzo en cada hombre, dentro de una justicia social que asegura una efectiva distribución de los bienes materiales y culturales, que en su beneficio ha creado la humanidad.

B.- Pierre Larroque.

Seguridad Social es la garantía otorgada por la colectividad a todos sus miembros para mantener sus niveles de vida, o cuando menos, condiciones de existencia decorosa, gracias a una redistribución de ingresos que descansan sobre la solidaridad social.

C.- Sir-William Beveridge.

La Seguridad Social es el conjunto de medidas adoptadas por el estado -- para los ciudadanos, contra aquellos riesgos de creación individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación de conjunto

de la sociedad en que vive ..." (17)

D.- Obra Pública por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Seguridad Social en México se entiende como el conjunto de normas jurídicas institucionales, sociales destinadas particularmente a reconocer y proporcionar a los asalariados y a sus familiares y en general a los económicamente débiles, los medios materiales y servicios que requieren para hacer frente en su oportunidad a aquellas necesidades vitales que no pueden satisfacer en forma directa y personal.

E.- López Valencia.

La Seguridad Social es el esfuerzo de los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y del temor a la indigencia, mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcione alimentación, casa propia y servicios de salud y asistencia médica adecuada.

F.- Francisco Ferrari.

La Seguridad Social es un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo, de distribuir los ingresos de la nación, proclamando que una parte de ellos debe ser necesario destinarlos a proteger, asegurar y mantener ciertos niveles de vida mínima y la plenitud y estabilidad del empleo. ..." (18)

(17) Miguel García Cruz. La Seguridad Social. Editorial Copyright Derechos Reservados. p. 143.

(18) Ob. Cit. p. 43.

G.- González Posada.

"... Conjunto de medidas que un estado moderno emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia.

3.- La Seguridad Social como ciencia o conjunto sistematizado de - principios doctrinarios.

A.- Ing. Miguel García Cruz.

La Seguridad Social es una ciencia de aplicación en el proceso de estructuración con todos los principios, leyes y normas que le dan una categoría relevante en las ciencias sociales, aunque todavía por mucho tiempo necesita imprescindiblemente del concurso de otras ciencias para alcanzar su desarrollo pleno.

Esta ciencia no se preocupa de resolver problemas trascendentales o metafísicos, pues es experimentalmente positiva, adaptada a la realidad, a la indiosincrasia del pueblo donde las proporciones generales o universales encuentren su justo complemento en lo general o particular, - armonizándose en un todo orgánico. ... " (19)

4.- La Seguridad Social como un derecho civil.

A.- Mario de la Cueva.

Considera a la Seguridad Social como: " ... una parte del trabajo y --

la Seguridad Social poseen un mínimo fundamento y sus propósitos a pesar de la apariencia es uno solo, asegurarle al hombre una vida humana digna ..." (20)

B.- Alberto Trueba Urbina.

" ... El Derecho de la Seguridad Social es una rama del derecho social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportistas, etc. para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para -- protegerlo frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles ..." (21)

B.- FINALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El concepto de Seguridad Social gira en torno al de contingencia social; su finalidad es garantizarles a los miembros de la sociedad, afectados por dichas contingencias, que priven al individuo o a quienes dependen de él, otorgándoles las prestaciones o beneficios indispensables en dinero o en especie, la preservación de su salud y su económica.

También el concepto de esta disciplina no es en sí uniforme, pues mientras para ciertas tendencias, la Seguridad Social debe limitar su acción a garantizar los medios económicos frente a los estados de necesidad determinados por las contingencias sociales; para otras tendencias esa función de garantía debe extenderse a todos los que concierne el bienestar y progreso

(20) Mario de la Cueva. Síntesis del Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México, D. F. p. 38

(21) Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa México, D. F. 1970. p. 73.

social, comprendiendo y abarcando las causas que originan inseguridad en la sociedad, pero no obstante estas dos tendencias vemos como ambas coinciden en una necesidad, que es la de asegurar el bienestar social.

Es posible aseverar que cada día se busca el equilibrio de las diversas situaciones y riesgos a que está expuesto el ser humano, encontrando ya las formas eficaces que llevan a cabo los principios universales y esenciales de la seguridad social tales como:

" ... 1.- Universalidad.

Consiste en que la Seguridad Social se extienda hasta alcanzar a todo ser humano necesitado de un auxilio.

2.- Integralidad.

Dar la protección íntegramente a la sociedad amparada en toda contingencia que pudiera surgir, así como, desarrollando una acción preventiva, recuperadora, y readaptadora, etc.

3.- Extensividad.

Consista en extender el régimen de la Seguridad Social cubriendo su contingencia.

4.- Unificación.

Consista en la coordinación y sistematización respecto de los métodos

e instrumentos destinados a garantizar las medidas y medios económicos de subsistencia.

5.- Eficacia.

Consiste en la certeza y oportunidad de las prestaciones en el sentido de que el interesado debe reconocer concretamente cuales son sus derechos y obligaciones y satisfacerse en un tiempo útil.

6.- Subsidiaridad.

La autoridad estatal debe coordinar y orientar de las distintas esferas sociales, armonizando las fuerzas conjuntas de la iniciativa privada y la responsabilidad individual.

La O.I.T. en 1952, establece que todo régimen de Seguridad Social deberá ajustarse a los siguientes términos:

I.- Que el sistema o servicio tenga por objeto proporcionar asistencia médica curativa y preventiva; o bien, garantizar los medios de --subsistencia en caso de pérdida involuntaria de las ganancias, o de una parte importante de éstas, o también proporcionar un ingreso suplementario a las personas que tengan cargas familiares.

II.- Que el sistema o servicio este instituido por acto legislativo que atribuya derechos individuales, determinados o bien, imponga obli-

gaciones definidas a un organismo público, parastatal o autónomo.

III.- Que el sistema o servicio sea administrado por un organismo
... " (22)

C.- SEGURIDAD SOCIAL, PREVISION SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL.

1.- La Seguridad Social y el Seguro Social.

La Seguridad Social es un aspecto general, consiste en la búsqueda del bienestar físico, económico y moral de todo ser humano, en su aspecto particular se define lo que se conoce con el nombre de instituciones de la misma como serían la previsión social, la asistencia social y el seguro social.

Con el Seguro Social, la Seguridad Social se actualiza, cobra realidad y se manifiesta plenamente mediante ese vínculo que en la actualidad protege una gran parte de la sociedad, como son los trabajadores y los que dependen de ellos, es decir, sus familiares. El Seguro Social tiene sus fuentes en seguro privado, puesto que hereda de él su aspecto formal, el Seguro Social es la especie, es la ciencia práctica particular, parcial, mientras que la Seguridad Social es el género, la ciencia teórica integral.

2.- Previsión Social y Seguridad Social.

Gramaticalmente previsión significa acción y efecto de proveer, o sea,

(22) Lombardo Díaz. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.
U.N.A.M., Textos Universitarios. p. 77.

ver con anticipación.

Algunos autores señalan que la previsión social y la Seguridad Social están vinculadas, al grado que desde el punto de vista genérico, implican lo mismo, así lo han reconocido diversos tratadistas, que han aseverado como: "... EL Lic. Juan Eugenio Blanco Rodríguez y Manuel Morón Palacios, - indicando que la novedad del concepto de la Seguridad Social radica en el - restablecimiento del orden de valores en cuanto ha venido a concretar la - meta ideal de la previsión, a la afirmación de la ineludible necesidad de - proporcionar al hombre una situación de bienestar mínimo por debajo de los - cuales queda imposibilitado para el cumplimiento de su fin personal, restan - do sus fuerzas a la sociedad; indica también que el concepto filosófico de - la Seguridad Social no representa ni su fundamental planteamiento. Inno - vación sobre el que los sociólogos españoles fijaron al tratar del cúmulo de - cuestiones implícitas a las palabras previsión social, lo que sucede es que - los adelantos técnicos e. la economía y la ciencia del seguro han evolucionado justificando en cierto modo el cambio del rótulo ..." (23)

" El Dr. Mario de la Cueva en su tratado el Derecho Mexicano del Trabajo hace mención de la definición de Previsión Social que da Krotoschin, "En - tiéndase por Previsión Social el conjunto de las actividades espontáneas o - estatales dirigidas a aminorar la inseguridad del malestar de los económica - mente débiles, su forma principal es el Seguro Social ..." (24)

(23) Campaín Torres. Revista Mexicana del Trabajo. No. 3. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. p. 68.

(24) Mario de la Cueva. Ob. Cit. p. 8.

"... En nuestro país el concepto de Previsión Social indudablemente se liga y explica en función del Derecho del Trabajo y consecuentemente, - no es una casualidad que este concepto específico, formara parte del Derecho del Trabajo; y siguiese las vicisitudes que através del tiempo sufriese este nuevo derecho, como lo llamó Alfredo L. Palacios ..." (25)

"... En nuestra Constitución, título Sexto, se denomina del Trabajo/ y de la Previsión Social, en su art. 123, creado por el Constituyente de -- 1917 bajo el rubro mencionado, que en su forma original no registraba el -- término de "Seguridad Social" sino es hasta las reformas hechas en noviembre de 1962 en que se crea el inciso B, consecuentemente, el sentido específico o restringido de la Previsión Social, de acuerdo con la legislación positiva solo rige para los trabajadores que no prestan servicios al estado, y hasta algunos autores, como Ramón Campain Torres, que señala: "Cabe hacer notar que el Constituyente de Querétaro no tuvo idea precisa de lo que es - la Previsión Social ..." (26)

Es indudable que en la mente del Constituyente de Querétaro estuvo latente desde el inicio de los debates del problema laboral, la idea de la previsión social, que no por dejar expresarse el término perdió importancia, -- pues en la exposición de motivos expresa: "... se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como la salubridad de locales y preservación moral, descanso hebdomadario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino

(25) IDEM. p. 12.

(26) Génesis de los Arts. 27 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. p. 70.

fomentar la organización de establecimientos, de beneficencia e instituciones de Previsión Social, para asistir a los enfermos, para ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reserva de trabajadores privados involuntariamente que constituye un peligro inminente para la tranquilidad pública."

Según se advierte que de la exposición que antecede el Constituyente de 1917 ligó el concepto de Previsión Social a nuestro derecho del trabajo y por lo tanto se vincula íntimamente a la evolución que en nuestro país ha tenido nuestro derecho laboral.

Por lo tanto, la Seguridad Social y la Previsión Social son conceptos que histórica y sociológicamente se identifican por cuanto tienen "El Social, empero, la Previsión Social tiene un campo de aplicación más restringido que el de la Seguridad Social ya que se ligó como ya dijimos al concepto de trabajo, protegiendo al trabajador dependiente; en cambio, la Seguridad Social protege también al trabajador independiente, siempre que pertenezca al sector económicamente débil de la población, no obstante lo anterior legislativamente y con la creación del Seguro Social obligatorio, en nuestro país, se está operando una transición de la Previsión Social a la Seguridad Social y lo advertimos en forma ineludible, al observar las prestaciones sociales que aquel está obligado a impartir ..." (27)

3.- La Asistencia Social y la Seguridad Social.

(27) Campain Torres. Ob. Cit. p.71.

La base de la asistencia social es la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, emanados de la revolución francesa en 1789, que al respecto señalaba: "Se creará y organizará un establecimiento de socorro público para educar a los niños abandonados, aliviar a los padres enfermos y proporcionarles trabajo a los inválidos que no hubiesen podido proporcionárselo."

Como podemos apreciar la asistencia social es otro instrumento de la Seguridad Social, el cual, está costado por la colectividad, confiriendo - el derecho a los individuos o grupos de personas que no disponen de medios propicios para subsistir.

Actualmente el concepto de asistencia social ya no se define como el - desprendimiento con matices de caridad, sino, que en razón de un sentido humanitario, se impone el deber de acudir en ayuda de los necesitados, menesterosos para que puedan bastarse ellos mismos en el futuro; además investiga las causas que originan los problemas sociales, incorporando al individuo a un medio de vida decorosa.

Bonilla Marín, define a la asistencia social como: "La institución -- que se encarga de proteger a los indigentes, en ciertos casos, considerando dicha ayuda no como un acto humanitario, sino como un derecho."

Con otras palabras, podemos decir que la asistencia pública son los be

neficios que otorga el estado a todo aquel individuo que demuestra encontrarse en estado de indefensión o indigencia, financiando el propio estado las erogaciones que resulten de su tratamiento.

En la forma más simple se dice que la asistencia pública se funda en la caridad-deber social, y el seguro social en la justicia social.

D.- SEGURIDAD SOCIAL, EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.- La Seguridad Social.

Esta disciplina se refiere al cuidado que la propia sociedad debe tener del desarrollo integral de los diversos grupos que la conforman; representa el anhelo congénito del hombre, de protegerse de las necesidades insatisfechas, de alimentos, de vestido, casa y educación; es el esfuerzo de los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y del temor de la indigencia mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcione alimentación, casa, vestido y servicios de salud y asistencia médica adecuada.

2.- El Derecho de la Seguridad Social.

El derecho de la Seguridad Social es el conjunto de normas jurídicas - institucionales de carácter social, destinadas particularmente a reconocer y proporcionar a los asalariados y sus familias, en general a los económi-

camente débiles los medios materiales y los servicios que requieren para hacer frente en su oportunidad a aquellas necesidades vitales que no pueden satisfacer en forma directa y personal.

3.- Para introducirnos en la ardua tarea de tratar de emitir un punto de vista de lo que es el derecho a la Seguridad Social, es necesario recordar que el término "Derecho" dentro de una constitución de corte "Positivista" tomando este término en contraposición a Iusnaturalista no es más que la facultad o prerrogativa que el estado concede al ciudadano para que la ejerza dentro del ámbito que ella misma le señala.

El estado es solamente quien puede permitir a los ciudadanos que ante él, se le reconozcan ciertas canongas o prebendas especiales.

Estas facultades reconocidas al individuo se pueden generar en base a logros independientes y paulatinos de diversos grupos y sectores de la sociedad que unidos consiguieron que el estado considerara necesario absorber las funciones de la Seguridad Social con el fin de tratar de erradicar completamente las causas de decadencia.

Este derecho concedido por el estado a los particulares de gozar de las diversas manifestaciones de la Seguridad Social, se encuentran plasmados en nuestra Constitución en diferentes preceptos como en los Arts. 3°, 4° y 123 y algunas otras creaciones legislativas como la Ley del Instituto Mexicano

del Seguro Social, la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, etc. ..." (28)

E.- EL MOVIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

I.- Antecedentes.

" ... Los Constituyentes; los pioneros de este régimen de 1917 no obstante su gran visión, no tenían una concepción exacta de la Seguridad Social, entonces se abordaba esta cuestión vital sobre ideas vagas e imprecisas, fue necesario el transcurso del tiempo para aclarar conceptos y determinar propósitos que coronaron sus anhelos y consagraron sus más altos pensamientos. Al terminarse la lucha armada de la Revolución de 1910, se inició en el país una época de prosperidad en todas las actividades económicas. Este surgimiento industrial y comercial se reflejó en aumento del número de trabajadores que disponían del salario diario para el sustento propio y de su familia. La magnitud de este desarrollo ascendente multiplicó los riesgos a que está sujeta la clase trabajadora, estos fenómenos bastante ostensibles en la etapa inmediata que siguió a la lucha armada, constituyen la causa de dos hechos que se derivan de entonces:

PRIMERO. Para disminuir las consecuencias económicas derivadas de los riesgos a que está sujeta la población trabajadora, se organizan en la República diversas sociedades mutualistas, evolucionando algunas hacia formas de organización sindical y otras continúan viviendo precariamente como tales, y

(28) Marco Villacensio Tovar. Tesis Profesional. Análisis de la Seguridad Social. U.N.A.M. p. 75.

SEGUNDO. En la organización jurídica de la República se engendran -- transformaciones importantes; al aprobarse la Constitución Política de 1917 se declaró en la fracción XXIX de su artículo 123: "Se consideran de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, para lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular."

El precepto constitucional anterior, impulsó aprobar medidas similares en la Constitución Política de diversas entidades federativas, todas ellas tendientes a establecer eficientes formas de previsión, en esos ordenamientos se encuentran antecedentes valiosos del Seguro Social, que sirvieron para crear en diferentes ámbitos del país fuertes corrientes en pro de la Seguridad Social ... " (29)

El 6 de septiembre de 1929 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional modificándose en la forma siguiente: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos."

Las mismas ideas políticas que establecen medidas en la Constitución -
(29) Miguel García Cruz. La Seguridad Social Bases y Evolución. p. 197.

General de la República en contra de las contingencias que afectan a la población trabajadora, sirven de eje para proteger y capacitar económicamente a los asalariados. En la fracción VI del artículo 123 Constitucional se consigna un anhelo.

" ... En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades que será regulada como indica la fracción IX.

Por su parte esta fracción establece:

"La fijación del tiempo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se forman en cada Municipio, subordinadas a las Juntas Centrales, de Conciliación y Arbitraje, que se establecerán en cada estado. En defecto de estas comisiones el salario mínimo será fijado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva"

Los legisladores revolucionarios interesados por capacitar jurídica y económicamente a los trabajadores establecen preceptos legales que los autorizan constitucionalmente para que los trabajadores tengan participación en las utilidades de las empresas y puedan atender sus necesidades en las horas de adversidad; pero fatalmente, después de 34 años de promulgada la Constitución Política muy poco se ha hecho para cumplir específicamente con este precepto fundamental de la Carta Magna.

II.- Don Venustiano Carranza.

En las dos décadas que siguieron a la Revolución la promulgación de una ley del Seguro Social había constituido un verdadero clamor nacional, Don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder en 1917, decía que solo mediante las implantaciones legales de un regimiento del Seguro las instituciones políticas de México cumplirán su cometido atendiendo satisfactoriamente las necesidades del pueblo. Por eso se consagraron fervientes anhelos de los gobiernos emanados de la Revolución en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que declaró de Utilidad Pública la expedición de una ley de Seguros Sociales.

En 1921 el Gobierno del General Alvaro Obregón, elaboró el primer proyecto de la Ley del Seguro Social, que aunque no llegó a promulgarse tiene en su favor el mérito de haber servido para canalizar una corriente de opinión favorable en torno al Seguro Social, fue tal el interés que tuvo el General por esta ley que en el bienio 1927 - 1928 durante su campaña política para Presidente de la República, adquirió el compromiso de promulgar una ley del Seguro Social, capaz de garantizar los intereses de la población económicamente débil, pero este programa no llegó a realizarse por que el Presidente electo fue asesinado, sin embargo la corriente de opinión gestada durante esta campaña presidencial cristalizó posteriormente en bases generales elaboradas en el año de 1929 que sirvieron para reformar la Constitución y hacer predominar la idea de obligar a trabajadores y a patrones a depositar en un banco del 2 al 5% del salario mensual, para entregarlo posteriormente a los

obreros en cuyo beneficio se creaba.

En el segundo semestre de 1929 en el discurso del Sr. Lic. José Vasconcelos en la Convención Antirreleccionista, en su carácter de precandidato a la presidencia de la República, al referirse a la trascendencia del Seguro Social, manifestó: Hay que dedicar empeño preferente y organizar la prevención y la previsión social, a fin de dar a todos los hombres que trabajan Seguridad Social y Económica, para ellos y los suyos, creando una institución nacional de seguros que cubra en lo posible todos los riesgos físicos y económicos que agotan la capacidad adquisitiva del trabajador o la vuelven insuficiente para cubrir sus necesidades vitales.

III.- El Presidente Ingeniero Pascual Ortiz Rubio.

El 27 de enero de 1932 durante el gobierno del Presidente Pascual Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión expidió un decreto otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que en un plazo que terminaba el 31 de agosto de ese año, expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, pero desgraciadamente, esta autorización fue frustrada por la precipitación de importantes acontecimientos políticos que cambiaron ese gobierno.

En los años posteriores, la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, incrementó los conflictos obrero-patronales, haciendo cada vez más imperiosa la promulgación de una Ley del Seguro Social, así lo demuestra el hecho de que en diferentes reuniones de trabajadores y de patronos se haya terminado -

pidiendo al estado la implantación inmediata de un régimen de previsión que garantizará los derechos de los trabajadores consignados en la Ley Federal del Trabajo y en los contratos colectivos.

El Primer Plan Sexenal 1934 - 1939.

El problema del seguro obrero despertaba una discusión pública que llenaba de entusiasmo e inquietudes a los estudiosos de estas cuestiones; por eso en el primer Plan Sexenal 1934 - 1939 se estable: "Será capítulo final en materia de crédito dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguro que sustraiga del interés privado, este importante ramo, de la economía."

IV.- El Presidente Lázaro Cárdenas.

El período de Gobierno correspondiente al desarrollo del primer Plan Sexenal, que estuvo bajo la responsabilidad del Sr. General de División Lázaro Cárdenas, fue sin género de duda uno de los más activos en la discusión de un anteproyecto de Ley, se formularon iniciativas en el departamento del Trabajo; en el de Salubridad Pública; en la Secretaría de Hacienda, en la Secretaría de Gobernación y en la oficina de Estudios de la Presidencia de la República. Ya en las postrimerías del Gobierno del General Lázaro Cárdenas se envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley elaborada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero antes de discutirse se impuso como pretexto una nueva revisión que no llegó a realizarse, pues el propósito de grandes intereses económicos fue evitar la promulgación de tal ordenamiento..." (30)

Ley General de Sociedades de Seguros.

Por su parte, la Ley General de Sociedades de Seguros estableció en su artículo VIII Transitorio: "El Ejecutivo de la Unión dictará las medidas -- complementarias de la Ley, que sean procedentes para establecer el Seguro Social."

La Ley Federal del Trabajo tampoco ha sido ajena al establecimiento del seguro, pues en su artículo 305 crea a los patrones la facultad de cumplir -- las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir indemnización. El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional.

Los armadores de los barcos están obligados a constituir el seguro a -- que se refiere el presente artículo, siempre que el contrato lo haya celebrado por tiempo indefinido.

Cuando por causa del patrón no se obtengan los beneficios del seguro, -- subsiste la obligación de indemnizar en los términos legales.

El Segundo Plan Sexenal 1940 - 1946.

Al discutirse el segundo Plan Sexenal 1940 - 1946 captando la importancia técnica que implica ejercer acción de continuidad en los estudios básicos que sirven para estructurar un régimen de Seguridad Social, en el artículo -- 20 del capítulo de Trabajo y Previsión Social se estipuló: "Durante el pri-

mer año de vigencia de este plan se expedirá la Ley del Seguro Social, que debe cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, debiendo - aportar el capital necesario la clase patronal y el Estado y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada."

V.- El Presidente Manuel Avila Camacho.

"... En el período más álgido de la jornada cívica 1939 - 1940, para - elegir Presidente de la República, los dos programas de los grupos conten---dientes, tenían postulados en torno de la promoción del Seguro Social, pues la política sindical de los últimos años, no era suficiente para garantizar a los trabajadores el pleno goce de sus derechos. Los contratos colectivos que otorgan mayores ventajas a los trabajadores habían sido firmados bajo la presión intensa de la huelga, o con la amenaza de colgar en la puerta de la - fábrica la bandera roji-negra, pero los obreros no estaban en esa actitud pa - ra exigir el cumplimiento del contrato y sucedía en la práctica que el obre - ro acostumbrado por tradición al déficit de su salario vital se conformaba - ante la modesta e ilusoria conquista obtenida en el contrato colectivo y no exigía para garantizar sus nuevos derechos las reservas económicas correspon - dientes.

Por su parte los patrones siempre dispuestos a cancelar cada dos años - las prestaciones concedidas en los contratos de trabajo o con la esperanza - inmortal de mejores condiciones políticas que les permitieran evadir total - mente el cumplimiento de sus obligaciones, tampoco se interesaron en consti -

tuir las reservas económicas para garantizar el cumplimiento de los contratos colectivos, este giro al descubierto colocaba a la producción en un estado constante de alarma, por la desconfianza que engendra en cada momento la probable o aparente insolvencia de las empresas y el propósito invariable de eludir un compromiso o simplemente la incertidumbre que implica confiar las contrataciones a la buena o mala fe de los empresarios. Este agudo problema levantó una ola de agitación en la última contienda y el Sr. Presidente de la República, General de División Manuel Avila Camacho, compenetrado del clamor popular y del contenido social de la Ley Federal del Trabajo y de los Contratos Colectivos, en el mensaje leído ante el Congreso de la Unión el día 1° de diciembre de 1940 al hacer cargo de la Primera Magistratura expresó:

"No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado, el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país, reclaman las oportunidades de vivir dignamente, el hombre que tiene trabajo, necesita la certidumbre que los beneficios de sus contratos sean permanentes y por otra parte todos debemos unir desde luego el propósito de que en un día próximo la Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos en la hora de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular en que la pobreza de la Nación ha sido nuestro ámbito.

El C. Presidente de la República, al expresarse en tales términos, significó a la Nación que se había compenetrado profundamente de una deuda revolu-

cionaria y aceptó desde luego el compromiso cívico que implicaba realizar los anhelos consagrados en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que considera de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social.

El artículo VIII Transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguro y el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo eran otras obligaciones no cumplidas que justifican ampliamente el propósito del Sr. Presidente de la República, General de División Manuel Avila Camacho, la importancia creciente y palpitante que suscita en México, la resolución de los problemas obrero patronales obligaron en enero de 1941 a la reforma de Ley de Secretarías de Estado, que elevó el Departamento de Trabajo a la categoría de Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El Sr. Presidente de la República en su primer informe presentado a las Cámaras el día 1° de Septiembre de 1941 al referirse a este asunto afirmó:

"Este acto de mi administración anunciado el día en que me hice cargo de la Presidencia de la República, constituye una clara manifestación del empeño que mi gobierno ha resuelto dedicar a la solución de los problemas obrero-patronales, pues me hayo personalmente convencido de que solo desarrollando con eficiencia y espíritu de servicio social, la política del trabajo que nos marca las leyes en vigor, será posible hacer más estable y duradero el fluctuante equilibrio que existe entre ambos factores de la producción.

La Secretaría del Trabajo fue dotada de una competencia más amplia de la que tenía el Departamento del Trabajo y esto se ha utilizado para dar im-

pulso principalmente a los servicios de Previsión Social, de protección de vida.

Proyecto de Ley del Seguro Social. A este respecto he deseado suscitar un movimiento de opinión en el cual se expresan todos los puntos de vista a cerca del Seguro y al efecto se constituye una Comisión Técnica que partiendo de proyectos de leyes existentes formulara uno para ser considerado por Ejecutivo.

Al organizarse la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la antigua sección de seguros sociales que funcionaba en la oficina de Previsión se elevó a la categoría de Departamentos de Seguros Sociales y el primero de febrero de 1941 empezó a funcionar como tal. En los primeros meses de ese mismo año el Departamento terminó la elaboración de un anteproyecto de Ley del Seguro Social que fue sometido a la consideración del Sr. Presidente de la República como material básico de estudio y discusión en la elaboración de un proyecto definitivo. ..." (31)

F.- LA DECLARACION DE MEXICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

En la VI Reunión de la Conferencia Interamericano de Seguridad Social - celebrada en México del 14 al 27 de septiembre de 1960, la Delegación de México tras un intercambio de experiencias, puntos de vista y preocupaciones, propuso a las delegaciones y representantes de los organismos internacionales así como a los de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, un pro

(31) IDEM. p. 198.

yecto titulado: Declaración de Principios de Seguridad Social:

Los antecedentes de esta Declaración se encuentran en la Declaración de Santiago de Chile (1942), la Carta de Buenos Aires (1951 donde ya quedaron perfilados los principios de Seguridad Social americana y universal.

El 27 de septiembre de 1960 fue firmada por todas las Delegaciones de la VI Reunión Interamericana de Seguridad Social, que quedó en la historia de nuestro derecho social latinoamericano como Declaración de México.

Por considerarlo un verdadero poema social, no obstante su posible realización si se cuenta con el auspicio de los gobiernos, las instituciones y los pueblos que han ido estableciendo sólidas bases en algunos países para alcanzarlos transcribimos la Declaración de la Conferencia que va precedida de una interesantísima parte de considerandos:

"Que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus constituciones políticas y de la competencia de las constituciones, la Seguridad Social implica:

- 1.- Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.
- 2.- Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre.
- 3.- Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo puedan vivir sin temor, sin amenazas y sin recelos.

- 4.- Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el goce de las garantías y de los derechos.
- 5.- Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.
- 6.- Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate -- sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad del abandono y del desamparo.
- 7.- Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten una sana alimentación y de una habitación digna.
- 8.- Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la Seguridad Social.
- 9.- Advertir que la prosperidad deber ser indivisible y comúnmente compartirla como único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la Seguridad Social.
- 10.- Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativo, según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice en la satisfacción general.
- 11.- Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada -

pueblo.

- 12.- Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el campo de la producción con retribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares.
- 13.- Auspiciar y promover el conocimiento y el goce de los valores culturales y de una sana recreación.
- 14.- Constituir un amparo eficaz contra los riesgos previniéndose en la medida de lo posible y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez y el desempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.
- 15.- Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y de la comunidad de que se forme parte.
- 16.- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador, atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte.
- 17.- En consecuencia ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la seguridad general, alentando los nuevos factores en un ambiente de paz social que permita avances constantes a un fortalecimiento de la Justicia Social, destino último de esta Declaración." (32)

(32) Lombardo Díaz. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. p. 69.

C A P I T U L O I I I .

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO REALIDAD PROTECCIONISTA EN EL ESTADO
MEXICANO.

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO REALIDAD PROTECCIONISTA EN EL ESTADO MEXICANO.

A.- LA SEGURIDAD EN MEXICO.

Al esbozar sobre Seguridad Social, es viable imaginar el propósito de analizar dos temas que coexisten por su naturaleza, uno derivado del otro - por antonomasia tomando en consideración el primero como el aspecto histórico y jurídico que ha mantenido la Seguridad Social, al pasar el tiempo como -- rector universal de protección de las clases económicas débiles.

El segundo como el campo de aplicación y práctica de los estatutos que han ido quedando plasmados en ideas reaccionarias, dando lugar a este importante régimen de previsión, siendo el rubro principal del presente capítulo el analizar los parámetros que determinan ser aplicables en el Estado Mexicano, como principios universales.

Como introducción podemos aludir al ímpetu que se ha generado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en el sentido de que se ha caracterizado por sus enormes programas de Seguridad Social. Los Estados ponen especial interés en conservar su población, atacando el analfabetismo, la necesidad, la mendicidad, la desocupación y por consiguiente la indigencia.

Ante este panorama de organización moral, política y económica que se ofrece al futuro inmediato de los pueblos, México no ha dejado de atender y -

estar pendiente en el establecimiento de regímenes eficaces para la protección de los desvalidos, razón por la cual, masas de trabajadores y grupos de estudiosos viven inquietos, incesantemente preocupados por el anhelo de conseguir reformas políticas que establezcan las pautas que conduzcan al advenimiento de épocas mejores con el real imperio de la justicia social.

Por los motivos expuestos con antelación nos permitimos abordar los temas fundamentales de mejoramiento de vida, como lo son: la educación, vivienda, salud, empleo, etc. como preceptos generales en pro de los desvalidos.

EDUCACION

" ... El artículo 3° de la Constitución se ha manifestado: La educación que imparta el Estado, la Federación, los Estados y Municipios, tenderán a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia."

Se mantenía su carácter laico y científico y se agregaba que sería democrática, entendiendo la democracia no solo en su carácter jurídico y político, sino en su aspecto social, es decir, como un sistema dirigido al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; será nacional es decir, atenderá el estudio y resolución de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de nuestra independencia económica y

la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y finalmente contribuirá a la realización de la mejor convivencia entre los hombres, sustentando los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, sin diferencias de razas, sectas, grupo, sexo o individuo.

Educación para la democracia política, social y nacional y para la convivencia fraternal de todos los hombres de los países. Estos son los tres -- principios esenciales que orientan y animan la educación mexicana en su estado actual. Así México manifiesta su inquebrantable y firme adhesión a los postulados rectores de la evolución histórica, en la lucha secular del hombre para lograr la paz, la democracia y la justicia social, en la realización plena de estas tres condiciones se encuentran las posibilidades de desarrollo interrumpido y esencia para nuestro país y para la humanidad.

Hemos señalado un bosquejo de la educación pública mexicana, su estudio debe servir para iluminar nuestro futuro y no por la pretensión de intentar profecías, sino por que la reflexión prospectiva ayuda a comprender la realidad presente y a informar las decisiones de hoy para el mañana, conviene añadir aquí una breve consideración sobre el futuro previsible de la educación nacional.

"En el mediano plazo -el año 2 000- México se transformará profundamente entraremos al siglo XXI con otra fisonomía, seremos 100 000 000 habitantes o poco más. Los cambios cualitativos deberán ser aún mayores. Haremos de in

tegrarnos mejor como sociedad plural y madura. Disminuir decididamente las desigualdades. Intensificar los procesos de participación social y política. Reafirmar la identidad nacional. Contrarrestar las tendencias negativas de una comunicación social dominada por intereses de las grandes potencias, fortalecer la capacidad de juicio y la entereza de nuestra población.

El sistema educativo sufrirá grandes transformaciones. Podemos hacer estimaciones -siempre tentativas y sujetas a un conjunto de supuestos- sobre la expansión del sistema y sus previsibles modificaciones.

El sistema educativo escolarizado comprenderá en el año 2 000 alrededor de 30 000 000 alumnos. El Consejo Nacional de Población estima que la tasa de crecimiento demográfico habrá disminuido en el año 2 000 al 1.0%, si esta tasa solo se redujera al 1.5% en vez del 1.0% habría 2.5% millones más de alumnos en el sistema particularmente en el nivel preescolar (8 000 niños más) (y en la primaria 1.4 millones más) esto no obstante, el cambio de la estructura de la matrícula del sistema escolar en el año 2 000 dependerá tanto de la evolución como del crecimiento de la población, sino de los coeficientes de atención de la demanda y de la eficiencia.

De acuerdo con las proyecciones elaboradas por la Secretaría de Educación Pública conforme a las actuales políticas de desarrollo de la educación, la evolución de la matrícula en los próximos 20 años en cualquiera de estas alternativas, experimentará transformaciones importantes en sus efectivos ab-

solutos.

La educación preescolar se habrá cuadruplicado, incorporando desde 1990 a la totalidad de los niños de cuatro y cinco años, y como desde 1985 el grupo de cuatro o cinco años comenzará a disminuir, será factible mediante el establecimiento de tres grados de preescolar empezar a atender en 1991 a niños de tres años, de manera que en el año 2 000 se atienda al 50% de niños de esa edad, sin necesidad de incrementar la planta física o el número de maestros.

La matrícula de primaria empezará a decrecer a partir de 1984 y más bruscamente en los últimos años del siglo, por efecto del menor crecimiento demográfico y la atención que se está dando en estos años de rezago. El nivel primario que ahora representa el 70% de las plazas del sistema escolar, significará solo alrededor del 37% en el año 2 000.

La secundaria en cambio, casi se duplicará (de 3 a 5.8 millones). Si ahora representa el 15% del total de plazas, alcanzará aproximadamente 20% a fines del siglo.

El nivel medio superior será el que sufra mayores modificaciones no solo por que aumentará cinco veces (a 5.5 millones de alumnos), sino por que su matrícula se distribuirá entre el bachillerato propedéutico y la educación profesional terminal de una manera muy distinta a la actual: 2.2 millones --

cursarán el bachillerato y más de 3.2 millones la educación profesional técnica.

Actualmente existe un exceso de egresados de normales primarias, por lo cual la matrícula en la normal básica disminuirá aproximadamente en forma progresiva en esta década, estabilizándose en la década de los noventa. En la primaria el número de alumnos por maestro muestra una tendencia persistente de decrecer, de 37 en el ciclo escolar 1981 - 1982, hasta 30 que se estima para fines del período.

El nivel superior triplicará su matrícula (de 911 millones en 1980 - 1981 a 2.7 millones de jóvenes en el año 2 000), no obstante, la disminución del crecimiento del bachillerato.

Si ahora representa el 4% de las plazas del sistema, llegará a representar cerca del 10% ... " (33).

" ... El posgrado también experimentará un crecimiento considerable pasando de 25 000 a más de 250 000.

Estos cambios darán como resultado una configuración distinta del sistema escolar: la actual pirámide de la educación básica se modificará gradualmente, con tendencia a una estructura rectangular, la diferenciación entre la educación terminada y la propedeútica, en el nivel medio superior, se ha-

rã más definida y la educación superior alcanzará una considerable expansión y robustecimiento; del país de cuarto a quinto de primaria, que somos ahora, habremos de ser en 15 años un país de noveno o décimo grado.

Las estimaciones que se presentan elaboradas por la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo con las políticas actuales de crecimiento, suponen mejoramiento de la eficiencia de todos los niveles escolares. El flujo de alumnos en consecuencia, se alterará -de continuar estas tendencias y estas políticas- de manera que egresen del nivel superior 23 alumnos de cada 100 que ingresaron ahora.

Así mismo, egresarán de la educación profesional técnica -con doce grados de escolaridad - 39 alumnos de cada 100 de la cohorte inicial, en vez del egreso actual de 1.3% también el egreso del bachillerato se incrementará de 13 a 26 alumnos de la cohorte inicial respectiva.

Es obvio que luego de estas transformaciones en la educación formal, es té condicionado por muchos factores. La universalización efectiva de una educación básica de 10 a 11 grados, supone la superación de las condiciones -sociales y económicas que han hecho tan selectivo el acceso, la permanencia y el rendimiento escolar. Particularmente, la distribución del ingreso con mayor equidad y el mejoramiento del nivel nutricional, de los sectores menos favorecidos son condiciones fundamentales de estas transformaciones.

Uno de los problemas que atañe a la educación es " ... la cobertura en las zonas rurales, por la dispersión de sus habitantes. Por otra lado existe un ampli segmento de educación manejado por particulares que también va del nivel preescolar al superior y en el que se incluyen todo tipo de escuelas de educación informal.

En 1983, el Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, propuso un proyecto de revolución educativa cuyo objetivo principal era elevar la calidad del sistema. La columna vertebral del proyecto fue la transformación de la educación normal, pues resulta claro que si semejara la calidad de los profesores, se eleva también la de la educación en general.

En 1984, el titular de esta Secretaría, dió a conocer el Plan de Reestructuración Académica y Administrativa de la Escuela Normal Superior de México, ENSM, el nuevo estatuto orgánico de la misma. Poco después se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo presidencial por el que la educación normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendría en adelante el grado académico de licenciatura.

Para estimular la investigación científica se creó el Sistema Nacional de Investigaciones (SNI), siendo a fines de este año la selección a los investigadores de educación superior y del sector público a quienes se les daría un estímulo económico que fortaleciera su trabajo. En diciembre de 1984 se otorgaron los primeros nombramientos de investigación nacional a tres a--

reas de conocimiento y en tres niveles de calidad, y uno de candidatos a investigación nacional.

En septiembre de 1985, la planta escolar del Distrito Federal sufrió un serio quebranto como consecuencia de los sismos que azotaron la ciudad. De inmediato, se pusieron en marcha planes para reiniciar plenamente las actividades educativas y después para la reconstrucción de lo perdido.

Otro programa de gran envergadura es el de las bibliotecas públicas, - con el se busca formar una red nacional de bibliotecas que de servicio en 1988 a toda la población del país ..." (34)

Dentro del Sistema educativo será indispensable mejorar substancialmente la calidad del maestro y de los demás factores que influyen en el proceso de enseñanza, -aprendizaje- si la eficiencia se ha de superar en el grado previsto. Las nuevas tecnologías de la educación ofrecen recursos importantes para facilitar el aprendizaje.

Así mismo, el estímulo de las familias, la multiplicación de bibliotecas, hasta en localidades pequeñas y la abundancia de libros adecuados y asequibles contribuirán a apoyar el aprendizaje que se realiza en la escuela.

Adicionalmente a estos se requerirán políticas definidas del sector educativo para compensar las deficiencias de los alumnos más necesitados. La

(34) Miguel de la Madrid Hurtado. Las Razones y las Obras. Crónica del Sexenio 1982 - 1988. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pág. 79.

evolución cualitativa del sistema permitirá en algunos años más que los mejores maestros sean enviados a las zonas más deprimidas mediante estímulos adecuados. El magisterio tendrá que ser capacitado para manejar las diferencias en el proceso del aprendizaje de los alumnos, de modo que se eviten el atraso escolar y la deserción ..." (35)

VIVIENDA.

La intervención del Estado Mexicano en el problema de la vivienda ha comprendido una gran variedad de formas que incluyen desde las acciones directas de edificación de conjuntos habitacionales, por organismos públicos federales y los diversos mecanismos financieros utilizados para canalizar recursos crediticios a la vivienda, hasta el conjunto de acciones y políticas relacionadas con la tenencia, valorización y uso de la tierra, la constitución y administración de reservas territoriales, el desarrollo de asentamientos humanos, la producción de materiales e insumos para la construcción y la regulación inquilinaria.

"... Poco después de finalizada la guerra, surgieron varios indicios de la inquietud oficial, por las carencias habitacionales durante el régimen Alemánista, se construyeron 15 166 viviendas por cuenta del gobierno, lo cual fue considerado un espectacular avance, en aquel tiempo contribuyeron a ello, en primer término, las reformas hechas en 1947, a la Ley Orgánica del BNHUOP con el doble propósito de modernizar su funcionamiento y elevar

(35) Fernando Solana. Historia de la Educación Pública en México. México, 1982. Pág. 44.

el monto de los recursos destinados a la construcción habitacional; para -
esto último, absorbió el Banco de Fomento a la Habitación (que desde su fun-
dación en 1943) había edificado viviendas populares. De tal modo que la --
institución estuvo en condiciones para desarrollar "Con mayor intensidad di-
versos programas de vivienda orientados hacia sectores medios y bajos de la
población ..." (36)

" ... En 1954 se decidió crear el Fondo de las Habitaciones Populares
(FONHAPO), a fin de que dispusiera de un mecanismo institucional especiali-
zado en operaciones de actividades financieras, relacionadas con la produc-
ción de vivienda y manejar con este criterio específico recursos provenien-
tes de subsidios federales, financiamientos e ingresos propios.

Gracias a los apoyos crediticios e inversiones de esta institución ban-
caria oficial de 1947 a 1964 se construyeron 24 098 viviendas en su mayoría
en zonas urbanas (principalmente en la Ciudad de México) y a menudo asequi-
bles solamente para personas de cierta solvencia crediticia. La reorganiza-
ción de las actividades del BNHUOP se significó una intervención más amplia
del estado en ese aspecto básico del bienestar social. El proyecto más im-
portante realizado en estos años por la institución fue el conjunto multifu-
miliar Urbano Nonoalco-Tlatelolco, que comprendió la construcción de cerca
de 12 000 departamentos.

A fines de 1954 se fundó además el Instituto Nacional de la Vivienda -

(36) Gustavo Garza y Martha Schteigner. La Acción Habitacional. Editio-
rial El Colegio de México. 1978. p. 66

(INV) organismo público organizado que durante algún tiempo fue considerado "como uno de los mayores avances del gobierno en la materia ..." (37)

" ... El 26 de julio de 1956 se expidió el Reglamento de los Servicios de Habitación Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social que es la base jurídica en la que se fundamentó el programa de vivienda, de ese organismo tripartito, desde el inicio de su acción habitacional hasta 1962 el Instituto Mexicano del Seguro Social, edificó más de 10 000 viviendas; construyó 13 conjuntos habitacionales (entre los que sobresalen las Unidades Independencia y Santa Fé en el Distrito Federal) adjudicados en posesión mediante renta de la vivienda, cuyo monto no debía exceder 25% de los ingresos familiares de los beneficiarios. Debido al sistema de alquiler que se utilizó, se presentó un continuo rezago de las rentas frente al aumento de los gastos de administración de los conjuntos edificados, lo que motivó que el Instituto Mexicano del Seguro Social - al igual que otros organismos públicos en similares circunstancias, como el Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado debiera absorber el costo de los desajustes financieros resultantes y más tarde, entregar en propiedad esas viviendas a sus ocupantes mediante hipotecas ..." (38)

Posteriormente y con el arduo trabajo reorganizado de la Institución del ISSSTE se construyeron 45 302 viviendas las cuales representan el 60% de las construídas por el resto de las instituciones públicas federales, a

(37) Coplamar. Necesidades esenciales de México. Vol. II Editorial Siglo XXI. 1982. p. 75.

(38) OB. Cit. p. 204.

sistenciales o financieras.

" ... Otra Institución de Seguridad Social con ingerencia directa en el problema habitacional fue la Dirección de Pensiones Militares, que en 1956, inició la construcción de viviendas para la adquisición y arrendamiento por miembros de las fuerzas armadas, aunque el Banco Nacional del Ejército y las Fuerzas Armadas desde su fundación en 1947 tenía ya entre sus funciones nominales las de otorgar préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos o casas, hacer mejoras a éstas y redimir gravámenes sobre inmuebles. En sus primeros ocho años, las labores de la Dirección de Pensiones Militares edificó alrededor de 1'100 viviendas para sus beneficiarios ..." (39)

" ... En 1946 se decretó la "Ley de Servicio Público y Habitaciones Populares" al objetivo de este ordenamiento fue fomentar la edificación de casas baratas, responsabilidad asignada al Departamento del Distrito Federal, aunque con asesoría del BNHUOP. Dentro de las actividades desarrolladas por la dependencia en ese lapso, cabe destacar la construcción, a principio de los sesenta, de las Unidades Habitacionales de San Juan de Aragón y Santa Cruz Meyshualco, cuyos destinatarios iniciales a menudo difirieron de sus beneficios finales.

Un breve balance de la acción habitacional desarrolladas por el Estado Mexicano de 1947 a 1954 nos muestra que el mayor peso de ella recayó en las

instituciones de Seguridad Social. De las 121 200 viviendas construidas - por el conjunto del sector público durante ese lapso, los organismos asistenciales aportaron 57 002 (47% correspondiendo 45 302 y 37.3% a pensiones civiles ISSSTE 10 600, 8.8% al IMSS y las restantes 1 100 a pensiones militares.

A mediados de los sesentas únicamente la quinta parte de la población era derechohabiente, lo cual, ofrece una idea aproximada de los alcances o limitaciones de las acciones oficiales.

Un mecanismo creado por el Gobierno Federal en pro de la vivienda fue el Programa Financiero de la Vivienda (PFV).

Como ejecutores, coordinadores y supervisores principales de las acciones previstas en el Programa Financiero de Vivienda fungieron dos fideicomisos creados por el Banco de México en 1963: el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI y el FOGA) Fondo de Garantía y Apoyo de Créditos para la Vivienda, los que asumieron las funciones generales de apoyo financieramente a los organismos públicos y privados participantes en el PFV, mediante créditos, descuentos y operaciones de garantía hipotecaria y fiduciaria ..." (40)

" ... Con el apoyo del FONHAPO incorporado también al PFV se construyeron en el mismo período 16 644 viviendas (13.9% del total); esta mayor acti-

vidad del organismo fue en gran parte propiciada por la reorganización de la estructura institucional del BNHUOP, en 1966, y su transformación en el actual BANOBRAS, disminuyeron drásticamente, en cambio las actividades de construcción habitacional de organismos públicos no financieros. En el sexenio considerado, solamente construyeron 11 100 viviendas (9.3% del total las cuales 6 000 (5%) fueron realizadas por el D.D.F., 3 800 (3.2%) por el INV y 1 300 por ISSSTE.

El sector popular en su mayoría de bajos ingresos debió entonces tratar de satisfacer sus necesidades de vivienda, financiándola o construyéndola de acuerdo con sus posibilidades y limitaciones económicas. En zonas urbanas una gran proporción de estas viviendas dió origen a la formación de colonias populares y en los casos más drámaticos de condiciones de pobreza al surgimiento de "Ciudades Perdidas". En las zonas rurales la mayor marginación social prevaeciente motivo que la inmensa mayoría de las viviendas campesinas fueran así realizadas y presentadas en las más serias deficiencias como satisfactores básicos.

El INDECO se fundó por decreto presidencial en marzo de 1971 y sustituyó al INV como organismo público descentralizado de carácter técnico, -- consultivo y promocional, su función fue contribuir a la solución del problema habitacional, procurando la regeneración de las zonas deprimidas y promover el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas. Esta dependencia asumió la responsabilidad de crear reservas territoriales para la realiza-

ción de proyectos habitacionales y de desarrollo urbano ..." (41)

El 20 de abril de 1972 se constituyó el INFONAVIT como organismo público encargado de otorgar a los trabajadores créditos para adquirir vivienda, mejorarla o saldar deudas contraídas por alguna de esas dos razones, así como financiar y promover la construcción masiva de viviendas de interés social. Para tales propósitos, el organismo dispuso de los recursos del Fondo Financiero constituido con las aportaciones patronales (cuyo monto equivale 5% de los salarios pagados), transferencias públicas y los rendimientos provenientes de recursos propios. También su estructura administrativa difirió al INFONAVIT de otros organismos públicos de vivienda, pues en ella participan representantes del Gobierno Federal, los trabajadores organizados y los empresarios, los cuales, definen conjuntamente de manera tripartita y paritaria sus actividades operativas y metas.

El INFONAVIT es debido a sus características el organismo público de vivienda que cuenta con más recursos financieros. Se estima que en 1974 casi la mitad de los trabajadores del país participan nominalmente en sus programas, aunque esta proporción a 6% en el caso particular de los trabajadores del campo, donde se padecen mayores problemas habitacionales.

"... No obstante que este hecho significó junto que con las enormes dimensiones del déficit de vivienda, una severa limitante a la capacidad de la institución para incidir en el problema habitacional, en sus primeros o-

(41) Coordinación General de Servicios Nacionales de Estadística e Informática. S.P.P. p. 140.

cho años de actividades se edificó poco más de 26 000 viviendas anuales, - ritmo notoriamente superior al de cualquier otro organismo, pero también - muy inferior a las expectativas.

Para permitir que los trabajadores al servicio de los poderes de la U nión, tuvieran acceso a este tipo de mecanismo financiero, el 28 de diciembre de 1972 se fundó el FOVISSSTE, el cual, se integró al ISSSTE para aprovechar su experiencia en materia de crédito para el personal burocrático - con servicios y fines similares a los del INFONAVIT, la estructura operativa del FOVISSSTE consideró las particulares relaciones laborales entre el - Estado y sus trabajadoras reguladas por el apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Se fijó la obligación para los titulares de las entidades y organismos públicos de constituir depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones equivalentes al 5% de los salarios ordinarios e integrar de este modo, un Fondo de la Vivienda que otorgase créditos baratos y suficientes para f nes habitacionales.

De acuerdo con los objetivos de la política habitacional, el FOVISSSTE se orientó inicialmente a promover y financiar la construcción de viviendas nuevas, en su mayoría en el área metropolitana de la Ciudad de México, adju dicarla en la intermediación de los sindicatos oficiales, el tercer organismo incorporado al Sistema de Fondos de la Vivienda fue el FOVIMI, creando el

28 de diciembre de 1972 y que opera de manera semejante a las dos anteriores actualmente forma parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, ISSFAM ..." (42)

Debido a la actividad desarrollada en esos años por tales organismos financieros de "Solidaridad Social" se edificaron 276 561 nuevas viviendas, es decir, 54% de las 511 044 realizadas en total de 1971 a 1979 con la intervención oficial. El INFONAVIT construyó 213 785 viviendas (41.8% del total y fue por amplio margen la principal institución productora de vivienda; por su parte el FOVISSSTE aportó 60 811 viviendas (11.9%) y el FOVIMI apenas el 0.4% en 1965.

" ... En lo que respecta a la disponibilidad de los servicios básicos (agua, drenaje y electricidad), los avances en este terreno por la multiplicación de las obras de infraestructura no impidieron que en 1970 todavía -- fueran numerosas las viviendas que por lo menos carecían de uno de estos -- servicios. No obstante que de 1960 a 1970 disminuyó de 76.5 a 61.3 el porcentaje de viviendas desprovistas de tomas de agua domiciliarias en términos brutos aumentaron de 4.9 a 5.1 millones aproximadamente. Esta insuficiencia fue más notoria en las esferas rurales donde en 1970 la padecía 83% de las viviendas, cerca del doble de las cifras registradas en las ciudades (46%) así de los 31 millones de personas que en total carecían del servicio, 17.3 millones habitaban en zonas rurales.

(42) Alejandra Moreno Toscano. La Crisis de la Ciudad. Editorial Siglo XXI. México, 1979. p. 140.

Según uno de los estudios más completos y detallados publicados al respecto de los 8.4 millones de viviendas que existían en 1970 a continuación se presentan 2.8 (33.3%) tenían un índice de hacinamiento inferiores o igual a los mexicanos recomendados. En ellas, habitaban apenas 11 millones de personas (21.7% de la población total) lo que significó que casi 40 millones de personas se encontraban hacinadas en 5.6 millones de viviendas, los problemas más agudos por esta causa correspondían a zonas rurales donde unos 18 millones de personas (86.2%) de la población habitaban con viviendas superiores a 2.5 personas por cuarto aunque en las ciudades esta proporción fue menor (72.8% era más alta la cantidad de personas 21.7 millones afectadas por el hacinamiento).

Tan rigurosa caracterización de la situación habitacional implicó que solo 6.7 (13.2%) de los 50.7 millones de personas que integraron la población total de 1970 disponían de una vivienda en condiciones favorables o tolerables. La población urbana en estas condiciones ascendía a 5.8 millones (19.4%) y apenas unas 900 000 (4.3%) en el medio rural ..." (43)

"... Las condición general del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados "Coplamar" diagnosticó que para cubrir el déficit acumulado - hasta 1970 se hubieran requerido 3.6 millones de nuevas viviendas (1.9) para las familias sin vivienda y 1.7 para reponer las totalmente deterioradas; - 3.6 millones de acciones de ampliación; 4.8 millones de rehabilitación, 5.1 de tomas de agua domiciliarias; 4.9 millones de obras de drenaje y 3.4 millo-

llones de dotaciones de energía eléctrica, en conjunto esto habría equivallido a la construcción de 7.8 millones de vivienda (4.6 en las áreas urbanas y 3.2 en las rurales).

Los datos del Décimo Censo General de Población y Vivienda muestran que de 1970 a 1980 se registró un mejoramiento de algunos aspectos de la situación habitacional, tales cifras revelan que en ese lapso el inventario nacional de las viviendas promedio un aumento anual de 3.8% por lo que éstas se incrementaron de 8.4 a 12.2 millones (46%), esta evolución se compara favorablemente con el comportamiento de la población, la cual, creció anualmente 2.9% y se elevó del 50.7 a 67.4 millones de habitantes (32.9%) - en consecuencia se redujo de 6.1 a 5.5 el promedio de personas por vivienda aunque este continuo siendo ligeramente superior al de 1960 ..." (44)

Las cifras preliminares referentes a la disponibilidad de servicios básicos en las viviendas indican que pese a que de 1970 a 1980 se elevó de 61 a 64.9% la proporción de las viviendas con agua entubada, la cantidad absoluta de las que carecían de ella aumentó de 3.6 a 4.5 millones. En la dotación de drenaje se obtuvieron mejores resultados pues en esos diez años, las viviendas con este requerimiento básico pasaron de 3.5 a 9 millones, por lo que se proporción en el total paso de 28.9 a 71.25. También se apreciaron avances en la disponibilidad de energía eléctrica, ya que las unidades con este servicio aumentaron de 4.9 a 9.1 millones en su participación en el total de viviendas aumentó de 58.9 a 74.6%.

Uno de los contextos más importantes en materia de vivienda fue "... la disminución de la actividad económica en 1982 y 1983, debido a la caída en la industria de la construcción. Tradicionalmente empleadora intensiva de mano de obra, por otro aspecto de la política social al que se le dio prioridad en la situación crítica que enfrentaba el país fue la construcción de viviendas.

Así durante el período de 1982 y 1985 se habrían realizado entre las diversas instituciones relacionadas con la vivienda acciones que beneficiaron a 770 000 familias.

La política de la vivienda del régimen ha estado estructuralmente vinculada al desarrollo urbano, lo cual tiene como punto central la promoción de las ciudades medias, para que el crecimiento futuro del país se canalice de manera que propicie un desarrollo regional más equilibrado. Para ello -- el gobierno federal ha promovido la constitución de reservas territoriales y apoyando a las autoridades locales para que proyecten y regulen el crecimiento urbano, se ha logrado 1 449 ha. de las que 53.6% están destinadas a viviendas para la población de bajos recursos.

Por otro lado, 45% de las unidades de vivienda terminadas en 1985 se hicieron en ciudades medianas estratégicas, para reforzar su papel como centros de atracción de la población y, 38% se llevaron a cabo en el medio rural -- mientras que Guadalajara y Monterrey solo recibieron el 6% de las unidades --

realizadas y el Distrito Federal y sus zonas conurbadas 11 por ciento ..."

(45)

SALUD.

" ... El ISSSTE por su fundamental importancia en materia de salud, -- quien por su parte rige sus funciones por una Ley Federal, esta ley fue expedida en 1959 y entró en vigor al 1° de enero de 1960; por otra parte en -- 1962 se pone en vigor la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Con respecto a las instituciones que en México atienden la salud pública y los servicios de Seguridad Social, estos se agrupan básicamente en tres formas de servicios gubernamental, representando por la Secretaría de Salud y por los Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal. Las instituciones de Seguridad Social integradas fundamentalmente por el IMSS y el ISSSTE y los servicios que prestan Pemex, Ferrocarriles Nacionales de México la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina y finalmente el sector privado, constituido por individuos, grupos o sociedades.

Las tres formas de servicio para la salud, anotados, responden a principios diferentes; las de la Secretaría de Salud y los del Departamento del Distrito Federal se atienden al principio igualitario de que la salud es un derecho de todos los mexicanos; los servicios que prestan las instituciones de Seguridad Social se basan en el derecho gremial a recibir protección social en

(45) Las Razones y Las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica - del Sexenio 1982-1988. Cuarto Año. Fondo de Cultura Económica. p. 79.

tre los que cuenta a los servicios de salud. Por último, el ejercicio privado de la medicina, apoyando en leyes de libre oferta y demanda se proporcionan bajo la vigilancia de la Secretaría de Salud.

Hasta 1943 los servicios médicos sanitarios del país estuvieron a cargo básicamente del equivalente de la Secretaría de Salud, ya que esta última con el nombre de Salubridad y Asistencia fue creada en 1945; y de los establecimientos privados; a partir de 1944 y 1960 entran en escena el IMSS y el ISSSTE respectivamente.

Los servicios médicos que ofrecen las instituciones de la Seguridad Social Mexicana han aumentado gradualmente su cobertura en 1950, la proporción era de 4.3% de la población total existente, se elevó a 25.3% en 1970 y --- 47.8% en 1981, la población no cubierta por las instituciones de Seguridad Social continúa bajo la responsabilidad de los servicios gubernamentales en una proporción que varía del 40% al 50%, el resto está cubierto por la iniciativa privada.

La atención sanitaria derivada del esquema antes descrito ha originado sustanciales mejoras en la salud de la población mexicana. El hecho histórico demográfico más relevante, que se asentó en el presente siglo. Si bien los países atrasados cultural y económicamente son los que tienen coeficientes mayores de mortalidad, es indiscutible, a pesar de los deficientes registros, que el coeficiente de mortalidad en México ha tenido un descenso mo--

desto y continuo por el mejoramiento de las condiciones higiénicas y de los servicios sociales de salubridad y asistencia; así como por la elevación de los niveles culturales y económicos, los índices de mortalidad general se han mejorado en forma importante en los últimos 80 años. En 1900, se registraron 457 327 defunciones, la tasa de mortalidad fue de 3.7 por cada mil habitantes; para 1922, aunque la cifra absoluta de defunciones ha permanecido poco variable, la tasa demuestra un descenso considerable y constante 25 por mil y paso de 23.2 en 1940 a 11.2 en 1960; a 7.4 en 1970 y 6.0 en 1981, las principales causas de muerte en la población general durante 1981 presentan en conjunto una situación equilibrada entre enfermedades transmisibles con los padecimientos de tipo degenerativo y con los accidentes; las transmisibles ligadas al mal saneamiento, como las diarreas; las degenerativas como son tumores malignos y enfermedades del corazón y; los accidentes como consecuencia del urbanismo y la urbanización a pesar de ello, las neumonías y las diarreas continúan ocupando, como hace 60 años los primeros lugares como causas de defunción en la población general.

Existe sin embargo, un evidente descenso en la mortalidad por enfermedades transmisibles, a pesar de que en conjunto continúan siendo importantes, la viruela, el paludismo, han desaparecido como causa de muerte como lo habían hecho con anterioridad la peste, el cólera y la fiebre amarilla. En los últimos 60 años han sufrido reducciones espectaculares las siguientes enfermedades: la difteria, el sarampión, la sífilis, la tuberculosis, el tetano, el tifo, la tifoidea y la tosferina. Las neumonías y las gastroenteritis a pe--

sar de seguir ocupando los primeros sitios como causas de muerte en el lapso han tenido también reducciones que rebasan el 50%.

Dentro de los padecimientos no transmisibles algunas enfermedades ligadas especialmente al incremento de la esperanza de vida como los tumores malignos y las enfermedades del corazón han aumentado notablemente, su frecuencia como caso de muerte en nuestro país muestran actualmente tasas elevadas de las que tenían hace 60 años, las enfermedades cerebrovasculares también se han elevado, aunque sin alcanzar las magnitudes de las anteriores, las -- diabetes, es una enfermedad que han tenido un aumento que equivale a 8 veces la cifra que tenía en 1931. Las enfermedades citadas ahora ocupan lugares -- dentro de las diez principales causas de muerte en nuestro país, desplazando algunas de las enfermedades transmisibles. Por otra parte, con respecto a -- las muertes violentas, la industrialización y el crecimiento del sector urbano han dado lugar a un aumento cada vez mayor de los accidentes en sus diversas modalidades. Los accidentes de trabajo y los ocasionados por vehículos de motor ocupan un lugar preponderante en zonas industrializadas y urbanas. En conjunto las defunciones por accidente han pasado de 63.5 por cien mil habitantes en 1922 a 72.1 y 99.1 en 1970 y 1981 respectivamente.

La mortalidad infantil constituye una pérdida muy grave desde el punto de vista social y económico; y es expresión del nivel de desarrollo alcanzado por una nación. En México, la alta mortalidad infantil ha descendido a corta velocidad en los últimos lustros, si bien su disminución es la más importante

pues de una tasa de 254.9 defunciones por mil nacidos vivos registrados en 1903 gradualmente llegó a 33.3 en 1982. Cabe mencionar que este grupo es - el más susceptible a las acciones que tienden a mejorar el ambiente y la alimentación. La mortalidad de niños menores de un año ha disminuido a través del tiempo de presentar el 28% del total de defunciones en 1922 y en 1982 al 19%. El análisis de la causa o causas de muerte en los menores a un año señala las enfermedades transmisibles congénitas como las de mayor incidencia ... " (46)

En 1982 " ... a pesar de las limitaciones del gasto público impuestas por la crisis, el gobierno se propuso no disminuir la cobertura de los servicios básicos y de salud y planteó programas para su incremento y mejoramiento. Así, envió una iniciativa aprobada por el Congreso, para establecer el derecho constitucional de la salud.

Con el fin de estimular la producción nacional de las materias primas - necesarias para la fabricación de medicinas, se puso en marcha desde 1983 - un Programa Integral de Desarrollo de la Industria Químico Farmacéutica, el cual abarca todos los aspectos del proceso, desde la formación de personal y la investigación hasta el financiamiento. El programa se enfrentó con la oposición de compañías transnacionales, con las que se empezaron negociaciones que condujeron a que el gobierno mexicano hiciera ciertas concesiones, - pero sin alterar en lo esencial el programa. Al finalizar 1985, se había logrado producir en México el 35% de las materias primas e intermedias para fa

(46) Gilberto Loyo. Esquema Demográfico de México. Editorial Siglo XXI. México, 1985. p. 132.

bricar medicamentos del Cuadro Básico.

La Secretaría de Salubridad ofrece atención médica a la población abierta, es decir, no amparada por el derecho laboral, a ella se le pasaron los Institutos Descentralizados de Especialidades. Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se le asignó la asistencia social -- sin ser esencialmente médica, se presta a grupos específicos como niños, ancianos y minusválidos. El INSS y el ISSSTE seguirán atendiendo a la población derechohabiente.

Por otro lado y como parte de un programa específico de ampliación de la cobertura, se construyeron 490 nuevas clínicas y se aumentó en tres millones de personas la población con acceso a los servicios públicos de salud. La capacidad hospitalaria del país se ha incrementado en 19% gracias a 20 hospitales nuevos que representan 1 400 camas más en 13 estados y sin dejar de -- continuar con la construcción y ampliación de hospitales y clínicas ..."(47)

EMPLEO.

Hablar de empleo, es aseverar en resumen que se habría de plantear por lo menos hasta 1970, la persistencia en el caso mexicano de enormes desigualdades sectoriales a las que habría de añadir las regionales y las repercusiones de todos estos procesos sobre la estructura social del país.

(47) Ob. Cit. Las Razones y las Obras. p. 78.

" ... Sin embargo, no es posible simplificar las transformaciones analizadas, por lo que es necesario plantear el problema del desempleo en la economía mexicana. Evidencias adicionales en este sentido son presentadas por Muñoz-Oliveira y Starn, en el caso de la ciudad de México, tal vez el centro geográfico principalmente responsable de los cambios sectoriales mencionados, en este estudio se analiza el importante papel de la manufactura y los servicios complementarios a ésta, en la generación de empleos en el período 1930-1970 en consecuencia, algunos habitantes de la ciudad experimentaron cierta movilidad social, pero también subsistían. En 1970 una masa de trabajadores sometidos a una persistente pobreza. Esta no se ve vinculada a un desempleo generalizado sino a la falta de oportunidades de empleo, en ocupaciones que brinden una mejor remuneración ..." (48)

" ...¿Qué sucedió con la población activa durante los años 60? Algunas proyecciones que cubren a ese decenio suponen un ligero aumento de los niveles de actividad hacia finales del mismo, basados en tendencias históricas - internacionales, otras tienen en cuenta la recesión económica experimentada hacia mediados de los setentas y obtiene nuevos decensos en el nivel de participación de la población en la actividad económica (alrededor del 25% para 1978). Existe evidencia parcial que permite suponer que la hipótesis del -- decenso es más plausible que la del aumento. Según los censos industriales, el crecimiento mediano anual del empleo de la industria de transformación bajo del 6.9% en el período 1960-1970 a 1.7% en 1970-1975 las únicas ramas que absorbieron aceleradamente mano de obra en el último período fueron las pro-

ductoras de Mendez Villareal sobre el poco dinamismo en la absorción de mano de obra que caracteriza a los sectores donde prevalecen tecnologías intensivas en trabajo (ahora en períodos de recesión económica) por otro lado esta información vista desde otra perspectiva da cuenta del ritmo al cual se produce y por lo tanto se acumula en épocas de crisis, en ramas donde se ubican grandes empresas capitalistas en la industria de transformación ..." (49)

Otros datos que apuntalarían la hipótesis de nuevos descensos en los niveles de actividad serían los del desempleo abierto captados por la encuesta continua sobre ocupación que realiza la Dirección General de Estadística en el Área Metropolitana de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Las tasas respectivas que fueron de 3.7% para el país según el Censo de Población de 1970 alcanzaron un nivel muy cercano a 7.0% en 1978 en las tres áreas metropolitanas mencionadas.

" ... Para la década de 1970 a 1980 la población económicamente activa del país experimentó un incremento de un 69.3% alcanzando en 1980 cerca de 22 000 000 de personas de la estructura ocupacional por sector económico a proseguido la dinámica de cambio observada para las décadas anteriores; así la población ocupada en el sector agropecuario representó únicamente 26% del total; más de 15 puntos menos que lo registrado en el decenio pasado. Empero, los datos censales también muestran disminuciones en los porcentajes de población ocupada en el sector industrial (20.4%) y en el de servicios el 23.8%, con respecto a lo captado de 1970, lo anterior puede ser resultado del

(49) Programa Nacional del Empleo, 1980-1982. Comisión Consultiva de Empleo. (Proyecto). p. 246.

notable incremento en la población del rubro insuficientemente especificado el cual casi significó 30% en 1980 ..." (50)

" ... Uno de los problemas graves de la crisis a finales de 1982 era el alto y creciente desempleo que afectaba a un amplio sector de la población. Para mitigar este efecto de la crisis en el corto plazo el gobierno - del presidente De la Madrid tomó una serie de medidas de carácter paliativo, pues el mejoramiento cabal del empleo únicamente podría darse en el mediano plazo cuando las actividades productivas se reactivaran.

El 30 de diciembre de 1982 representantes del gobierno, de los empresarios y de los trabajadores firmaron el Pacto de Solidaridad, mediante el cual, se comprometieron a seguir el programa para la producción, abasto y control del paquete básico de consumo popular.

Posteriormente el titular de la Secretaría de Programación y Presupues to dió a conocer un programa de emergencia de protección al empleo que busca ba crear entre 500 000 y 700 000 nuevos puestos, la mayor parte temporales - para dar ocupación en un número similar de jóvenes que ingresarían de inmediato a la fuerza de trabajo. En días siguientes otros Secretarios de Estado informaron los pormenores de los planes de creación de empleo rurales y - en zonas urbanas críticas, los cuales, se apoyarían en las actividades respectivas de sus dependencias. Aunque los resultados no fueron patentes, por las características de los proyectos de esta naturaleza puede decirse que el

programa funcionó adecuadamente, ya que a fines de 1983, se habrían creado 500 000 empleos temporales a un costo relativamente bajo.

No obstante, debe recordarse que la fuerza de trabajo creció en tanto que el empleo formal permaneció constante de modo que el empleo de actividades informales y el subempleo debieron recoger a los menos favorecidos.

Según datos del IMSS entre 1982 y 1983 en el Distrito Federal y en su área metropolitana donde habita 20% de la población del país y una proporción todavía mayor de la fuerza de trabajo total el empleo en el sector formal decreció en números absolutos en casi 50 000 personas. Los sectores productivos que registraron las mayores caídas en el empleo fueron la industria de transformación, el comercio, la construcción y el transporte. En contraste el número de asegurados por empresas y personas como empleados de oficina y servicio aumentó de manera considerable.

En 1984 el programa de emergencia para la protección del empleo se convirtió en los programas regionales de empleo que se integraron de modo permanente. En este año se crearon 356 000 empleos del presupuesto asignado a cada programa, 50% se utilizaba en salarios y la otra mitad en materiales, herramientas y renta de equipo mecánico para las obras.

En el período de 1985, las tasas de desocupación abierta en las tres ciudades mayores del país disminuyeron de 7.2 a 3.7% en la ciudad de México;

de 8.6 a 4 por ciento en Guadalajara y de 11.4 a 5 por ciento en Monterrey. ..." (51)

En términos generales y hasta nuestras fechas el empleo ha caído y no se ha podido recuperar desde 1986 la tasa de ocupación, que ha constituido un problema generacional, como el que sufre actualmente la población joven que no cuenta con empleo, según informes del Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA).

B.- LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU INAPLICATIVIDAD.

En la presente obra hemos considerado a la Seguridad Social como el canal para proveer a todos los individuos que lo necesiten de los malestares que ofrece un país como el nuestro.

Debido a la multitud poblacional y a factores económicos que ha sido -- parte del círculo desfavorable que cubre a un tipo de población que es débil, pero no es la económicamente activa, a la cual nos referimos. Es decir la clase trabajadora es económicamente débil por la inequidad que existe entre el salario como fuente principal de ingreso para una familia, que debe sostenerse en su totalidad de tal emolumento.

A la clase que en particular nos referimos es aquella que no ostenta un ingreso fijo que de alguna manera pueda comer, vestir, gozar de educación, y

de las concitadas prerrogativas que ofrece un trabajo.

Esta población percibe un ingreso como retribución de su mano de obra, o directamente como proveedores o vendedores de algún producto, con el cual pretende subsanar los problemas primordiales que se le presenten.

La ayudida población que se ha generalizado no goza de las mínimas de Seguridad Social, por que son considerados entes variables en todo sentido, debido a la gran movilidad que representa su trabajo, una salvedad que se pueda presentar en este rubro es la de poder manifestar que al referirnos a que no gozan de prerrogativas de Seguridad Social, no hemos querido aseverar que no existan, centros de salud a los cuales puedan acudir, ni escuelas a las cuales sus hijos puedan ir, sino que los centros de Seguridad Social, por no existir una relación laboral o por no pertenecer al gobierno como trabajador, no son tomados en cuenta.

Este sector hay que separarlo de otro que ni si quiera aparezca como económicamente activo, sino que viva a niveles de indigencia gradualmente incontables, debido a las inclemencias del tiempo que ha otorgado un panorama que realmente se avizora problemas que no les puedan ser resueltos, por el auspicio del Gobierno, ni por la misma Seguridad Social que ha hecho esfuerzos indubitables por lograr el bienestar social.

El panorama que se presentó en los temas como Educación, Vivienda, Sa--

lud y Empleo contemplándose en el presente trabajo como los problemas que ocupan a nuestra población y a nuestra estructura gubernamental, a pesar de que establece que los programas, sin embargo siguen estos problemas existiendo.

La Seguridad Social al discurrir el tiempo ha captado reformas importantes, como producto de ideas reaccionarias que han fijado su interés en la relación a los verdaderamente imposibilitados de gozar de la "Seguridad Social", lo cual, ha determinado que al esbozar los principios y finalidades de dicha materia previsional, han sido estructuras y principios que no han arraizado en los campos idóneos.

Las estructuras jurídicas, políticas, económicas, etc., de Seguridad Social no han cumplido sus objetivos ni en el pasado, ni en el presente, han sido inaplicables a sectores que se han creado como producto de la falta de los mismos medios de defensa para subsistir.

Podemos rechazar la posición apliativa de la Seguridad Social en el ámbito general, porque si bien es cierto que al nacer de la concitada materia es de carácter universal y general, no han llegado a los sectores poblacionales mencionados, lo cual, no radica en el hecho de que en el Estado Mexicano no haya querido llegar, sino que no se ha dado el cumplimiento de tales principios por la incongruencia existente de ambas partes, por un lado el gobierno no ha fallado, no por estructuras, sino por elementos humanos que han hecha-

do abajo los propósitos señalados, en detrimento de la población multicitada. Por otro lado la muchedumbre poblacional que sufre nuestro país ha --
traído un desequilibrio de inseguridad y de inestabilidad como producto de
nuestro móvil, cumplimos con la ansiedad de dominar, sobre otros, volviéndo--
dose obsesivos por la voluntad del poder.

C A P I T U L O I V .

P R E C E P T O S E I N S T I T U C I O N E S D E S E G U R I D A D S O C I A L .

A.- PREAMBULO.

El derecho de la Seguridad Social en nuestro país constituye todo un orden normativo absolutamente eficaz, que se refleja en la naturaleza reivindicatoria, tutelar y proteccionista de sus preceptos tan acordes a la necesidad y requerimiento de la sociedad, que como ente organizado y núcleo de nuestro régimen democrático reclama.

La falsa apreciación de la aplicación real de la seguridad social, protegiendo integralmente a quien así lo requiere en razón de sus necesidades, es un factor que genera graves trastornos en su funcionamiento y desarrollo, provocada por el desconocimiento y apatía que de las instituciones y normas de la Seguridad Social reflejan ciertos estratos de la colectividad.

A continuación me permito citar y hacer un somero análisis de las creaciones legislativas que doctrinal y pragmáticamente representan los postulados de la Seguridad Social.

B.- CITAS Y ANALISIS DE PRECEPTOS LEGALES APLICABLES.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

" ... Art. 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, los cuales no podrán restrin

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

girse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella -- misma establece.

Art. 3.

La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y Municipios -- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solida -- ridad internacional en la independencia y la justicia.

Fracción I, inciso C).

Contribuirá a la mejor conciencia y convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el apre -- cio a la dignidad de las personas y la integridad de la familia, la convic -- ción de interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en -- sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los -- hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos, o de individuos.

Fracción VI.

La educación primaria será obligatoria.

Fracción VII.

Toda la educación que el estado imparta será gratuita. ..." (52)

El presente artículo establece las bases constitucionales de la educación en México.

Como se desprende del texto, el art. 3o. vigente señala los principios y criterios que deben orientar a la educación conformando un programa ideológico al definir nociones tan importantes como democracia, lo nacional, y lo social.

Tendrá un carácter solidario, e integral, en tanto que deberá contribuir a la mejor convivencia humana, robusteciendo la dignidad de la persona y la integridad de la familia, así como la convivencia con otros núcleos sociales, la convicción del interés general de la sociedad bajo los ideales de fraternidad e igualdad.

" ... Será laica, esto es alejada de todo credo.

Será democrática para que el progreso se realice en todos los órdenes, económico, social y cultural en beneficio de todo el pueblo.

Será nacional, con lo que se identifica que además del respeto a la persona como individuo, debe enseñarse el aprecio a la familia y el sentido de solidaridad con los demás, así como los principios solidarios, pero an-

te todo los intereses de proteger la patria ..."

En la impartición gratuita que el estado brinda en la educación, se vislumbra claramente la idea liberal social a cargo del estado, ya sea, -- que la imparta directamente o en forma descentralizada a través de los particulares.

La educación es uno de los problemas humanos, por su conducto el individuo entra en contacto con la cultura y mediante ella llegan a ser hombres concientes de su destino.

El que la educación sea patrimonio de todos los hombres, constituye un deber de la sociedad y el estado, pues la ignorancia también es una forma de esclavitud.

Este postulado es la realización relativamente reciente en el pasado -- solo los privilegiados tenían acceso a la educación y la mayoría vivían al margen de sus beneficios.

Nuestra Constitución es activa, dinámica y sobre todo se revela como -- un documento que refleja una doble acción; recoge las tradiciones progresistas de nuestra patria, las hace actuales y las proyecta hacia el futuro, para afirmar a través de las nuevas generaciones de mexicanos la continuidad histórica de la Nación.

La grandeza de una patria esta constituida por la suma de las capacidades de sus hijos, tanto en los dominios del pensamiento como en la correcta explotación de sus recursos materiales..." (53)

Artículo 4o.

"... Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispona la Fracción XVI de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

La Ley establecerá los instrumentos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. ..." (54)

En virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974 se creó este artículo en el que se recogieron diversos temas cuya reglamentación a nivel constitucional se estimó necesaria.

La familia es la base de la sociedad, es la organización primaria fundada en vínculos de parentesco, donde por eso la solidaridad suele manifes

(53) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 6.

(54) IBIDEM. p. 10.

tarse en mayor grado. En su seno nacen, crecen y se educan las nuevas generaciones. Las formaciones que en las familias reciben los hijos es insustentable. De aquí que el estado a través de sus instituciones y de su orden jurídico tutela a la familia y le proporciona medios para cumplir sus altas finalidades.

Corresponde a la madre y al padre por igual, de acuerdo con la ley, la responsabilidad de educar y formar a sus hijos hasta hacer de ellos ciudadanos libres y dignos.

Posteriormente el 7 de enero de 1983 se establecieron derechos de toda la familia a una vivienda digna y decorosa.

Tradicionalmente gran parte del pueblo mexicano no ha podido alcanzar ese nivel de bienestar y, pese a los esfuerzos hechos en las últimas décadas todavía la población marginada del campo y de la ciudad no lo ha logrado.

La nueva norma constitucional señala un propósito político al que debe ajustarse la acción gubernativa pues sin duda el derecho a la vivienda supone la creación de un Derecho Social en beneficio de las clases más pobres de nuestra sociedad.

En fecha 3 de febrero de 1983, se publicó una norma consagrando el derecho a la salud, con los siguientes propósitos:

- 1.- Lograr el bienestar físico y mental del mexicano, contribuyendo el estado al ejercicio pleno de sus capacidades humanas.
- 2.- Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos nuestros sectores sociales, sobre todo los más desprotegidos, a quienes es necesario otorgar los valores precisos a quienes coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo armónico de la sociedad.
- 3.- Crear y extender en lo posible toda clase de actitudes solidarias y responsables de la población y conservación de la salud, como en el mejoramiento y restauración de las condiciones generales de vida, con la idea de lograr para el mexicano una existencia decorosa.
- 4.- El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de nuestra población.
- 5.- Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y empleo de la investigación científica y tecnológica para la salud; y
- 6.- Desarrollar la enseñanza científica y tecnológica en pro de la salud.

En la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa, el Presidente de la República se fija como propósito a mediano plazo cumplir con esta exigencia social; dar a todo mexicano la garantía de recibir atención médica acorde con sus necesidades y no acorde a sus recursos." (55)

Artículo 73, Fracción XVI.

(55) IBIDEM, p. 13.

Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salud tendrá que dictar inmediatamente los medios preventivos indispensables a reserva de ser sancionados por el Presidente de la República.

3.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña -- contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, a los casos que le compete." (56)

Artículo 115, Fracción IX.

Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaciones de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que sus trabajadores se refieren.

Del Trabajo y la Previsión Social.

Artículo 123.

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

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo las cuales regirán:

A: Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II.- La jornada máxima de trabajo nocturna será de 7 horas. Quedan prohibidos, las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno indus-

trial y todo tipo de trabajo después de las 10 de la noche, de los menores de 16 años.

III.- Quedan prohibida la utilización del trabajo de los menores de 14 años, los mayores de esta edad y menores de 16 años tendrán como jornada máxima la de 6 horas.

IV.- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán de un descanso de 6 semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y 6 semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiera adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.

VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una cierta zona económica; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio en profesionales, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinan las leyes reglamenta-

rias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administra los recursos del Fondo Nacional de Vivienda.

XIII.- Las empresas cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo.

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya -- traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinan.

XV.- El patrón estará obligado a observar de acuerdo con la naturaleza de su negociación los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y adoptar los medios adecuados para prevenir accidentes incluso en el uso de las máquinas instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores y del producto de la concepción, cuando se trate de las mujeres embarazadas.

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones la huelga y los paros.

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades, de accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro, encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales.

XXX.- Así mismo, serán considerados de utilidad social, las sociedades cooperativas, para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y sus Trabajadores.

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán así mismo, hacer uso del derecho de huelga previo al cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

XI.- La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

y muerte.

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

c) La mujer durante el embarazo no realizará trabajo o trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud, en relación con la gestación, gozará de un mes antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos además gozarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas en los casos y en la proporción que determine la ley.

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

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichas trabajadoras y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien, para construirlas o repararlas, o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la Seguridad Social, regulándose en su ley las que corres-

ponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se admitirá el citado fondo y se acreditarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XIII.- SEGUNDA PARTE. El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refieren el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares a través del organismo encargado de la Seguridad Social y de los componentes de dichas instituciones.

El precepto que comentamos ha sido modificado en 15 ocasiones esgrimiéndose siempre el curso dialéctico entre norma y realidad.

Este precepto, que rompía con los moldes de un constitucionalismo abierto únicamente a los tradicionales del individuo y a la composición de la estructura política, es quizá, la parte más dinámica y más profundamente humana del capítulo social de nuestra Constitución.

La clase tutelada, la obrera, producto y víctima de la explotación, encuentra en este artículo los mínimos económicos y de Seguridad Social que deben observarse y ser protegidos cuando una persona presta un servicio personal técnicamente subordinado, puesto que quien lo recibe es en general -- dueño de capital.

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que incorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los Poded-

res de la Unión, serían reglamentados por la Ley de los Trabajadores al -- Servicio del Estado.

En materia de Seguridad Social, la Ley del ISSSTE precisó las modalidades de esa forma de solidaridad, mediante la reforma publicada el 14 de febrero de 1972 que modificó el mecanismo para que los patrones cumplieran con el mandato constitucional en materia de vivienda. La obligación original consistía en brindar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, sin que pudieran exigir una cantidad superior al medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, fue substituida por la de aportar -- un Fondo Nacional de Vivienda un porcentaje sobre el salario ahora integral / que condujera a un sistema de financiamiento del trabajo y la respectiva, -- precisan el funcionamiento de la entidad resultante de esta reforma: el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

En las reformas publicadas el 10 de noviembre de 1972, así como en el campo de las actividades productivas en general, o sea en el ámbito de la -- producción económica, se hecho una mecánica para los dueños del capital, -- con el objeto de que estos participaran en alguna proporción, en la solución del problema habitacional de sus asalariados, al estado por su parte implantó otro sistema de financiamiento que se reflejó en el surgimiento de dos -- entidades técnicamente desconcentradas de las instituciones de Seguridad Social donde se encuadran: el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI Ejército Armada y Fuerza Aérea).

Pertenecen respectivamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM). (

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Artículo 2o.

" ... Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

Este precepto va contra la idea tradicional de que el derecho del trabajo es un derecho de lucha y de clase, al reconocer que el derecho laboral tiene como misión fundamental el buscar el equilibrio entre los factores de la producción.

El distinguido maestro Trueba Urbina insiste en que entre el capital y el trabajo nunca podrá ser posible dicha armonía; nosotros pensamos que no solo es posible armonizar dichos factores -precisamente es la finalidad de la Seguridad Social- sino indispensable, ya que el trabajo sin el capital - es inproductivo pero el capital sin el trabajo es estéril. Resulta imposible negar que en la práctica y gracias primordialmente a la aplicabilidad - de las normas de trato igualitario y al cuerpo de conciliadores de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, más del 90% de los conflictos de orden

colectivo se resuelven por la vía conciliatoria.

Artículo 3o.

El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecer distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, credo religioso, doctrina política o condición social.

Así mismo es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

Artículo 18o.

En la interpretación de las normas del trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. 3o. En caso de duda, - prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

Artículo 136o.

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de

trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores, habitación, comidas y matices de higiene en todos los aspectos. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios de los trabajadores a sus servicios.

Artículo 173o.

El trabajo de los mayores de 14 años y menores de 16 queda sujeto a vigilancia y protección especial de la inspección del trabajo.

Artículo 487o.

Los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tendrán derecho a:

- I.- Asistencia médica y quirúrgica.
- II.- Rehabilitación.
- III.- Hospitalización cuando el caso lo requiera.
- IV.- Medicamentos y material de curación.
- V.- Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios.
- VI.- La indemnización fijada en el presente título.

Artículo 512o.

Con objeto de estudiar y proponer la adopción de medicinas preventivas

para abatir los riesgos en los centros de trabajo, organizará la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, integrada por representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de Salubridad y Asistencia, actualmente, Secretaría de Salud, así como por los que designen aquellas organizaciones de trabajadores y de patrones a la que convoque al titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien tendrá el carácter de Presidente de la citada comisión. (57)

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Artículo 2o.

" ... La Seguridad Social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Artículo 4o.

El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, estableciendo como un servicio público de carácter nacional en los términos de ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

Artículo 12o.

(57) Alberto Trueba Urbina. Jorge Trueba Barrera. Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa. 1986. p. 23.

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I.- Las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún -- cuando este en virtud de alguna ley especial, este exento del pago de impuesto o derechos.
- II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obrera o mixtas; y
- III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola

Artículo 13o.

Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I.- Los trabajadores de industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no a salarizados.
- II.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomiso.
- III.- Los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de aso--

ciación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores.

IV.- Los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente con otra clase de tierra aún cuando estén organizados crediticiamente.

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

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

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto determinará por decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo así como de los trabajadores domésticos ..." (58)

LEY DEL ISSSTE.

" ... Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, - prestaciones y servicios:

- I.- Medicina preventiva;
- II.- Seguro de enfermedad y maternidad;
- III.- Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV.- Seguro de riesgos de trabajo;
- V.- Seguro de jubilación;

(58) Ley del Seguro Social. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa 1986. p. 7.

- VI.- Seguro por retiro de edad y tiempo de servicios;
- VII.- Seguro de invalidez;
- VIII.- Seguro por causa de muerte;
- IX.- Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X.- Indemnización global;
- XI.- Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII.- Servicios de integración a jubilados y pensionados;
- XIII.- Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV.- Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV.- Préstamos a mediano plazo;
- XVI.- Préstamos a corto plazo;
- XVII.- Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de la vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII.- Servicios Turísticos;
- XIX.- Promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y
- XX.- Servicios funerarios.

INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Instituto Mexicano del Seguro Social.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Instituto de Protección al Salario de los Trabajadores.

Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores.

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Fondo de la Vivienda del Instituto del Seguro Social.

Fondo de la Vivienda de las Fuerzas Armadas.

Dirección Integral de la Familia.

Instituto de la Senectud.

Consejo Nacional de Recursos en Atención de la Juventud. CREA..." (59)

Fondo Nacional de Población.

Consejo Nacional de Población.

Procuraduría Federal del Consumidor.

Campaña Nacional de Subsistencias Populares.

Fondo Nacional de Fomento Industrial. FONACOT.

(59) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
Leyes y Códigos de México, 1986. p. 607.

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

CONCLUSIONES.

La Seguridad Social en el devenir histórico del hombre señaló características insoslayables con las necesidades que ha sufrido, que se han ido incrementando conforme a los desarrollos sociales que han sido sujetos a los cambios naturales y de interrelación de los individuos.

Los principios universales de la Seguridad Social como finalidad de ésta se han contemplado en forma preponderante para cualquier avance social y de seguridad, lo cual, dió una faceta que plasmó el beneficio de los económicamente débiles.

Lo anteriormente aseverado constituyó una premisa a lo que en las etapas posteriores sería el posdesarrollo de la multicitada Seguridad Social en todo el mundo.

La Igualdad Social y la Libertad fueron las aspiraciones constitucionales del siglo XIX mexicano, pero el acento cambió con el movimiento revolucionario de 1910, que tuvo su máxima expresión ideológica, en la Constitución de 1917.

En este documento magno se propone la participación de el Estado como regulador social la limitación en el ejercicio del poder público, el sistema económico mixto y el pluralismo político; todo ello formó el entorno teórico

de una ideología resistente y activa que ha perdurado como forma democrática del pueblo, el cual, ha logrado varios cambios cualitativos y cuantitativos en todos los aspectos relacionados con los temas y conceptos afines con la Seguridad Social y podemos decir que parcialmente en ella misma.

El movimiento de la Seguridad Social se orientó a mejorar los matices de inequidad que se avisoran en torno a seguridad poblacional, lo cual, dió el reflejo jurídico político y social de un bienestar en los asenos, como lo fueron las instituciones avanzadas y que se avocaron a la protección y el amparo de la población que han tenido a bien orientarse a resolver problemas vitales de comida, habitación, vestido, empleo, etc.

El programa fundamental que se pretende dar a la luz es el de los individuos que no son fácil de detectar, por razones directas de inter-relación entre ellos y que si constituyen una población económicamente activa, que no cuenta con formalidades en su relación laboral como es el caso de los comerciantes, subempleados, etc., que viven y desarrollan su actividad en situaciones precarias de vida en las grandes urbes como las nuestras, y que son fundamentalmente necesarios para el mismo desarrollo integral de nuestro país.

En el caso de los individuos que se mencionan con antelación, consideramos que de hecho sí se encuentran instituciones que tratan de proveerles elementos de salud, comida, etc., sin embargo no son un grupo organizado que se

preocupe de llegar a la Seguridad Social, integral por que no se les va a dar el apoyo necesario por parte del estado para constituirse como un grupo representativo de factores de necesidad. Siendo loable que se contemplara en subordinación a las instituciones establecidas.

Siendo un órgano tutelador de dichos grupos y en otro rubro y dentro de los grupos representativos de factores de necesidad un equipo de asistentes sociales que reubicaran a la indigencia, vagancia, etc. en los centros ya establecidos, debidamente habiéndolos detectado en sus medicos de desarrollo habitual.

Consideramos que en la realidad de la Seguridad Social en México, se ha mantenido una política que ha aseverado declaraciones que han sido cumplidas, sin avarcar a quienes de hecho gozan de Seguridad parcial o total manifestando que la situación que prevalece para el sector o sectores poblacionales que no lo gozan, por razones facticas, es en detrimento de ellas y de toda la población que vierte dentro de principios de inseguridad un subdesarrollo más agudo.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- 1.- H.J. Laski. El Liberalismo Europeo. Tomo I. Edit. Fondo de Cultura Económica. Pág. 79.
- 2.- Guisep Amara. La Violencia en la Historia. Edit. Anules. Pág. 17.
- 3.- Enciclopedia Autodidactica Quillet. México, 1967. Pág. 108.
- 4.- H.J. Lanski. El Liberalismo Europeo. Tomo II. Edit. Fondo de Cultura Económica. Pág. 109.
- 5.- Artur Birnha. Historia Económica de Europa. Edit. Copyright Derechos Reservados. Pág. 117.
- 6.- Ob. Cit. Pag. 17.
- 7.- Miguel Garcia Cruz. La Seguridad Social. Edit. Copyright Derechos Reservados. Pág. 43.
- 8.- Ob. Cit. Pág. 44.
- 9.- De la Cueva Mario. Síntesis de Derecho del Trabajo. Edit. Porrúa. Pág. 38.

- 10.- Alberto Trueba Urbina. El Nuevo Derecho del Trabajo. Edit. Porrúa. México, 1970.
- 11.- Campañ Torres. Revista Mexicana del Trabajo. No. 3. Edit. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1970. Pág. 68.
- 12.- Mario de la Cueva. Ob. Cit. Pág. 8.
- 13.- IDEM. Pág. 10.
- 14.- Génesis de los Artículos 27 y 127 de la Constitución Política de México. México, 1917. México, 1959. Pág. 70.
- 15.- Campañ Torres Ramón. Ob. Cit. Pág. 70.
- 16.- IDEM.
- 17.- Miguel García Cruz. La Seguridad Social. Bases, Evolución, Importancia Económica Social y Política. Edit. Copyright Derechos Reservados. México, 1955. Pág. 194.
- 18.- IDEM. Pág. 197.
- 19.- Ob. Cit. Pág. 198.

- 20.- Fernando Solana. Historia de la Educación Pública en México. México, 1982. Pág. 39.
- 21.- Gustavo Carza y Martha Shtaigner. La acción habitacional. Edit. El Colegio de México. 1978. Pág. 66.
- 22.- Coplamar. Necesidades esenciales de México. Vol. II. Edit. Siglo XXI: México, 1982. Pág. 75.
- 23.- Ob. Cit. Pág. 204.
- 24.- IDEM. Pág. 115.
- 25.- Coordinación General de Servicios Nacionales de Informática y Estadística: INEGI. Pág. 140.
- 26.- Alejandra Moreno Toscano. La Crisis de la Ciudad. Edit. Siglo XXI. México, 1979. Pág. 140.
- 27.- Coplamar. Necesidades esenciales de México. México, 1982. Pág. 36.
- 28.- INEGI, S.F.P. Censo Nacional de Población y Vivienda. México, 1980. Pág. 23.

- 29.- Gilberto Loyo. Esquema Demográfico de México. México, 1985. Pág. 132.
- 30.- Morelos y Susan Lerner. México: Proyecciones Regionales hasta 1985. (Población Total, Población Activa). Edit. El Colegio de México. Pág. 211.
- 31.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa de Empleo. México, 1979. Pág. 246.
- 32.- Programa Nacional de Empleo. Comisión Consultiva de Empleo. Proyecto. Pág. 246.
- 33.- Universidad Nacional Autónoma de México. Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos. México, 1985. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pág. 5.
- 34.- Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera. Ley Federal del Trabajo. Edit. Porrúa. México, 1985. Pág. 23.
- 35.- Ley del Seguro Social, Leyes y Códigos de México. Edit. Porrúa. México, 1986. Pág. 7.
- 36.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado--

res al Servicio del Estado.

Leyes y Códigos de México, 1986. Edit. Porrúa. Pág. 607.

- 37.- Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988. Cuarto Año. Fondo de Cultura Económica.