

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

OSCAR GABRIEL RAMOS ALVAREZ

MEXICO

1965



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A quienes profeso cariño

PREFACIO.

Antes de gozar del privilegio de ser universitario, circunstancias personales nos pusieron en contacto con la realidad mexicana de seguridad social. Pero no fué sino hasta nuestro curso de Derecho Constitucional cuando algún interés teórico despertó en nosotros ese fenómeno al mismo tiempo que otros dentro del campo del derecho.

Una mera curiosidad, pues aquéllas circunstancias exigían nuestra aplicación empírica a otros asuntos, nos empujó a observar qué desenvolvimiento sobre la materia podía obtenerse a lo largo de nuestra capacitación profesional. Una mención presurosa al lado de las instituciones del derecho individual del trabajo (primer curso), el programa de un curso completo de Estudios Superiores de Derecho Social (éste en la División del Doctorado), otros pasajes incidentales en derecho administrativo y en derecho fiscal, dedicados todos ellos casi solamente al funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, dejaron en nosotros más interrogantes de las que resolvieron.

¿Como era posible que un fenómeno de la vida del pueblo, del que se habla —y se hablará— en la calle, en los periódicos en las oficinas, en los hogares, en las asambleas sindicales, en las conferencias. . . , no tuviera una respuesta jurídica sistemática y completa? ¿habría que conformarse con esos trozos de realidad que los cursos y la intuición nos entregaban?.

Pronto hubimos de enfrentarnos a problemas concretos. Ellos y esos cambios en la personalidad que obran las enseñanzas de los maestros, que disciplinan el criterio y el ejercicio inmaduro del estudiante, trocaron nuestra curiosidad en sincera preocupación, con la fuerza de quien tiene que encontrar a las situaciones de la vida alguna solución. Este reclamo profundo instigó nuestras indagaciones a las fuentes metódicas de información, aunque, reconocemos, no sólo en el campo del tema en cuestión.

Comenzamos a percibir que juristas, economistas, matemáticos, sociólogos, filósofos y políticos, discutían indiscriminadamente tópico tras tópico sobre puntos de interés común a los que, naturalmente, amalgamaban soluciones diversas, entreveradas, no fáciles al escabelo de la crítica.

Aún con eso, o a pesar de eso, la doctrina se prodigó monográficamente; la acción internacional cristalizó organismos especializados y se estableció orgullosamente en México, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, bajo los auspicios del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y del IMSS, centro al que acudimos como observadores y en el que es notorio corroborar el fin para el que fué creado: capacitar personal en períodos cortos, sobre problemas administrativos de las instituciones de seguridad social.

La Facultad de Ciencias —carrera de Actuario Matemático— y la Escuela Nacional de Economía —Licenciatura— de nuestra Universidad Nacional, de por sí habían considerado el asunto. La Teoría del Seguro Social, en una, y los Problemas Económicos de la seguridad social en otra, lo mismo hablan de matemáticas, de economía, que de derecho, sin parar mientes en el linaje diverso o en los marcos de referencia distintivos, a los que cuando menos aspira la ciencia para evitar confusiones. Por el estilo, con las adaptaciones del caso, es la situación en la Universidad Ibero-Americana, de México, D. F., de un mayor énfasis técnico cargado al derecho, al Instituto Mexicano del Seguro Social como los anteriores, en la materia de seguridad social que se imparte en las Licenciaturas de Administración de Empresas y de Relaciones Industriales, e incipientes ideas en la carrera de Trabajo Social del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo.

Empero cada uno de ellos tiene razón. El fenómeno de la seguridad social existe, palpita con fuerza difusa en las manifestaciones de la vida y ya que por exigencias de cada especialidad no hay tiempo de averiguar la esencia, la naturaleza del fenómeno, relevar y estudiar un aspecto del mismo o apreciarlo desde un punto de vista no resulta infructuoso ni criminal. Al revés, es el paso imprescindible a la disciplina del pensamiento, a una disciplina de conocimiento especial. Eso fué lo que hizo el Decimocuarto Congreso Nacional de Sociología de la Seguridad Social (Sinaloa, 1963).

La ciencia, toda ciencia, es sólo el reflejo de la realidad y a medida que ésta se complica, la ciencia adquiere también complejidad creciente para poder seguir siéndole fiel. El derecho no puede escapar a esa función humana.

¿Por qué no, entonces, partir del hecho o fenómeno que constituye la realidad, para después discernir la ciencia o las ciencias que sistema-

tizan su conocimiento, aunque sólo sea sobre una porción o sobre un aspecto de esa realidad?

Así el trabajo, actividad humana, es distinto de las ciencias que pueden estudiar el trabajo, v. gr.: la economía, la administración, la sociología, el derecho —el derecho del trabajo—, por más que cada una estudie el mismo hecho desde su particular punto de vista sin que puedan desdeñar, por tanto, el auxilio que se deben entre sí.

Advertidos, pues, de la diferencia del hecho con las ciencias que lo estudian, en la cual a veces los autores no reparan y en la que insistimos con la vehemencia del novel, pretendemos adentrarnos páginas adelante en la búsqueda de la noción que mitigue nuestras inquietudes, que disipe un poco siquiera la espesura de las ideas que despierta ese fenómeno de la vida humana que se llama seguridad social. Tal es la tarea de la primera parte de este trabajo.

Después, arribar al derecho.

¿Cómo esa vida humana se objetiva en derecho?, ¿tiene qué ver con el orden jurídico?, ¿qué lugar le concede?, ¿puede reunirse en un haz sistemático lo que disperso a los ojos nos parece?, ¿cuál es el panorama de la seguridad social en el derecho?

Con el afán de trazar algunas líneas fundamentales, como las estructuras en un diseño, apretamos la exposición de la segunda parte en un manojo de ideas que necesariamente debió descuidar muchos aspectos, a lo que contribuyó nuestra ignorancia. Ella denuncia una obra burda todavía, que no aspira más que a la indulgencia.

TITULO PRIMERO
FENOMENO, SISTEMA Y TECNICA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL.

Capítulo I.

INTRODUCCION. NOCIONES BASICAS Y EVOLUCION.

Primera Parte: Presentación de la seguridad social.

- I.—Breves consideraciones acerca de la seguridad.
- II.—La esencialidad de lo social. Someras consideraciones.
- III.—Lo social de la seguridad. Nociones previas. Contenido y cometido.
- IV.—Auxilio y confluencia de disciplinas científicas.
- V.—Método y plan de la seguridad social.

Segunda Parte: Evolución de la seguridad social.

- I.—Antecedentes remotos.
- II.—Antecedentes próximos.
- III.—Panorama actual.
- IV.—Sus proyecciones.

Capítulo II.

CONCEPTO. SISTEMA Y TECNICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Primera Parte: Hacia la depuración del concepto de seguridad social.

- I.—Distinción de otras nociones.
- II.—Afirmación positiva de la seguridad social.
 - A.—Lo que es seguridad social.
 - B.—Definición.

Segunda Parte: Sistema y Técnica.

- I.—Principios fundamentales.
- II.—Características.
- III.—Fenomenología de la seguridad social. Breve panopsis.
 - A.—Elementos para la diagnosis (sectores).
 - B.—Análisis sumarisimo de las contingencias sociovitales según su naturaleza, su causa, su efecto y el medio aplicable preponderantes.
 - C.—Formas de seguridad social (sector).
- IV.—Medios sistemáticos de seguridad social. Presentación condensada.
- V.—Efectos de la seguridad social. Análisis somero.

Capítulo I.

INTRODUCCION. NOCIONES BASICAS Y EVOLUCION.

Primera Parte: Presentación de la seguridad social.

I.—Breves consideraciones acerca de la seguridad.

A poco de sentirse en el cosmos, la criatura humana es toda incertidumbre y perplejidad. Experimenta al universo maravillada pero confusa.

¿Qué es esta maraña de cosas, de potencias y de relaciones que integran al mundo, que circundan al hombre y le embeben casi como una figura más en la inmensidad del orbe?.

Vivir exige de pronto saber a qué atenerse. El frío, el calor, el riachuelo, la fruta, la montaña, la fiera, los demás hombres, ciertamente están fuera del hombre y se interponen en su vida. Coexiste con ellos como ellos con él. Desde dentro de sí la naturaleza le impone hambre, sed, sueño; le acecha la muerte, la vejez, la enfermedad... ¿qué hacer?.

El desasosiego no termina ahí.

¿Por qué su especie no se somete como la hormiga o como el drometario, más bien se yergue por sobre todas a veces con furor de relámpago transfigurando la faz de la tierra y de la historia?.

El hombre quiere conocer al hombre y su vida, lo mismo promisoría que fatal.

La seguridad aparece como un incentivo vigoroso y profundo, como un aliciente de la vida humana, que es indispensable, que es vital.

Empuja al hombre a arriesgar la existencia misma, a desafiar el peligro, a vencer la dificultad, a romper la rutina, a buscar la aventura,

a conquistar algo nuevo; lo empuja a la ciencia, a la técnica, con tal que el universo se someta a su dominio, esto es, que sea certidumbre. Es el anverso y el reverso de una misma cosa.

Trasvolar las cordilleras y el mar fue una hazaña del pasado, como hazaña de hoy es remontar la atmósfera. Para mañana, ¿qué sorpresa el hombre le reserva al hombre impulsado por ese afán bipolar: seguridad-inseguridad?

Esa pareja de lo íntimo del hombre es insoluble. La seguridad es una dicotomía existencial. Es un ingrediente de la vida humana.

Otro ángulo empero hay que contemplar.

El hombre, ese ser que se mueve por el mundo, que vive del mundo, que es parte del mundo, no todo es naturaleza. Es también racionalidad, socialidad e idealidad. Aún en la naturaleza es el primate, el homo sapiens, la suprema creación del universo. A partir de ahí se despega de los otros seres para vivir su mundo, su mundo humano, que genuinamente no es su razón, su socialidad ni su cultura, nobles instrumentos de su yo. La vida humana, a un tiempo estrechada fatalmente por el cosmos, es un margen ineluctable de posibilidades, es libertad. Es decidir momento a momento; es tarea, es hacerse a sí misma por que no nos es dada hecha.

Adquiere por eso la categoría de un programa, de un programa vital único, inconfundible, que anticipa modos de vida, que anhela valores. En ese programa la seguridad es un valor por el cual el hombre propugna desterrar del mundo o paliar, el azar y lo imprevisible, lo aciago, la intranquilidad.

La seguridad no es sólo un afán de pervivir o instinto de conservación (1), pues puede sobrevivirse en la angustia, en la esclavitud, en lo subhumano. Es la personalidad entera orientada a la consecución de su destino, del destino de los hombres ante el ambiente, con el rango de dignidad que sólo a ellos fué otorgado.

Resulta por demás importante entonces sistematizar los esfuerzos de la humanidad tendientes a elevar los niveles de seguridad en el mundo, partiendo de un mínimo indispensable para una vida digna, a un máximo de aprovechamiento vital.

Apuntemos la conclusión: Seguridad es un afán fundamental del hombre, inherente de su vida, cuya satisfacción es necesario sistematizar.

(1).—Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción a la Sociología de la Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D. F., 1964, p. 41.

II.—La esencialidad de lo social. Someras consideraciones.

Ninguna relación de convivencia podría adquirir realidad si el hombre no tuviera en sí mismo, desde antes de nacer, los poderes y las funciones que lo hacen ser social; por ejemplo, el lenguaje, el amar, etc. Esos ingredientes constitucionales son el germen, la esencia de lo social. ¿Tendría sentido si no se dirigieran a "otro"? ¿si no estuvieron dirigidos al prójimo?. Son como la semilla de la ulterior expansión social del hombre: sin semilla no habrían flores ni frutos, no habría convivencia, ni interacciones. El hombre lleva en sí mismo la socialidad. Le es radical. No está fuera del hombre.

La vida humana es vida social. No obstante, la sociabilidad —posibilidad de integrarse a los grupos, de asimilarse y de participar en los procesos sociales— es diversa en cada persona y en cada pueblo; se entorpece y dificulta por su falta de cultivo. Este fenómeno es grave en el mundo moderno.

Rasgar su secuela por medio de la sociabilización, vale decir cultivo del yo social, ejercitamiento de sus potencias, es menester y cada vez más urgente. Habrá que ir a la raíz, es decir, al ser del hombre, para mover los resortes que lo disparen hacia su plenitud.

Habría que incidir en el régimen de intereses del hombre para hacerlo decidir, seleccionar entre varias posibilidades la más conveniente a la solaridad activa, por fugaz que sea el instante de la decisión que dicho sea de paso, no debe confundirse con la voluntad, aunque al través de ella se manifiesta aquél yo que es albedrío (2). Lo auténtico del hombre es decidir conforme a una escala estimativa (de valores) relacionada con las circunstancias.

La realidad inmediata influye mucho más que los procesos lejanos o remotos, que no afectan la intimidad removiendo obstáculos y motivando conductas; relación cada vez mucho más necesaria a medida que los fenómenos se intrincan y la sociedad es más evolucionada. Esto nos hace pensar en el ansia de intensidad y la dificultad de interpenetrarse de los fenómenos sociales que padece el hombre de nuestra época, fuertemente impresionado por los avances tecnológicos e inhábil para discernir, ubicar y usar lo social, como si viviera inmerso en una maraña de relaciones que lo dispersan y lo superficializan.

Las interacciones y formas de vida que surgen de la puesta en práctica de lo social, son polarización de conductas más que reunión de personas: un sujeto puede participar en dos o más al mismo tiempo, su régimen de intereses puede ser profuso. La gravitación social, más compleja que la de la materia, orienta a menudo en más de un sentido la

(2).— Cfr. Guerrero, Luis Juan, *Psicología*, Edil. Diana, México, 1953, p. 267 in fine, y en el mismo sentido, Recaséns Siches, Luis, *Filosofía del Derecho*, Porrúa Méx., 2a. Ed. 1961, p. 95 in fine.

personalidad humana. Los esfuerzos para escudriñarla para metódizarla y modificarla actuando sobre ella, son formas de relación de conceptos que pueden someterse al análisis y representación (v. gr.: la Sociogrametría), con las limitaciones que impone la irreductible personalidad del hombre a meros signos (3).

Como quiera que sea, la convivencia es más que coexistencia, es la puesta en práctica de lo social, adquiere realidad en el tiempo y en el espacio. La historia resulta la explicación de la evolución de la humanidad (convivencia) en épocas y lugares. En este sentido es la sucesión de horizontes que configuran niveles, etapas o estadios evolutivos de la sociedad, regímenes atencionales.

Si el hombre mismo es en el presente el resultado de lo que ha sido y de lo que quiere ser (prospección de la vida humana), la humanidad no sería lo que es sin su pasado ni sin su atisbo del porvenir. Vivimos nuestro presente con la herencia que nos dejaron todas las generaciones pasadas y que, por la transmisión de la cultura, por la convivencia, la actual entregará con aportaciones propias a la generación por venir. De este anticipo de lo futuro está hecha también la seguridad.

En conclusión: La esencia de lo social está en el hombre, es el hombre mismo. Ningún fenómeno social está aislado: se produce de las potencias y funciones del hombre, se enlaza y transforma con la convivencia y retorna enriquecido a la propia personalidad, que le revierte otra vez al mundo en sucesión infinita. Es afluencia y refluencia en espiral (4), que no se detiene, marcha con el tiempo. La medida de lo social es sólo de grado: va del individuo a la colectividad. Quien asume uno u otro punto de vista (individualismo-transpersonalismo), adopta una posición filosófica extrema, omisiva parcialmente de la realidad. Nos afiliamos a un humanismo que persiga el bien común, intento de ser la síntesis dialéctica para la mejor captación y ordenación de la realidad social.

III.—Lo social de la seguridad. Nociones previas. Contenido y cometido.

¿Cuál es entonces el tema de la seguridad social, si lo social va del individuo a la sociedad entera y en todos es fundamental la seguridad?

Comienza a percibirse el problema de la connotación (5). El fe-

(3).—Cfr. Maisonneuve, Jean, *Psicología Social*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1950.

(4).—Cfr. Maclver, R., *Causación Social*, F.C.E., México, 1949, p. 12 in fine. Los hechos humanos son irreversibles. Proponemos figurativamente la espiral para representar esos cambios. Las funciones matemáticas, como son reversibles, anulan la historicidad, aunque pueden dar el esquema del cambio, sin que nos expliquen por qué cambia la vida social o el hecho que describen.

(5).—Cfr. Durand, Paul, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris, 1953, p. 17.

nómeno mirado en toda su extensión es el hombre que combate las amenazas a su seguridad en sociedad, vale decir las amenazas a su vida plena, sociovital. Sin seguridad vegetaría a merced de la naturaleza; sin socialidad dejaría de ser hombre.

Pero la amenaza a la que se enfrenta no es sólo el daño del riesgo social, pues eso sería un accidente, no lo propio ni lo esencial de su vida. Es la eventualidad que pueda impedir su autosuficiencia y mejoramiento. Luego la seguridad social no busca únicamente proteger o remediar o conservar (ca esto se separa ya del riesgo y de su consecuente el seguro), sino también de prevenir los azares y de mejorar la energía humana colectiva eliminando las contingencias de la vida en común.

Lo social de la seguridad alcanza al individuo miembro de una colectividad, tanto como el Estado en cuanto pueblo, en cuanto sociedad. De todos proviene y a todos llega, al hombre concreto que es el fundamento de lo social y en cuya vida aparece la contingencia.

Por eso la contingencia es sociovital. Es la manifestación de aquella dicotomía existencial, de aquél ingrediente constitucional que hace social al hombre, la esencia misma sometida a la realidad con lo propio y lo accidental del ser. Y como en este caso es el ser del hombre, su vida en sociedad, la contingencia es sociovital.

Definitivamente no es un fenómeno cósmico, físico o de la naturaleza, sino propiamente social, que acontece en la esfera de lo humano y en el cual horizonte no hay ninguno que se le indentifique.

No puede confundirse con el trabajo, aunque se discuta hasta que punto pueda absorberlo o no, o si sólo involucra la inseguridad del trabajo y en el trabajo, o si lo contingente del ingreso —y del gasto— correlativos al trabajo pueda ser seguridad social. El trabajo en última instancia es despliegue de energía; la seguridad social es protección y mejoramiento de la energía humana colectiva, aunque uno y otra son intrínsecos al ser del hombre.

Fenómeno económico no es, pues a pesar de que subyazca en él alguna necesidad, el valor que persigue la conducta es diverso: aquél la utilidad, éste la seguridad.

Razón semejante puede aducirse respecto del fenómeno político porque éste se orienta al poder. No dejarían de convenir a la seguridad social las contingencias en que colocan al hombre los actos de poder(6).

La seguridad social no es lenguaje, ni religión, ni arte, ni mera interacción. Es un fenómeno aparte, difícilmente clarificado, insito del

(6).—Idem p. 21. Durand señala la responsabilidad de los órganos del Estado a diversos niveles, ya en función administrativa, bien en función legislativa, ora en función jurisdiccional. Sobre este mismo punto, "La Responsabilidad del Estado", de Gloria, Abelardo, tesis profesional, UNAM, México, 1964.

hombre y expresado por su otro polo, la contingencia sociovital con el recurso que se moviliza para superarla. Los elementos formativos o perturbadores de la seguridad del hombre son inherentes a la vida social, por lo que ¡Oh novedad!, no hay que buscar responsable o de buscarlo, en algún grado lo seríamos todos, es decir, la sociedad. Es la idea bellamente anticipada por Georges Ripert en su obra "Le Régime Démocratique et le Droit Civil Moderne".

Un problema interior nos aqueja ya. Sistematizar el conocimiento de ese fenómeno seguridad social culminaría en una ciencia de objeto propio, suficiente para justificar su autonomía. Pero la denotación del fenómeno es amplísima, de tan general casi a punto de perderse en la nada. Cabe pensar en ciertos límites connotativos que sería conveniente delinear.

Parecería a primera vista que todas las inseguridades del hombre, por tener un acento general, quedarían involucradas en la noción actual de seguridad social; pero ésta no es una panacea de los males del hombre ni una enciclopedia que todo lo absorba o resuelva. De donde debemos adoptar un enfoque particularizado de su realidad.

Es del hombre mas no toda inseguridad del hombre sino la que puede afectar y de hecho afecta la energía humana colectiva. A diferencia de otras actividades referidas a los recursos naturales de un país, la seguridad social es un afán de proteger y mejorar la mayor riqueza del pueblo que es la energía humana, de la niñez hasta la senectud, antes del nacimiento hasta la muerte, a fin de atenuar, mitigar, compensar, prevenir y si es posible anular y superar, los efectos nocivos de las contingencias en los grupos y en la estructura de la humanidad.

Para lograr enfrentar un sistema en contra del azar, es necesario indagar la naturaleza de las contingencias, las causas que intervienen en su producción y los efectos probables de su realización, diagnosis que permita la acción inteligente del hombre para atacar los efectos nocivos desde su causa y si esto no es posible, prevenir y remediar su producción, como intentar su mejoramiento además de su conservación.

Hacer un inventario de las contingencias a que está sometido el hombre miembro de una colectividad, sería tarea por demás agotada, si no adoptamos un sistema que haga desfilar en orden los fenómenos de la realidad. Proponemos un método de clasificación fundado en el ser del hombre y en la importancia de la zona afectada en su seguridad, enunciado así:

- Contingencias físicas (generales y especiales);
- Contingencias psicobiológicas (generales y especiales);
- Contingencias económicas (generales y especiales);
- Contingencias sociopsíquicas (generales y especiales).

Entre las de la primera clase estarían ciertos fenómenos cósmicos

meteorológicos y geográficos, que las más de las veces tienen por causa una indirecta de la contingencia humana (atracción gravital, terremotos, maremotos, erosión, deslizamiento del terreno, inundación, helada, granizo, avalancha en países montañosos, etc.). En las de la segunda estarían la muerte, la invalidez, la maternidad, los llamados riesgos profesionales, etc. Entre las de la tercera clase figurarían la insuficiencia del ingreso personal y del gasto, el ocio, la disproducción o el disconsumo, la habitación, etc. Y entre las de la cuarta clase aparecerían la ignorancia, la insociabilidad, el concubinato, el celibato, la subcapacitación ocupacional, etc., todas ellas en un orden que será analizado más adelante.

Contra esa marca de contingencias sociovitales se yerque la apatencia de seguridad del hombre y en cuanto advierte que él solo no podrá darles remedio, busca una seguridad en la que se coordinen la acción individual con la de los grupos y la de éstos con la de otros mayores hasta alcanzar al Estado, de modo que el aprovechamiento de la energía colectiva resulte completo y más extenso porque su fin es proteger y mejorar al hombre, a toda la humanidad.

La seguridad social hizo sus primeras apariciones formales concretas en los grupos mejor organizados y que tenían conciencia de su fuerza y exigencias colectivas —mutualidades, sindicatos, etc.—. Fué, pues, la solidaridad y la existencia de ese afán de seguridad en todo hombre, el hecho que le dió dimensión universal y permanente.

Hablar hoy de seguridad social es hablar de la transformación de un afán esencial del hombre realizada en una sociedad fuerte y evolucionada, en un estadio avanzado de las interacciones asociativas y de técnicas de previsión (estadística, actuariado social, administración, etc.), puestas al servicio del bien común.

No en vano la teoría de la seguridad social ha de estudiar las causas y los efectos de las contingencias y los modos de cubrirlas con autosuficiencia, promoviendo el bien general así del individuo como de la colectividad. Adelante se puntualiza su definición.

Es obvio que el campo de la seguridad social no ha sido cultivado todo desde el principio, desde su base. Cada estadio evolutivo ha ido ampliando el radio de acción según se apreciará de la reseña histórica. Habiendo comenzado con la contingencia de mayor preocupación, la muerte, la seguridad social de nuestros días, después de un sabor marcadamente laboral en la mayoría de los pueblos de la tierra, se extiende a eventos extralaborales, tales como la falta de capacitación, el aumento del grupo familiar, el empleo del tiempo libre, el concubinato, etc.

Consecuentemente, la noción previa de seguridad social nos informa que el punto de vista de sus investigaciones es el hombre y su energía, para prevenir y superar los efectos nocivos de las contingencias so-

ciovitales, clasificadas metódicamente. Pretende lograr su aprovechamiento, con la protección y el mejoramiento del hombre universal.

IV.—Auxilio y confluencia de disciplinas científicas.

Se dice que una verdad resulta de otras verdades conocidas. La Ciencia de la Seguridad Social ha de reconocer como sus fuentes virtuales a otras disciplinas cuyas verdades han venido a integrar la sociosiguridad científica que ya no se confunde con aquellas. Valga la elaboración de este trabajo como una apologética de su autonomía.

La Filosofía, por ejemplo, aportó el conocimiento de la seguridad y de la socialidad. Ella misma estará presente a propósito de los principios fundamentales de la seguridad social. Su luz orienta las discusiones que tocan la esencia de las cosas. Cuando la humanidad se olvida de la filosofía, trastrueca los valores, sobrevienen las crisis, a las que cuán difícil es volver al equilibrio.

El estudio de esta materia exigirá igualmente el auxilio de la Metodología, para ordenar los conceptos en relación a los marcos de referencia. La Estética nos introducirá a los problemas arquitectónicos, de vestuario y sensibilización que está operando la seguridad social; la Ética, a los problemas morales que suscita el ejercicio profesional y el uso de sus recursos en seguridad social.

El Derecho, como ordenador de la sociedad, la Teoría del Estado y la Política, harán meditar en muchos factores que dan forma a cada sistema nacional de seguridad social. Imbricado el hombre en la urgencia de la educación de las masas, en las presiones intensas del aumento de población, en el crecimiento industrial, en el tiempo mínimo de capacitación, en los mecanismos de redistribución de la riqueza, con un sin fin de problemas de presupuesto, de coberturas, de dinero, de debilidad o fortaleza de la moneda, etc., factores todos que constelarian de mil maneras la vida humana, exigen a una estructura de seguridad social surtirse de la Pedagogía, de la Sociología, de la Antropología, de la Psicología, de la Economía, de la Teoría de las Finanzas y de la Moneda, de la Administración, de la Planeación, etc, para darse la fuerza propia que necesita hacia el cumplimiento de su misión.

La Teoría del Seguro es la vértebra de la teoría de la seguridad social, así en su terminología como en su desenvolvimiento, porque aún cuando la seguridad social adopta forma generalmente de servicio público, las más importantes ramas son seguros generales que fundan en aquella su construcción técnica. Por semejantes razones resaltan la Estadística, el Cálculo del Probabilidades, el Cálculo Actuarial, las Matemáticas Financieras y otras especialidades, entre ellas las tecnológicas y técnicas como las agropecuarias, la Cibernética, la Seguridad e Higiene del Trabajo y el Trabajo Social especialmente importantes.

Pero por sobre todo lo anterior es necesario relevar el punto de vista de la seguridad social, a cuyo esquema han de someterse las otras nociones para un examen ordenado y coherente de la realidad, o lo que es lo mismo, precisa aclarar cuál es el enfoque particularizado que de la vida humana hace la seguridad social. Es el propósito siguiente.

V. — Método y plan de seguridad social.

No porque un método sea útil para una ciencia específica ha de ser inútil para las demás. No obstante, algunos métodos son más fructíferos y de fácil manejo referidos a ciertas ciencias que a otras que, por su clase de conceptos, los dificultan y esterilizan.

Son al fin y al cabo aparatos conceptuales para examinar la realidad. El conocimiento, frente a la simple experiencia, es conceptualización de la experiencia; la traduce en pensamientos, en conceptos ordenados. Es la manera de articularlos con un propósito consciente de modo que aclare el comportamiento de la realidad, que descubra sus relaciones, que las amplíe y que las ordene en perspectivas. Es así como la realidad se transforma en conocimiento.

Por ejemplo, establecer ciertas categorías y luego confrontarlas es la operación del método comparativo en cualquiera de estos tipos: funcional, estratificación y movilidad sociales, etc. Las categorías pueden ser analíticas, o dialécticas, etc., siempre en agrupamientos de la realidad, multidimensionales, solos o combinados, en operaciones conceptuales para manejar la realidad.

De todos es deudor este trabajo en la medida posible. Pero además, en un esfuerzo hacia la generalización, con el ánimo burdo aún de apuntalar el examen de la fisonomía propia de la seguridad social a la vez que encontrar apoyo conceptual a su desenvolvimiento ulterior —visión que sabemos muy lejana de nosotros todavía—, exponemos el siguiente método general para la materia:

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| A.—Realización y extensión: | Marco de referencia. |
| a).—Personal. | Area seccional o sección. |
| b).—Espacial. | Area seccional o sección. |
| c).—Jurídica. | Area seccional o sección. |
| B.—Grado conceptual: | Marco de referencia. |
| a).—Por su forma o tipo. | Area seccional o sección. |
| b).—Por su organización. | Area seccional o sección. |

- c).—Por las contingencias que cubre. Area seccional o sección.
- d).—Por los medios. Area seccional o sección.
- e).—Por su ideología. Area seccional o sección.

Unas líneas para explicar nuestra osadía:

El conjunto muestra dos grandes marcos de referencia: Los hechos examinados según la realización y extensión de la seguridad social en las colectividades, examinados después según la sistematización gradual en la que va haciendo su aparición concreta.

Cada marco se abre en áreas seccionales entroncadas al conjunto según la línea de su referencia. Esas áreas permitirán campos de análisis propios en conceptos unas veces agrupados en sectores y subsectores, otras en categorías comparables, o analíticas, etc. Una vez establecidos, su intercambio a otras áreas o a otro marco se antoja sugestivo y estimulante.

La investigación eurística de ahí puede desgranarse en temas, subtemas, tópicos e interpolaciones, sobre los que sería muy conveniente explorar.

Los límites de este trabajo permitieron su aplicación indiciaria a la evolución de la seguridad social, a las formas o tipos de seguridad social, a las contingencias y a los medios para combatirlas.

SEGUNDA PARTE:

EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Hagamos en la historia universal algunos cortes verticales y horizontales que perfilen de la mejor manera el fenómeno de la seguridad social. Todos son puntos de referencia o parámetros: Los verticales indicarán la realización y extensión y el grado conceptual según se expresó precedentemente; los horizontales son parámetros que señalarán: a) los antecedentes remotos —de la antigüedad al final de la edad moderna—, b) los antecedentes próximos —edad contemporánea—, c) el panorama actual y d) las proyecciones de la seguridad social en lo futuro, a fin de discurrir la posición del fenómeno en los niveles analíticos.

Un agrupamiento parecido había hecho Alfredo Manes en su "Teoría del Seguro" coincidente casi con otros estudios sobre la materia, como "Seguros Generales" de John H. Magee.

I.—Antecedentes remotos.

Contemplemos a lo lejos los primeros albores de la humanidad, tenues y vagos, despejando apenas las brumas espesas y antiguas del origen del cosmos. El hombre está de pie, comenzando la historia.

La gente primitiva, viviendo en pequeños grupos, cerca del mar o en tierras feraces inexploradas, con escasas necesidades y pocas interacciones con extraños, no debió padecer grandes divergencias sociales en medio de personalidades parecidas y de la facilidad de proveerse de habitación y comida, al grado de imposibilitar los monopolios o los exclusivismos. Su situación imponía, pues, la distribución de esfuerzos y de frutos, en una dimensión a la que vira por caminos complejismos la sociedad moderna.

¿Para qué se requería caridad entonces?, ¿para qué otros mecanismos societarios?

Pero si lo acostumbrado o conocido ya no contiene —o está en peligro de perder— los medios diversamente adecuados para la vida, por ejemplo cuando la tierra deja de proveer o cuando la población crece, la rutina se rompe, sobrevienen las crisis(7) y también el esfuerzo colectivo hacia el reequilibrio, movilizandolos recursos del grupo para inventar, aumentar o proteger los valores culturales en un nuevo horizonte resultante. Es una pérdida de la función de la forma de vida hacia otra nueva.

Así fueron apareciendo las ciudades, las civilizaciones, las herramientas, la maquinaria, las ideas-fuerza institucionales hasta alterar poco a poco el pulso del mundo.

Echemos un vistazo a la antigüedad de oriente a occidente, escogiendo de aquí y allá trozos relevantes.

Al azar nos detenemos en la India, bañada por las aguas del Bengala, del Ganges, del Brahamaputra y de los vientos monzones que soplan del Indico hacia el Tibet por un semestre y del Tibet hacia el mar la otra parte del año. Llanuras fértiles como la del Pendjab facilitaron la existencia humana; pero las condiciones generales de vida, selváticas y feroces, eran hostiles para el hombre. Comenzó éste a dominar la naturaleza, a construir su mundo, su mundo humano, oprimido en angustiosas realidades e impulsado por las potencias colosales de su ser que han transformado la faz de la tierra como hoy la vemos.

Cobrar conciencia de su vida breve y de las amenazantes fuerzas naturales, que pueden acabar con ella más brevemente aún, preocupa

(7).—Meadows, Paul, *Marcos para el Estudio de los Movimientos Sociales*, Biblioteca de Ensayos Sociológicos, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM, México, 1960, p. 13 y ss.

al hombre intensamente. El riesgo primero de su existencia es la muerte, tras de la cual nada se sabe y todo se espera; escapa tamaña explicación al reducido catálogo de sus experiencias, para dar paso al instinto, a cuyo toque mágico vuélvese todo maravilloso y embelesante, alucinador, atractivo y temible.

Por eso no basta sobrevivir; el hombre no queda satisfecho sólo de existir. La vinculación primaria con otros hombres, más compleja a medida que la población aumenta; el descubrir las formas elementales de abastecimiento a los grupos que se hacen ciudades; el ansia de penetrar a lo desconocido despojándose de lo contingente, dan a la cultura hindú como a las otras antiguas, un aire misterioso, sagrado e impasible. Nada de extraño tiene, pues, que el Brahmanismo, religión que surge de la clase dominante para conservar el poderío sobre las castas inferiores conquistadas —los *drávidas*, divididos en *sudras* y *parias*— predique reencarnaciones sucesivas en los seres más diversos de la naturaleza (pretendiendo vencer a la muerte) hasta su perfección final por la virtud, el *nirvana*. Tener animales por sagrados, especialmente de los ricos en proteínas, ha disminuído el potencial energético del pueblo hindú al grado de determinar hoy en día muy bajo índice de esperanza de vida; la mortalidad, desde la primitiva época que venimos relatando, ha sido elevada, mucho más si se considera el desprecio ideológico a la existencia.

Buda diría después que "la vida terrenal es insegura y dolorosa": Era el afán existencial del hombre que exigía un mínimo de seguridad para su vida. La búsqueda del dominio sobre la naturaleza empuja al hindú al control y educación de sus funciones personales, el Yoga. Poco le importa por ahora cómo organizar colectivamente su seguridad (cada individuo es el responsable de sí mismo y de su familia y viceversa), ni qué atribuciones tiene el Príncipe (Rajá) o el Rey (Maharajá) para coordinar los esfuerzos de todos hacia algo que a todos preocupa: la vida, o de otra manera, la muerte. Resignados están cada uno a su suerte, menos a una cosa: a hacer lo mismo que los animales; ansian la perfección, el éxtasis, para no reencarnar en ellos; superación del dolor, del hambre, del frío, de todo cuanto hace insegura su vida y no tienen más medio que su propio cuerpo. Como si quisieran convertirse todos en fakires.

Es un humanismo rudimentario pero profundo: El hombre es el rey que señorea sobre todas las cosas. Es el espíritu del libro de los Vedas. cuyas disposiciones tienden a mantener esta estructura.

La enseñanza budista invade como exhalación el viejo oriente. China, Manchuria, Mongolia, Japón, pueblos más antiguos que el hindú, hacen suyo este modo de entender la vida; no obstante por desenvolverse en marcos distintos conjugan en su seno otras apreciaciones, otras conduc-

tas, otros paisajes que influyen y a su vez son transformados por el hombre. Anegados por las inundaciones del Hoang-Ho en unas épocas, calcinados suelo y hombres por el sol naciente en otras, la desgracia los hace parecerse, se sienten iguales cara a cara al infortunio.

Ni los príncipes atajan al río o a los rayos del sol para sobrevivir o protegerse con su familia. En la misma inseguridad se encuentran todos; hay que salvar a la colectividad en bien de todos pues si no, no viven los príncipes, ni los príncipes lo serían sin su pueblo. Es la conciencia social de que la seguridad depende de todos, es mejor con el concurso de todos. La seguridad social como fenómeno humano sigue su marcha.

Moh-Ti, por ejemplo, predica la fraternidad. ¿No es ésta una forma de expresar la noción de solidaridad en que se basa la seguridad social?. Mencio es más categórico; afirma que el *pueblo* es el elemento más importante de un Estado, le sigue en importancia la religión de los dioses nacionales y en último lugar el monarca, y concluye así: "Satisficiendo las aspiraciones populares cumplimos la voluntad del cielo". ¿No es por ventura una forma de decir que el gobierno debe estar al servicio del pueblo; que el más fuerte de los grupos debe combinar los recursos colectivos para el bien común?. Y, ¿no es ésta una manera de presentarse a nuestros ojos la seguridad social? (Todavía nuestra Constitución lo dice en su artículo 39: "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", y lo remarca en su artículo 123, apartado A, fracciones XXIX y XXX: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social...", "...serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para... casas baratas e higiénicas... en propiedad por los trabajadores...", y en el apartado B, fracción XI: "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:...").

En India, el cuerpo; aquí la Política. Kong-Fu-Tseu prefiere hablar más del hombre, de la vida, que de la muerte. Lao-Tsé, y otra constelación de pensadores (8), revelan la filosofía política del pueblo chino, que exigía de sus gobernantes un ideal elevado de humanidad y de reputación moral: ni más ni menos los fundamentos políticos actuales de la seguridad social como una de las tareas del estado moderno.

China lega a la humanidad, junto con portentosos inventos que nos harán conocer Marco Polo y los árabes, el sentimiento profundo del hogar, el apego a la familia, que entenece el concepto de la naturaleza, desde el perfume del jardín hasta la porcelana. El fundamento del estado es la familia. Por eso mientras hubieron pueblos que atrajeron la atención del mundo y, después de dar muestra de gran vitalidad y proseguir una carrera brillante desaparecieron para no dejar tras sí más que es-

(8).—Gettel Raymond, Historia de las Ideas Políticas, Tomo I.

combros, China atravesó los milenios, desafió los estragos del tiempo y está, en nuestra época, más formidable que nunca. En cambio en los países occidentales es merced a la seguridad social que apenas se traza el retorno a la familia; es ella la que mayor seguridad necesita. Los programas de la sociedad mucho de calor, de firmeza y de humanismo perderían si vuelven a alejarse de ella. Más nos valiera recordar los bellos preceptos del Libro de los Kines o el Tao-Teking. La misma belleza, la misma significación emanan los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar o los Centros Juveniles de México.

Escudriñando los campos de Persia y de Mesopotamia, los aportes sociales a la seguridad difieren poco de los examinados, porque se asimilaban sus habitantes a los pueblos vecinos conquistados, inclusive Egipto donde se observa la previsión de los Faraones en la acumulación de granos para las épocas difíciles. Preludian la majestuosidad de los imperios modernos, la administración sistemática que hace florecer los pueblos. Ciro, Darío, Nabucodonosor, Hammurabi, son hombres de altas capacidades administrativas, guerreros a la par que humanitarios legisladores —como se desprende del Código de Manú, del Zend Avesta—, que se pierden en la bruma del tiempo como volando en una alfombra mágica.

Casi todos los habitantes del viejo mundo estaban inmersos en la ignorancia. Por eso resalta en las clases sociales egipcias el trato especial dado a los *escribas*, únicos que sabían escribir y leer. Igualmente es notorio el conocimiento de los órganos del cuerpo por la costumbre de embalsamar a los muertos y, por tanto, del conocimiento y uso de sustancias químicas. Apunta la ciencia al servicio del hombre, arbol que se haría antorcha eterna en manos de los griegos.

El escenario ahora es hebreo. Palestina es un trocito rodeado de mar por un lado, una línea de árboles en el Líbano y arena antes de hundir su piso en el Mediterráneo, con mucha justicia llamado el Mediterráneo de la Historia: en él se ha decidido muchas veces la suerte del mundo. Un pueblo pastoril, descendiente del Caldeo-Abraham peregrinó de Ur a Canaán—, dice: "Yahvé (Gehová) es mi pastor" (9), "el buen pastor su vida da por las ovejas". El sentimiento religioso radicado en las potencias del hombre mismo (amáos los unos a los otros, a tu prójimo como a tí mismo), es aquí el unificador de las conciencias. Los judíos tienen y han tenido siempre una conciencia más fuerte de su unidad nacional y de su destino común hacia un ideal de perfección, que los demás pueblos del orbe Estén, donde estén, cautivos o en huida (Exodo), en cualquier parte del mundo, ahí está con ellos Dios. Son estos, la conciencia de unidad y destino común, dos elementos fundamentales para la existencia práctica de la seguridad social.

(9).—Biblia, Salmo 23.

La Ley —como viene de Dios— obliga igual a gobernantes que a gobernados (hoy se dice lo mismo de los Estados de Derecho: la ley viene del pueblo). Por eso los Profetas —Jeremías, Zacarías, etc.— no tienen vacilaciones para criticar a sus gobernantes en los *desvíos* o *excesos de poder*, notándose entonces la influencia de la opinión pública. Gobernados sucesivamente por Patriarcas, Jueces y Reyes —de los últimos los más célebres David y Salomón—, se sujetaron a sus principales leyes (*Deuteronomio*) y no cesaron nunca sus predicadores de defender pública y apasionadamente a los pobres, a los desgraciados y a los oprimidos; y a ellos se debe la primera verdadera manifestación de la fraternidad humana (10).

Este mundo —más que geográfico, de hombres y de ideas— tiene su adalid en el vigoroso pueblo griego, de clara inteligencia y de profunda sensibilidad de respuesta a lo humano, a su ambiente, a sus creaciones. En él se regocijó la cultura.

Posible es ya para estas fechas hacer distinciones importantes: las instituciones, de las formas de vida, de las ideas. Legislación que garantiza la seguridad del Estado y de los hombres la producen Solón y Licurgo; ideólogos que explican la relación del bienestar del hombre con la buena o mala organización del Estado son Sócrates, Platón y Aristóteles (11) sólo por citar las cumbres del pensamiento y, en fin, el salto de la seguridad de la familia a grupos diversos, generalmente vinculados por la ocupación o el oficio, llamados *síndikes* o *hetairies* bien del barrio o de la *polys* —de familia pasó a ser tribu, luego aldea y hasta este momento ciudad estado—, hace aparecer el *fondo de seguro* de provisión mutua en exhibiciones regulares del cual se pagan las pérdidas individuales en caso de necesidad (12). Como ningún miembro del grupo podía conocer de antemano cuándo le llegaría el momento de encontrarse en desgracia, el propio interés se convirtió en un factor, y las contribuciones voluntarias se hicieron costumbre no sólo por la opinión pública sino también por el pensamiento de las propias necesidades futuras posibles. El grupo tenía a su cargo el entierro de sus miembros, ampliado después a un pago global —presagio del importe de la póliza— a los herederos de los socios fallecidos, de suerte que estos grupos funcionaron para la satisfacción de las necesidades y protección de sus intereses comunes. Los Schola, el Liceo, el Siglo de Oro de Pericles, rebosan humanismo. Los hombres nunca más serán animales; o son semidioses o son hombres (13); el hombre actúa en su rango de ser un fin de las cosas; se comporta por fin sistemáticamente.

(10).—Gettel, Raymond, op. cit.

(11).—La República, la Política, y de Platón El Hombre de Estado.

(12).—Cfr. Magee, John H., Seguros Generales, Ed. UTEHA, México, 1947, p. 8.

(13).—Homero, La Ilíada, la Odisea.

Roma va más adelante. Desde su fundación el esquema de sus estructuras arroja un desnivel entre *patricios* y *clientes* a pesar de los derechos y deberes recíprocos severos; los libertos y sus descendientes, los extranjeros asilados, los vencidos pobres y de extracción baja, voluntariamente integran una clientela sometida a la protección del *patrón* que cuando menos les aseguraba la subsistencia merced a las tierras donadas para su cultivo amén de su defensa en justicia particularmente beneficiados en la herencia *gentilicia*, a cambio de su servicio en *hueste* y de su cooperación ciertamente obligatoria en cuanto el patrón lo exigiera para dotar a su hija o para pagar las multas a que hubiese sido condenado. La diferencias se ahondaron con la aparición de la *plebe*, desligada de patricios y clientes: clientes independientes cuando la gens de su patrono se extinguía, los conquistados de condición inferior no sometidos a la autoridad y protección de los patronos, aumentaron la muchedumbre de plebeyos, dificultaron la provisión de alimentos, limitaron el mercado una vez absorbida su capacidad monetaria, agudizaron las épocas de escasez y sus reclamaciones sin cesar crecientes como la multitud misma, pusieron en peligro el Estado (14). Al parecer en la etapa pacifista del principio los monarcas permitieron la asociación con base en la división del trabajo: zapateros, tintoreros, carpinteros, músicos, sastres, herreros, etc., y entre ellos funcionó un fondo de seguro mutual a la manera apuntada; pero, en el proceso de fusión e *igualamiento* de patricios y plebeyos en que se debate la historia romana, la organización de los artesanos en *Collegia Opificum* vel *Artificum* (nombre posiblemente derivado del contrato *operis*, de obra, y de *facio, is, ere, feci, factum*, hacer), descuella tanto como la situación social de los *proletarii* (*prolem dare*, los que no cuentan más que por su cabeza y por los hijos que pueden dar al Estado) y de las demás centurias clasificadas por su *ingreso*, por tanto, según su capacidad *contributiva*, esclarecida por el *census* practicado con motivo de la reforma estructural introducida por Servio Tulio y que inició la intervención de los plebeyos en las funciones públicas. Los *Collegia* y en general los proletarios son graves preocupaciones gubernamentales, mucho mayores en la época del Imperio. Los *Collegia* no se limitaron a ayudarse mutuamente en sus desgracias; se extendieron a la adoración de sus dioses comunes y a *producir* sus artículos, un despunte del taller y de los gremios de la Edad Media y de las cooperativas de producción y de crédito modernas. Es decir, cobraron importancia inusitada en todo el territorio imperial. Julio César percibe la amenaza del descontento popular; la fuerza que los trabajadores representan unidos, y prohíbe esas asociaciones, temeroso de que el Imperio y el *panem et circenses* se derrumbaran, como efectivamente se

(14).—Cfr. Folgne, *Derecho Romano*; Petit, Eugène, *Derecho Romano*, Gettel, R. op. Cit.

derrumban porque el ansia de seguridad lleva por alas la libertad substancial al hombre. Augusto y Marco Antonio permiten finalmente las asociaciones. (15)

El portentoso derecho romano desde la *Ley de las XII Tablas* hasta las *constituciones* de Justiniano, preceptos raíz técnica de la legislación actual, tiene normas que regulan el fenómeno difuso de la seguridad social. Por ejemplo, la *Ley Frumentaria* de Cayo Graco que permitía la compra de trigo para repartir a bajo precio entre la plebe.

Llega la era cristiana.

Jesús hace del amor una doctrina que explica la causa, la esencia y los fines de la vida. Ninguna seguridad existe con el odio y la desconfianza y ¿en qué tranquilidad viviría el género humano sin paz? Bienaventurados los ricos en mansedumbre, los ricos en amor; pan para todos, conocimiento y dominio de sí mismo; la solidaridad humana como virtud, la igualdad, etc., son más que predicaciones verdaderos tesoros del ser del hombre que debemos aprender a conocer y a manejar. El cristianismo ejercería poderosa influencia en los cambios del mundo.

Sobreviene de pronto la invasión de los *bárbaros* del norte o del oriente. La desintegración del Imperio Romano —que políticamente se aferró al cristianismo para conservarse— deja instaurado el régimen feudal, la medieval versión de la antigua clientela pero humillante. El núcleo social se vuelca de la familia a la ciudad o villa que circunda o se apiña al castillo feudal y que es fomento de nuevas angustias, reclamos y transformaciones. Las actividades se diversifican; el comercio, que había hecho rivales a Bizancio y a Venecia por ser pasos obligados de las mercaderías más solicitadas en un mundo que se abre a las sedas, a los condimentos, a la brújula, a la pólvora, cobra un auge esplendoroso a la par que sus auxiliares, los títulos de crédito y los bancos. La producción es estimulada por el comercio, el artesanado cede el paso al taller; nacen los gremios: maestros, oficiales o compañeros y aprendices se agrupan formando en su seno tres clases cerradas. Las necesidades, el número y la movilidad de las villas van *in crescendo*; el comercio, la aventura, nuevas actividades son escapes al acaparamiento de la tierra, y la miseria, en la eventualidad del ingreso, angustia a las clases bajas, a los "villanos", en tanto que la capitalización de la inversión y la intermediación del dinero y del crédito generan poco a poco la burguesía. Jurídicamente, priva el régimen de los estatutos, meros atenuantes de la veleidad de los señores de horca y cuchillo. La cultura está rumiando un nuevo amanecer.

(15).—Idem. Además, el ameno relato de Fustel de Coulognes en *La Ciudad Antigua*, asimismo de Bulwerd Lytton en *Los Últimos Días de Pompeya*.

La seguridad avanza sobre el lomo de la caridad y de la beneficencia. (15 bis).

Si bien políticamente van surgiendo el Municipio y las *nacionalidades*, dentro de ellos la gente todavía por fraternidad forma *cofradías* o guildas (16) según el *oficio* con recursos y organización propios. El aspecto de seguro operaba con un fondo común de aportaciones periódicas regulares — hoy primas o cuotas— para el pago de pérdidas consecuencia de desastres especificados— hoy siniestros y pólizas—, tales como el fuego, la inundación y el robo. En el fondo es repartir las pérdidas de unos cuantos entre muchos, un gran paso hacia la moderna práctica de seguros. La *indemnidad* —la noción de daño prevalecerá en el seguro privado actual— otorgada por el gremio, se extiende a cubrir los riesgos de la época: socorro a los pobres, a los desvalidos y a los ancianos; unas veces con *dinero* y otras con *alimentos y vestidos* —es decir, dinero o especie, en tanto que los *servicios* médicos, educativos y de comedor público está generalmente a cargo de las parroquias e iglesias con el fruto de las limosnas—, por la senilidad o pérdida de la vista, de sordera o de mudez, o enfermedad grave como la lepra. Otros asisten a quienes pierden su ganado; otros más socorren en casos de naufragio, encarcelamiento, daños en el hogar, o para la defensa de sus miembros ante los tribunales. Quienes más hacen provisiones para hacer regalos a los jóvenes a fin de que puedan empezar su vida y disponen dotes para las doncellas. Otros asisten temporalmente a sus miembros en dificultades pecuniarias, en circunstancias excepcionales o bien como rasgo común y corriente de los beneficios del gremio. Otros más pagan el rescate de los cautivos de los moros, especialmente en el mar, o atienden a los peregrinos en la ruta a los santos lugares. Esto sucede, empero, en un ámbito reducido a los gremios que salpican el medioevo y, con ser admirables, no alcanzan al grueso de la población que ni siquiera afilia a ninguna corporación. Son remedios precarios de la inseguridad social antes que el Estado peche su financiamiento y administración.

Entre tanto, la América precolombina —inca, maya o azteca— vive en la ayuda mutua fundamentalmente basada en el cultivo de la tierra y en la cooperación comunal, así institucional como en las parcelas de los que por invalidez, vejez o muerte no podían laborar. Existen almacenes para las necesidades del Imperio —entre sus tipos los de reparto de comida y ropa a los pobres—, otros edificios destinados a enfermos e invá

(15 bis).—Secco E., Oscar y Baridón, Pedro D., *Historia Universal*, Edit. Kapeluz, Buenos Aires; Niboyet, P., *Derecho Internacional Privado*, EDINAT, México, 1960.

(16).—A decir de Magee, op. cit. p. 9 nota 6, "La palabra inglesa *gild* tiene una significación especial. Se deriva del anglosajón, *gtyden*, o *gendani*, que significan *pagar*, y se encuentra en los documentos primitivos, significando en algunos casos, contribución, en otros, regalo, y todavía en otros, asociación. Con el tiempo la palabra *gild* se usó, generalmente, en el sentido de *sociedad*". Respecto a la función asegurativa de los gremios seguimos fundamentalmente a este autor.

lidos —especialmente de guerra— sostenidos por el Emperador, y más adelante “pósitos” donde se acumula el grano para las épocas de escasez o para suministrar a los indígenas subsistencias y vestidos a precios moderados amén de evitar acaparamientos. (17)

Comienza la intervención del Estado moderno. Van apareciendo la Pragmática del Emperador Carlo Magno a mediados del Siglo VIII, para regular la limosna y la “sopa boba” de conventos, monasterios y hospitales; las Leyes de Indias y otras instituciones, como los Montepíos, se desparra- man sobre las colonias (18); las ideas de Juan Luis Vives en su *De Sub- ventione Pauperum* (1526), las ideas de Juan de Mariana, etc., la Ley inglesa de 1536 que prohíbe dar limosna y crea cajas en cada comunidad de las que debían sostenerse los pobres e inválidos del lugar con recaudación voluntaria, donación aleatoria que al faltarle la promesa de la salvación del alma con motivo de la reforma religiosa, perdió todo interés y cuantía, y aunque por ley de 1563 fue convertida en impuesto, la recaudación falló. Es evidente que el Estado tendría que hacer estas obras y así se hizo (19). Es la Asistencia del Estado moderno.

Con base en la represión de la mendicidad, el robo y la vagancia y en el avencidamiento como freno a la movilidad horizontal creciente — particularmente en la gran masa heterogénea de siervos escapados de los latifundios, mendigos, viudas, huérfanos, inválidos, extranjeros, aventureros, inquilinos desahuciados sin trabajo, etc., que no afiliaban con ningún gremio, por tanto sin aportaciones de su parte, frente a la minoría, gente ordenada, estable y más o menos rica y trabajadora sobre la cual pesaban— (situación que lo mismo vive Francia, España que Austria), se decreta en Inglaterra la Elizabethan Poor Law en 1598. Para solucionar el problema lo sistematiza desde el punto de vista del sujeto; divide a los pobres en tres clases: 1) Los robustos sin empleo, 2) Los inválidos y 3) Los niños (visto del lado de las contingencias equivaldrían a desempleo, invalidez y minoridad). “Para los de la primera clase las comunidades debían mantenerlos en instituciones (almshouses) semejantes a los hospitales medievales. Con respecto a los niños la ley requirió que, si había parientes capaces de sostenerlos, lo hiciesen; si no había tales parientes, la ley prescribió el *aprendizaje*. Para los gastos de este programa había que recaudarse un *impuesto local*. Pero en el caso de

(17).—Juan Bernaldo de Quirós, *Formación, Concepto y Naturaleza de la Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1964, p. 90 y ss.

(18).—Son ilustrativos el bellissimo estudio de Adolfo Lamas, *Seguridad Social en la Nueva España*, IIS, UNAM, México, 1964, y el de Ricardo R. Moles, *Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica*, Buenos Aires, 1962.

(19).—Rosenquist, Carl M., *Las Bases del Seguro Social*, IIS, UNAM, México, 1964, p. 116.

que una comunidad tuviera muchos pobres y pocos recursos, otras comunidades debían ayudarla (rate in aid)" (20).

Como igualmente fue proveyéndose atención especializada a los enfermos mentales, ciegos, mudos, sordos y otros deficientes —camino a la madurez y socialización de la medicina—, es acertada la observación del profesor Queen: "Nótese que acabamos de describir tres cambios de importancia. 1) de instituciones misceláneas a instituciones especiales; 2) de asilos a escuelas y hospitales; y 3) de servicios locales a servicios estatales— en otras palabras, 1) más discriminación entre tipos de necesidades; 2) servicios más constructivos; 3) entidades más grandes con recursos mayores". (21)

El insigne maestro de la Universidad de México Dr. Mario de la Cueva (22) repara en los fines políticos de las medidas adoptadas: A ejemplo, el *Estatuto de los Trabajadores del Campo* de Eduardo III (1349) que prohíbe dar limosnas para obligar a que los hombres trabajen, parece encubrir, a resultas de la *peste negra* que asoló a Europa, la acción del Estado para impedir el alza de salarios, y la Poor Law (extensiva en 1601), que arraiga a los hombres pobres so pretexto de evitar que se transformen en maleantes y vagabundos e impedir las erogaciones injustificadas de las parroquias, es un camino a la esclavitud. Y en ello la historia le da la razón.

En esa época el mercantilismo, ansioso de una balanza comercial favorable, protege a la producción, más exactamente a los dueños de los

(20).—Queen, Stuart A., *La Evolución de la Seguridad Social Principalmente en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1964, p. 107.—Nosotros subrayamos lo de aprendizaje e impuesto local. Sigue diciendo el distinguido profesor de Sociología de la Universidad de Arizona, E. U. A.: "En los siglos XVII y XVIII hubo varias modificaciones de la ley (Poor Law). Por ejemplo, en 1662 se definió precisamente quién tenía residencia legal en una comunidad (parish). Se autorizó remover a los residentes no legales que recibían asistencia pública y aquellos que pudiesen ser carga en el futuro. En 1691 la ley requirió que cada suplicante de asistencia pública debía someterse a una prueba (workhouse test); si consentía vivir y trabajar en una institución austera, esto presumiblemente indicaba que era digno de recibir ayuda (poor relief). Si rehusaba el trabajo, esto indicaba que no era digno de recibir ayuda (unworthy poor), y la comunidad quedaba libre de toda responsabilidad. En el mismo año se inició un plan de poner a los pobres en una pública subasta. El que ofrecía mantener a los pobres por una suma mínima ganaba. En 1782 se inauguró otro plan (allowance system). Si un pobre no podía ganar un salario o sueldo adecuado, la comunidad le daba un suplemento. Todos estos planes estaban expuestos a abusos y en efecto crearon tantos problemas como los que resolvieron". "Las colonias inglesas en Norteamérica adoptaron las mismas leyes y los mismos métodos. Se continuaba la autonomía local como en Inglaterra, la responsabilidad forzada de parientes, el principio que se llamaba en inglés less eligibility (elegibilidad mínima)— es decir, que el receptor de la asistencia pública debía vivir en un nivel más bajo del de la persona más desafortunada que no recibía tal ayuda— y por último, que era más importante limitar los gastos gubernamentales que servir a los ciudadanos desafortunados". Los subrayamientos son nuestros. La elegibilidad mínima impedía el desaliento de los productivos para que no se acogieran a la asistencia.

(21).—Idem, p. 108.

(22).—*Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, México, 1964, p. 4.

elementos de producción. De donde una mano de obra cada vez más abundante sin calificar, cada vez más necesitada por la elevación de precios, por el aumento periódico de la familia y el desnivel numérico con los centros de empleo, a pesar de los incrementos del salario previstos en la *Ley del Trabajo* de la Reina Isabel (mediados del XVI), de activa pasó a asistida y cada vez más pobre. Emigrar en busca de empleo fue ponerse prácticamente al margen de toda ley. "¡Obviamente —dice Stuart A. Queen (23)— tales leyes no aumentaban mucho la seguridad de la gente humilde sino de la gente acaudalada".

Habrían de pasar doscientos años para que los trabajadores ingleses lograsen la derogación de la Ley de Pobres. Sería en un horizonte henchido de nuevas y mayores preocupaciones.

A la sazón los *compañeros*, grado intermedio de las corporaciones, rompen su claustro económico primeramente integrando Confraternidades que sesionan a hurtadillas con fines religiosos debido a la desconfianza con que las ve el Estado; en seguida con fines mutualistas. Fundan *cajas de ahorro* para prevenir enfermedades o desempleo y finalmente, en una lucha abierta contra los *maestros* —monopolistas de la producción— y a veces contra otros gremios (24), cuando la fábrica hace su aparición, devienen verdaderos Sindicatos. Exigen mejores condiciones de trabajo, mejores salarios, se valen de la huelga— destinan un fondo de sus cuotas para sostenerla— y del boycott y, en fin, hacen estallar las doctrinas multicolores sobre el estado general de la sociedad o en especial del hombre que trabaja; se va haciendo palpable la insuficiencia de las leyes civiles para regular todas las implicaciones de esta nueva vida.

La navegación gesta un fenómeno importantísimo: el contrato de seguro por los riesgos de la vida humana o de las cosas. Lloyd's of London —daría nombre después a una forma organizativa de seguros— crea fama y riqueza calculando las posibilidades de que una nave llegue a su destino, fundado en la estadística de los viajes. Atractivo como negocio en sí mismo, despojado de su aliento fraternal, concentra provisiones de dinero en concepto de *primas*, cubre los *siniestros* especificados en las pólizas y empieza la matemática a transformar en previsible lo azaroso, en compensable lo fatal. Ya es más que el cuerpo, que la política, que la administración, que la psicología social, los que producen seguridad colectiva; es la técnica *actuarial*. Las caravanas del desierto de Sahara o de Arabia están protegidas con pólizas, igual que las escuadras mercantes del Mediterráneo o las que cruzan de España a la India o del Catay a Portugal.

(23).—Op. cit., p. 106.

(24).—De la Cueva, Mario, op. cit., p. 228 y ss.

Decaen los gremios. El sistema de producción es ahora de fábrica. La habilidad del artesano empequeñece ante las prodigiosas invenciones, ante la fuerza del vapor y del hierro, ante las intrincadas máquinas. De Inglaterra salta rápidamente al mundo la avalancha industrial. Las ciudades adquieren nueva fisonomía; atraen mayor número de trabajadores y de familias no habituados al medio urbano. La seguridad de los hombres, hasta el momento acogida al auxilio mutuo, a la caridad, a la Asistencia, está en peligro. La posición del individuo en los grupos antiguos familiares y locales, ha variado: la industria es un imán que lo atrae como asalariado y a ella lo empuja la marea de la vida, a menos que sea dueño de fábrica, de herramientas y material, es decir, dueño de capital.

La atmósfera social está cargada de amenazas desconocidas hasta entonces. Los accidentes industriales, el enrarecimiento del aire, la escasez e insanidad de las viviendas, campesinos que no saben vivir en ciudades, ignorancia supina respecto de la máquina, población heterogénea y desconfiada, inventos que se antojan increíbles pero que eliminan la mano de obra, nuevos negocios que emprender con riesgos multifacéticos, competencia abierta, nuevas técnicas que desafían la rutina, etc., resquebrajan la postura del hombre, exigen su acomodamiento y lo proyectan a la Edad Contemporánea.

Cualquiera con recursos en esta situación percibe la ventaja del seguro. Ciertamente depende de su iniciativa personal adherirse a un plan de beneficio mutuo, sociedad en la que es asegurador y asegurado y cuyas aportaciones variarán directamente con los mayores o menores daños de su grupo. Puede preferir la toma del seguro caso omiso del capital que ha de pagar sus pérdidas o del monto de ellas en su grupo de asegurados, porque del capital, al fin negocio, son dueños los accionistas de la sociedad subscriptora. Y en el tino de cargar a los asegurados, adicionado a la prima natural, el costo del mantenimiento de la función asegurativa, con cierto interés, está el triunfo de la matemática financiera y actuarial.

Dicho sea que los seguros irrumpieron para no desaparecer jamás, al campo de las operaciones mercantiles, no obstante que el individuo o su grupo solicitante cubran de ese modo su inseguridad no mercantil: por una pérdida futura incierta, una mínima pérdida cierta actual.

II.—Antecedentes Próximos.

La colectividad cuenta ya con el instrumento del seguro y lo puede poner al servicio del bien común. Así las cosas, el incendio y el granizo, contingencias físicas, hacen a Rusia expedir en 1760 la primera *Ley del Seguro Agrícola*, de carácter obligatorio auspiciada por el Estado. Se

trata de un hecho esporádico, a diferencia del seguro social asociacional opcional que con cierta timidez empieza a operar. El grupo generalmente intrasegurado es una asociación profesional a cuyos miembros se deja en opción de ingresar.

Pero antes de examinar las formas sucesivas del aseguramiento social típico, retomemos el hilo de las demás manifestaciones de la seguridad social.

Expuestos fueron 1) los problemas sociales que acarrearón estos tiempos, 2) la posición del hombre en los complejos colectivos y 3) la insuficiencia funcional de los medios que la humanidad fue creando hasta esta época y su correlativa exigencia de nuevas soluciones, en las que se mezclan naturalmente las formas pretéritas.

Los mecanismos fiscales irritan a la burguesía tanto como las pretensiones obreras. ¡Cómo le pesa la parte del gasto público destinado a la Asistencia! Dinero improductivo, plagado de fallas administrativas, sin que lo agradezcan los beneficiarios, etc., son las críticas enderezadas a esa forma en la que se ha concretado el auxilio público a los necesitados. No por ello ha de negarse el impulso filantrópico de formas societarias no eclesiásticas —asociaciones de protección a la infancia, dignificación de las jovencitas caídas en prostitución, de auxilio a los damnificados, pro esto o pro lo otro— a que dieron lugar estas tendencias explayadas también en nuevas experiencias administrativas —raíz remota digamos por ejemplo, de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material oficiales—. En ellas predomina la acción de los particulares organizados; es la *Beneficencia*.

De otra parte, los patrones burgueses, de buen grado o por fuerza, van haciendo concesiones a sus trabajadores: adiestramiento de operarios, advertencia de los peligros de las máquinas, condiciones físicas adecuadas del centro de trabajo, regulación de horarios y descansos, de la situación en enfermedades, accidente y muerte; contratación colectiva, mayor tiempo libre, habitación y distracciones, salario remunerador, atención a las mujeres y menores que trabajan, consecuentemente de la maternidad, etc. Es la *previsión social del trabajo*, todavía circunscrita al centro de labor y a las relaciones del mismo.

Andando el tiempo esas actividades se irán disciplinando en Trabajo Social, en Higiene y Seguridad del Trabajo, en Seguros Sociales, en Servicio de Empleo, de Educación y Recreo (como el antiguo ocio griego), a todos los cuales se extiende la noción de seguridad social.

Estas formas persisten en la sociedad hasta nuestros días, y se en-

troncan unitariamente aquí con la marcha sociosegurativa interrumpida que ahora reanudamos. (25)

Decíamos, pues, que el maquinismo se inserta en una economía agrícola, minera y del mar. De local o nacional (habría de recordarse el nacionalismo de Liszt), la economía se hace mundial, insospechadamente mundial desde 1492.

Consecuentemente, no es extraño que el aseguramiento se plasme en 1) las zonas de mayor actividad social, 2) en las que los riesgos sean más palpables, inquietantes, graves, antes que la industria absorba la atención preferencial (26). Contribuye a la formación de asociaciones en el infortunio, la disociación provocada en los grupos rutinarios por la industria, una especie de soledad fortalecida por el individualismo.

La forma más común es la asociacional opcional. En Prusia, por ejemplo, la Ley de 1764 regula el funcionamiento de los gremios, autoriza a elegir un *representante* de los agremiados que vigile los fondos de auxilio; a falta de fondos subsidiariamente obliga al patrón a *cooperar* al cuidado de los trabajadores enfermos. (27)

Francia, como Roma, teme a las asociaciones. Turgot (1776) y Chapelier (1791) las prohíben brutalmente en los límites casi de la revolución humana de 1789.

Se llega así a la era contemporánea. Ebullean las ideas combativas de la enajenación del hombre. Rousseau engarza el resumen de su siglo y el siguiente: "Los hombres son por naturaleza libres e iguales". Es la liza de Smith y Marx y de sus seguidores; es el interés de patrones, de trabajadores y del Estado; es el crisol de nuevas fórmulas hacia la conquista de la dignidad.

La igualdad aparente de los desiguales, la igualdad de la justicia commutativa, impregna el Código Civil napoleónico de 1805 hasta en las relaciones laborales: las presunciones jurídicas favorecen al patrón.

Despunta la obligatoriedad del aseguramiento en Alemania, franca partidaria del intervencionismo de Estado, a la manera de un corrector

(25).—Corroboración en un esquema de seguridad social el magistral opúsculo *Sociología de la Seguridad Social* (Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1964, p. 143 y ss.) de Vladimir Rys, B. A. Londres, Doctor de la Universidad de París, funcionario de la Asociación Internacional de Seguridad Social. En su brillante exposición señala como raíces institucionales convergentes de la seguridad social al través del tiempo, 1) las recompensas por servicios prestados a quienes tienen el poder en la sociedad, civiles y militares; 2) la caridad, 3) la autoayuda, 4) la asistencia social y 5) beneficencia ocupacional. Una estupenda perspectiva metodológica.

(26).—Se acentúa la función asegurativa en el trabajo; se funden, se llega a creer que la seguridad social es adventicia de él. Ciertamente, al trabajo debe sus más caros avances y, por fin, en nuestros días, sale de su parataje y recobra su plenitud de significación.

(27).—Herrera Gutiérrez, Alfonso, *La Ley Mexicana del Seguro Social*.

del individualismo pero aun en contra de la asociación. Se persigue la paz del pueblo como elemento del Estado, la de los trabajadores como fuerza económica de la sociedad; es el socialismo y la acción del Estado denominada Política Social. Ciertas leyes alemanas referentes a la actividad industrial, obligan a los trabajadores a cubrir ciertas cuotas, a cambio de la obligación del patrón de atender a lastimados y enfermos por un período que oscila de 4 a 8 semanas; o que previenen la atención médica de los marinos hasta su retorno al puerto de zarpada, o la obligación del capitán o naviero de pagar a la viuda del trabajador muerto en viaje una indemnización equivalente a cuatro meses de salario.

Una Ley prusiana de 1838 (28), obliga a las empresas ferrocarrileras a indemnizar a las personas víctimas de algún accidente, a menos que se probase que el accidente había ocurrido por negligencia de la víctima o por acto externo inevitable, principio por demás importante para el derecho de la seguridad social (y para el derecho del trabajo): la presunción favorece al afiliado y la prueba recae en el empresario (institución o patrón), es decir, hay motivo para sistematizar las eximentes de responsabilidad.

Los autores coinciden en señalar el enérgico avance socioasegurativo de Prusia con la Ley de 1854, incorporada al Código Minero de 1865. Este seguro social (asociacional) se hizo *obligatorio* para todos los trabajadores de minas, de extracción de metales, de salinas y de actividades conexas. Obliga a los patrones a pagar una cuota igual a la de los trabajadores; establece prestaciones tales como atención médica en enfermedad o accidente (prestación en servicio y en especie), pensión vitalicia al incapacitado (permanente, debido al poco desenvolvimiento de la medicina y en este caso es prestación en dinero) o a la viuda salvo que contrajera nuevas nupcias, y subsidia el sustento y educación de sus hijos menores de *catorce* años.

Echó raíces la teoría del riesgo profesional.

Al trabajador le importa asegurar su presente; pero también su porvenir. De hecho, la familia, el grupo que unido a miles integra la sociedad, depende del trabajo. ¿Y no la sociedad se beneficia de los satisfactores y de la riqueza creados por el trabajo? Justa es entonces la concurrencia de trabajadores, patrones y Estado en la distribución de los beneficios y de las cargas, lo que tiene además un fuerte sentido político con la implantación del sufragio universal. El pensamiento socialdemócrata amenaza la paz interna de Alemania.

Bismarck (Ley de 1876) prohíbe las asociaciones, que pretenden transformar el orden político y social (esta sería la función que asignaría el maestro De la Cueva a los sindicatos, op. cit.). En compensa-

(28).—De la Cueva, Mario, op. cit.

ción, Guillermo I anuncia al Parlamento (17 de noviembre de 1881) la creación del seguro social. Se instauró progresivamente: en 1883 atiende enfermedades y maternidad; en 1884 los accidentes del trabajo; en 1889 la vejez e invalidez; en 1911 se recopilan las disposiciones en el Código Federal de Seguros Sociales. Es este el seguro social encomendado a una *institución* específica que tiene mucho de empresa de seguros (actuarial) y mucho de administración pública. Han sido el trabajo industrial y el grupo sindical los catalizadores de la etapa institucional del seguro social, yuxtapuesto a la Asistencia y a otras formas.

Todavía en Alemania (1911) se extiende al seguro de empleados y de supervivencia; en 1923 se promulgó la ley del seguro social de los mineros y, con base en la Constitución de Weimar, la ley del seguro social contra el paro forzoso de 1927.

Los otros países del mundo hacen esfuerzos considerables hacia un programa nacional de seguridad social. Austria y Australia siguen al modelo alemán, es decir, se instauran y extienden a partir del trabajo industrial. En Inglaterra y sus colonias toma cuerpo a partir de la experiencia asistencial.

Fenómenos de la más variada índole, entre ellos la primera guerra mundial, el reconocimiento o desconocimiento de Estados, los protectorados, y un sin fin de elementos que modifican el escenario internacional, así como las luchas internas hacia la personalidad definitiva de los pueblos conquistados y colonizados, van configurando la seguridad social de cada país. Es la etapa coagulante y más próxima a la seguridad social institucional.

Así por ejemplo, los Estados Unidos de América cursan las siguientes etapas: Una primera, de derecho común, en la cual el empleado, por conocer el trabajo, voluntariamente se ha expuesto al riesgo —1) *assumption of risk*—, o tenía que demostrar no haber contribuido al riesgo por su propia negligencia —2) *contributory negligence*—, o demostrar el obrero que ningún otro trabajador había contribuido al accidente— 3) *fel-low servant doctrine*—. Una segunda época, de transición, deja acción legislativa a los Estados —*employers liability laws*— para responsabilizar en ciertos casos al patrón, o establecer la obligación llana de éste a pagar sin juicio ni fallo judicial ciertas indemnizaciones especificadas —*workmen's compensation laws*—. En la tercera época entra de lleno al aseguramiento social comenzando por los riesgos de industria —*industrial accident insurance*, patrones obligados a cubrir cuotas al Estado o empresa aseguradora aprobada por el Estado— al través de un contrato típico de seguridad social, para después extenderse, a cargo directo del Estado, a la cobertura del desempleo y la pobreza en la vejez, como resultado del gran receso económico de los 1930 y del *new deal* del Presi-

dente Roosevelt. (29) Similares vicisitudes sortean Inglaterra y Canadá. (30)

Chile es el primer país americano que realiza el seguro social institucional. México demora su entrada a esta fase por razones varias: su economía rural no está organizada; su economía industrial es incipiente; el capital es preferentemente extranjero; su política es vaivén emotivo (31), conservadora a liberal, reformadora, imperial, dictatorial; su situación social es inestable; las ideas europeas llegan siempre con retraso y son un modelo a copiar. Es latente la inconformidad del pueblo: campesinos, mineros y obreros (brotos sangrientos de Cananea en 1908 y de Río Blanco en 1909), prenuncian el tercer dolorísimo parto de la patria, la tercera *revolución*. En este ambiente funcionan la seguridad social asociacional de las corporaciones, del Estado a sus servidores, la Asistencia, etc., y se explican los ensayos aislados conducentes al seguro social.

En 1904 —José Vicente Villada, Estado de México—, la *Ley sobre Accidentes del Trabajo* habla de *riesgos profesionales*, asistencia médica, medicinas e indemnización correlativa, ésta de 15 días de salario a los deudos si muere el trabajador. El patrón no queda obligado en caso de embriaguez del trabajador, resistencia de éste al cumplimiento de sus deberes, o no guardar asimismo una conducta honrada. La Ley de Bernardo Reyes —Nuevo León, 1906— menos científica que la de Villada pues habla sólo de accidentes, sirve de modelo a la *Ley de Accidentes del Trabajo* de Chihuahua —1913— y a la *Ley del Trabajo* de Coahuila —1916—, consecuentemente, a las ideas del Gobernador coahuilense Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente (1916-1917). Pero la Ley de Salvador Alvarado —Yucatán, 1916—, habla de *enfermedades profesionales* y por primera vez en México de un *seguro social*, conceptos innegablemente inspiradores, entre muchos, del artículo 123; fracción

(29).—Queen, Stuart A., op. cit., pp. 110 y 111.

(30).—Gaete y Berrios, *Manual de Seguridad Social*, Santiago de Chile, 1944.

(31).—Dice así la Constitución de Cádiz de 1812, extensiva a la Nueva España: "Art. 321.—Está a cargo de los Municipios: ... Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común. Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo la reglas que se prescriban". "Art. 368. El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino...".

Dice José María Morelos y Pavón en los *Sentimientos de la Nación*, 1813, punto 12o. "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

El *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* dado por Agustín de Iturbide al Congreso, expresa: "Art. 54. Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones... sobre la dedicación de todos a alguna ocupación o industria, extirpando la ociosidad, vagancia, mendicidad y juegos prohibidos;... sobre la salubridad de las poblaciones, su limpieza y alumbrado; sobre el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación..."

XXIX de la Constitución —5 de febrero de 1917—, cuyo texto original a continuación reproducimos:

"Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por 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". (32)

La historia universal ve consagrar por primera vez en una Constitución tres derechos humanísimos: el Agrario, el del Trabajo y el de la Seguridad Social.

Aparecen seguidamente en México los fenómenos sociales descritos a propósito del industrialismo.

La guerra mundial hace más angustiosa la vida. Como nunca, los Estados comprenden que sólo un mínimo de seguridad y garantía a los trabajadores expansivo hacia mejores niveles de vida, puede conseguir

El Acta Constitutiva de la Federación, dice: "Art. 16. Sus atribuciones (del poder Ejecutivo), a más de otras... son... IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares de que habla la atribución anterior conforme a las leyes".

En la misma dirección, la Constitución de 1824 dispone: "Art. 49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto: ... XXIII. Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones". "Art. 143... Juzgados (de Distrito), servido por un juez letrado, en que se donocerán sin apelación de éstas las causas civiles en que esté interesada la Federación, y cuyo valor no exceda de quinientos pesos... y en primera instancia, de todos los casos que deban conocer en segunda los tribunales de circuito". También las **Leyes Constitucionales de 1836**, Tercera, inciden: "Art. 44. Corresponde al Congreso General exclusivamente:... XIV. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones". Insisten las **Bases de Organización Política de la República Mexicana**, de 1843. "Art. 66. Son facultades del Congreso:... XVI. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones". "Art. 134. Son facultades de las Asambleas Departamentales... IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, ... VIII. Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad...". "Art. 142. Son atribuciones de los Gobernadores de Departamento:... XI. Conceder licencias para el establecimiento de asociaciones públicas literarias, o de beneficencia...".

La Constitución de 1857 hace una supresión significativa: "Art. 72. El Congreso tiene facultad:... XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones." "Art. 119. Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

Un Decreto de 2 de febrero de 1861, del Ministro de Gobernación Francisco Zarco, por medio del cual (Art. 1o.) "Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas".

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, nada dispuso sobre el particular. Estas y otras normas, exposiciones de motivos, votos particulares, etc. aparecen compilados y comentados por el maestro Felipe Tena Ramírez en su obra **Leyes Fundamentales de México**, Porrúa, México, 1957.

(32).—Idem, p. 931 in fine.

y mantener la paz y así lo declaran en el Tratado de Versalles, cuna del Derecho Internacional del Trabajo y del Derecho Internacional de la Seguridad Social.

En México —1921—. Alvaro Obregón proyecta una Ley del Seguro Social con cuotas obreropatrones para ser entregadas al trabajador a modo de ahorro, con sistema de estampillas. Pero no cristaliza.

Las finanzas públicas mexicanas ven con temor el ascenso vertical de las partidas destinadas a pensiones, retiros y jubilaciones, de civiles y militares. A la vista tienen el arribo de numerosos decrepitos, enfermos e inválidos servidores públicos y de sus familias. La fórmula salvadora es la contribución de los mismos interesados. De esta suerte el Estado frena las erogaciones presupuestales, inclusive las reduce, contribuye a una gestión autónoma y abre nuevos capítulos socioasegurativos con la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925, para funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y de los Territorios Federales.

Por decreto de 13 de noviembre de 1928, se crea el Seguro del Maestro para el pago de indemnización a los deudos de los maestros fallecidos —seguridad social asociacional opcional, después obligatoria—, debido a la fortaleza y presión de su Sindicato. No cuaja el proyecto de Código Portes Gil de 1929, que recordando la época norteamericana de *industrial accident insurances*, autoriza a los patronos a contratar seguros de riesgos profesionales —seguridad social contractual por seguro—, posibilidad que existe aún en la Ley Federal del Trabajo (Art. 305).

Más adelante se promulgarán otras leyes en beneficio de los servidores militares y de los veteranos de la revolución como servidores públicos. Entre tanto, abundan los intentos legislativos para el aseguramiento social del trabajador subordinado en general. Se reforma la fracción XXIX precitada del artículo 123 Constitucional, dando cariz obligatorio al seguro social; hay proyectos y debates en 1930, 1931, 1934, 1937 y 1938, de los que da noticia el maestro de la Cueva. (33).

Por fin, en 15 de enero de 1943, el Proyecto García Téllez se convierte en Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es el Distrito Federal su primera zona de aplicación. Inmediatamente los trabajadores, que veían disminuir su ingreso nominal a pesar de haber propugnado la contribución bipartita patrón-Estado, manifiestan violentamente su oposición. Esporádicos incendios, volcaduras de autobuses, negativas al descuento, etc., se redujeron al mínimo y no se generalizaron en la Ciudad de México.

La cuestión es de interés público. Poco a poco el asentimiento popular permite su extensión progresiva al país entero.

(33).—Op. cit., pp. 189 y 190.

De ahora en adelante el mundo enderezará sus críticas a la eficiencia, no a la idea de seguridad social.

III.—Panorama Actual.

La inquietud de México en esta materia no es única en los años precedentes o posteriores a la conflagración de 1939.

La segunda guerra mundial vino a acentuar la importancia de la dieta nutritiva y saludable; que como consecuencia se implantan servicios de alimentos garantizadores del bienestar de las mujeres encinta y se expanden los servicios de comidas escolares y cafés en establecimientos industriales. La guerra estimuló también desenvolvimientos en los servicios de salubridad industrial y de rehabilitación de inválidos, y durante la guerra misma fue cuando se prepararon excelentes servicios nacionales de seguridad social como el inglés instaurado en 1948.

La guerra actuó como factor precipitante; pero la verdadera causa fue el agravamiento de la situación social existente y los hechos que fueron consecuencia de ella: el lúgubre desamparo, las exigencias múltiples de la devastación y de la miseria. Ante ellos se alzó la acción inteligente del hombre para prever la defensa de la energía humana colectiva, su protección y su mejoramiento.

La prolongación de la expectativa de vida, que es el resultado de medios de seguridad social derivados a su vez de los avances de la ciencia, de la técnica y de los niveles estructurales de la sociedad, funciona como causa, en parte claro está muy significativa, del descenso de los índices de mortalidad en casi todas las edades; pero también de ciertas formas de cáncer o dolencias de tipo maligno y degenerativo, físicas y psíquicas, propias de una edad avanzada. ¿Y qué diremos de los cuadros de ocupación y del incremento de jubilados que viven más tiempo, al borde casi de la inercia, que originan problemas de adaptación al medio, en los que va en juego la esencia humana misma?

El mundo porta consigo todas sus experiencias. Sabe que se enfrenta al desarrollo de su propio desarrollo, a la reordenación de sus recursos, a la sistematización de sus ideas so pena de que su complejidad le arrebatase su destino.

Hoy está obligado a calcular sus fuerzas, a conocer los problemas para abandonar remedios precarios e intentar el ataque de sus causas, anticiparse a las contingencias nocivas, propagar su universalidad.

Aun el programa nacional más perfecto es insuficiente para un mundo agitado en las desigualdades, empequeñecido por las comunicaciones, conturbado en sus potencias, en sus placeres, en sus ocios, en su trabajo, en su moralidad.

Este mundo creado por el hombre es el más grave desafío para el hombre. Su más noble instrumento, quizá su meta, es la seguridad social.

Su dimensión reposa naturalmente en el largo proceso de la humanidad. Van quedando atrás la humillación de la limosna, el evento caritativo, la situación menesterosa para pedir Asistencia, el grupito mutual; a cambio de un concepto dignificante de la vida, de un derecho, de un comportamiento social a gran escala no dejado al azar.

El sistema que esta modificación presume, es un reajuste profundo de las fuerzas sociales, un reajuste de los recursos humanos, de la actitud popular.

Unas veces procura asegurar a los padres la vida de sus hijos; otras reconforta el espíritu del niño. Las casas de cuna, las guarderías, los Jardines de Niños, los Centros de Recuperación, son mundos inocentes y entrajados en el *cuidado* y el *cultivo* del cuerpo y de la mente infantil.

Lástima que no todos tengamos verdadera infancia. Todavía la ignorancia, el concubinato, la promiscuidad, la miseria y la enfermedad dejan amargos estragos sobre la tierra. Ya se ve que el núcleo de las preocupaciones es la familia, pues ella es la fuente de calor y de equilibrio, a cuyo influjo es mucho más sensitiva la niñez.

¡Cuánto diéramos por no ver morir de hambre, por no ver exánimes a miles de niños de aldeas y suburbios que sucumben ante la impotencia de la organización social!

Por eso no debiera limitarse la seguridad social, como en muchos países, al trabajo subordinado. Todos contribuimos con nuestro esfuerzo a la creación de la riqueza; todos debemos estar aptos para crearla, pues si no, ¿qué vamos a redistribuir?, ¿a redistribuir la miseria?, ¿a difundir la desolación?

La capacitación gradual del hombre de modo que en la época activa de su vida revierta los valores que ha recibido desde antes de nacer, es tarea infatigable de la seguridad social de nuestros días, como lo es la orientación ocupacional en un intento sobrehumano para no desaprovechar su energía. ¿Y qué decir de la ocupación productiva del tiempo libre, del ocio en que el espíritu se expresa a la altura del arte, el cuerpo se vigoriza en la competencia sana y cada miembro de la familia goza, recrea, echa al club, al teatro o al verde césped la risa de la humanidad?

Todos, pues, estamos opresos en la seguridad-inseguridad del mundo humano; todos necesitamos de todos; todos debemos contribuir, todos nos debemos beneficiar.

Bien. En torno a ese planteamiento fundamental, ha tejido cada país una red de acciones cuya novedad es ahora la unificación institucional. Hemos creído prudente llamar a esta etapa seguridad social institucional.

Empero reservamos ese nombre a las instituciones típicas de seguridad social, en tanto que designamos no institucional a la seguridad social realizada o realizable por instituciones mixtas o en formas pretéritas, como la asociación, el contrato de seguro, el contrato de trabajo, etc.

De esta suerte relevamos la situación a que condujo su evolución en cada país.

En Estados Unidos de América la *Social Security Act* de 1935, reformada en 1939, encomienda a las entidades federativas coordinadas con la federación, la operación del *unemployment compensation* (seguro contra el desempleo y subempleo), y a la Federación directamente el *old age survivors insurance* (seguro contra la pobreza en la vejez, la viudez y la orfandad), ambos financiados con impuestos específicos. Subsisten el seguro cooperativo y el seguro gubernamental voluntario.

En México los seguros sociales más otros servicios no asegurales, se encargan a instituciones descentralizadas (Ley del IMSS citada, que extiende las que llama prestaciones sociales a partir de 1950; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de 1959, que abrogó la Ley de Pensiones Civiles de 1947, substitutiva de la de 1925; la Ley de la Dirección de Pensiones Militares, de 1958; la Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores Públicos, de 1950); o bien a instituciones centralizadas (en algunos aspectos, Ley de Retiros y Pensiones Militares, Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas), e inclusive a empresas de participación estatal (estas últimas leyes citadas y la orgánica del Banco nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C.V.). Pero también a instituciones desconcentradas (Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, que no usa técnica actuarial). Subsisten igualmente las formas no institucionales.

Bastan los anteriores ejemplos al propósito de esta exposición. El panorama actual constituye el desarrollo metódico de este opúsculo.

De lo dicho hagamos un resumen:

Inclusive a la familia, casi todos los sistemas de seguridad social atienden también a los trabajadores subordinados sujetos a régimen especial (en México, a los militares, burócratas, campesinos) y es opcional para los no subordinados.

Han dejado de ser locales o regionales para devenir nacionales, aunque jurídicamente sus normas sean variadas y dispersas y en muchos países no funcionan con unificación.

El grado conceptual de las formas o tipos ha vencido las siguientes etapas: familiar natural, mutual, cajas de ahorro, seguro privado, seguro social asociacional opcional, seguro social asociacional obligatorio, seguro social institucional y, actualmente, la seguridad social institucional que puede ser o no actuarial.

Cada etapa va correspondiendo a la expansión de la cobertura, al mayor número de las contingencias cubiertas y a la multiplicación de los medios. Van integrando grupos sociales cada vez más amplios sin que dejen de aprovecharse (y de coexistir) las formas preritas (en Israel, el 75% es no institucional asociacional).

Aparte de atender las contingencias físicas y psicobiológicas, la tenacidad es clara hacia las económicas como el desempleo y la insuficiencia del ingreso y del gasto, mas son incipientes en la generalidad de países los medios para combatir contingencias sociopsíquicas (tal el fomento de la sociabilidad y del matrimonio), amén de que su separación no es clara, por tanto, sin un financiamiento específico escindido del de las otras contingencias.

Han surgido igualmente instrumentos internacionales que coordinan, promueven a escala macrosocial su desenvolvimiento parejo y su establecimiento y estímulo en el planeta, típicamente la Organización Internacional del trabajo, la Asociación Internacional de Seguridad Social, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, etc., y otros regionales como el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, la Conferencia del mismo rango (reunida en Asunción, Paraguay, en 1964), la Asociación Interamericana de Protección a la Infancia, la Comisión Económica para la América Latina, etc. Los recursos técnicos de seguridad social se han multiplicado en razón de su auge e imprescindibilidad social.

Esto ha permitido a los ideólogos su estudio para abrir nuevas brechas a la doctrina y a la práctica socioasegurativa: William Beveridge en Inglaterra; Paul Durand, en Francia; Emilio Schoenbaum, en Checoslovaquia y México; Julio Bustos, en Chile; Cesarino Jr., en Brasil, Arthur J. Altmayer, en Estados Unidos; Carlos García Oviedo, en España, etc.

Los aleccionadores trabajos de cada especialista, ponen sobre aviso al estudioso de las cuestiones que palpitan bajo el rubro seguridad social.

El sociólogo examina en sus marcos propios las interacciones de la seguridad social; el economista, el financiero, relevan la seguridad social en el proceso económico y la manera de agenciarse y operar los recursos de esa índole; el abogado ve los derechos y obligaciones surgidos del fenómeno; el filósofo contempla el ser, los valores y los fines implicados en la seguridad social; el actuario, las variables y constantes que posibilitan el cálculo de su acaecer y su cobertura, y así sucesivamente.

Recién la época actual explora la importancia y la repercusión del fenómeno seguridad social en el campo de las diversas disciplinas.

Con las dificultades naturales del novato, creemos haber acentuado

que la temática de la seguridad social no es propia de otra disciplina más que la que deriva de su unidad histórica, de la unidad profunda de las contingencias sociales, de la coherencia del mejoramiento y de la reparación de aquellas.

IV.—Sus proyecciones.

El sistema marcha hacia la plenitud.

Para articular uno suficientemente apto, precisa escrutar la atmósfera futura de la seguridad social.

Perfilanse de primer intento ciertos hechos sociales ineludibles o que por lo menos no podrá evitar la humanidad en los años inmediatamente próximos. Acompañan a ellos ciertas tendencias sostenidas cuya persistencia es razonable no descartar, aunque su intensidad o su rumbo varíen.

Con todo, las variables son sus compañeras inseparables de viaje.

Ocupémonos ya de su presentación.:

Un hecho irrefutable es el aumento de población. Desentendámonos por ahora de sus causas y de sus consecuencias en la vida social y admitamos su presencia duradera. Una guerra global, una peste, la esterilidad, la eutanasia, el control de la natalidad, la aceleración del nivel de ingreso, no son inminentes. Todavía más: sólo la guerra puede ser súbita, indetenible, total, exterminante. ¿qué hará la seguridad social ante el hecho examinado?

Es probable que fomenta, además de la paz, en los países donde el fenómeno es explosivo y francamente peligroso, el control de la natalidad y la aceleración o mantenimiento del nivel de ingreso como medios correctivos. Los países que no han llegado a ese estado crítico, que tengan territorio suficiente, que estén en espera de nueva fuerza de trabajo, que tengan fuentes de riqueza inexploradas, que acaso tengan mal distribuida su población, muy probablemente conservarán los medios alentadores del matrimonio, los premios nupciales, el auxilio al aumento familiar, la elevación de los niveles de ingreso simple y la recolonización de sí mismos. Estas pero muchas más son jugosas consecuencias de la seguridad social

Otro hecho incontestable es que se necesita más dinero, cada vez más dinero. No se avizora un viraje a una economía no monetaria ni tampoco un desplome de precios. Y se necesita más dinero porque se necesita gastar más. Esto exige conocimiento del gasto, tacto en la gestión y certidumbre de conseguirlo. La seguridad social, por una parte recrudescerá el fenómeno financiero; probablemente será un delicadísimo problema de finanzas del Estado, y requerirá según los desniveles exteriores, el for-

talecimiento de las monedas y el auxilio financiero internacional. Por otra parte, probablemente intensificará la elevación del ingreso y la educación del gasto personal. Finalmente, tendrá que refinar su administración y posiblemente concentrarla. Otro filón de derivaciones que nos contentamos con apuntar.

Un hecho más llama nuestra atención. Ningún país como ningún hombre puede bastarse a sí mismo. Está imbricado forzosamente en la sociedad internacional. Para la soltura y agilidad exterior, no puede más que afiliarse a una de dos ideologías extremas: Los pueblos se tienden entre ellas como puente de mosaicos en una situación incómoda, difícil de resistir y que ya está haciendo crujir la solaridad (en enero de 1965 Indonesia se retira de la O.N.U.). Desde ese punto de vista ideológico, la seguridad social postula la conciliación salvadora. Nuestra generación arriesga perecer en la más espantosa guerra mundial. Si el hombre quiere vivir habrá de aferrarse al bien común. Por tanto, pensando siempre que el hombre debe querer vivir pero vivir algo que se llame vida, es posible esperar el incremento de la internacionalización de la seguridad social y que ésta se esfuerce mucho más en inculcar su doctrina, la reconquista de la dignidad de la vida humana. En este orden de ideas, seguirá ensanchando probablemente los servicios de educación, de sociabilización o integración y de recreo. En lo personal, creemos que del punto tocado en este párrafo deriva la mejor parte de un programa de seguridad social.

Asedemos otro hecho. Los inventos o sus mejoras van en progresión acelerada. Toda la organización funciona como estimulante. La seguridad social no podrá oponerse a una automatización creciente y tendrá que estar preparada a su impacto más intenso. Probablemente habrá de atender la mayor calificación del trabajo, habrá de enfrentarse al peligro de la excesiva especialización que hace perder la perspectiva general e inmoviliza socialmente, disminuye la oportunidad de empleo, aumenta salarios a pocos y crea cesantía; tendrá que perfeccionar sus servicios de capacitación y de empleo. ¿Aumentarán con esos motivos los sistemas que tengan seguro de empleo o subempleo?, ¿aumentarán las cuotas y disminuirán los periodos de espera?, ¿provocará la disminución de las horas de trabajo y de los días laborables, lo que parece ser ya una tendencia de nuestros días?

En todos los problemas planteados palpita la seguridad de la vida plena del hombre, sociovital, es decir, palpita la seguridad social. Es un venero inagotable de certidumbres e inquietudes que no desaparecerán jamás; es un manantial de temas que reflexionar.

Hagamos, pues, un pespunte de su devenir:

Por su extensión y realización espacial, tiende a cubrir todo el territo-

rio nacional, sin seleccionar zonas de aplicación. Lo que equivale a afirmar su universalización.

Por su extensión y realización personal, tiende a proteger a todos los *habitantes* de cada país, no importa la edad, actividad o procedencia; por ende, a todos los hombres del mundo. ¿Resistirán los mecanismos financieros? ¿cómo se afectará el ingreso y el gasto personal?

Jurídicamente se distingue ya la parte nacional de la internacional de la seguridad social. La regulación es variada para la solución de conflictos de leyes y de jurisdicciones en el plano mere internacional, amén de tratados, de convenciones, de recomendaciones, etc., que se aplican y se aplicarán más en vez de la normación nacional respectiva.

Es clara la tendencia a cubrir las contingencias de cualquier clase, inclusive las que produce el Estado con su actuación, es decir, el sistema no sólo es coherente sino que tiende a ser completo.

Ideológicamente, tiende a ser una seguridad social universal que realice el bien común de la humanidad.

Nos parece que el hombre está percibiendo mejor y más claramente su universalidad. Como que la seguridad y la socialidad del hombre son la razón y el empuje de la seguridad social; de ahí parten y ahí convergen todos los sistemas. Como si tornáramos a los chinos para volver a empezar.

Capítulo II

CONCEPTO. SISTEMA Y TÉCNICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Primera Parte: Hacia la depuración del concepto de seguridad social.

I.—Distinción de otras nociones.

Lo que en la práctica a veces no se discute, encuentra de continuo serios reparos, velos espesos, en su camino a la pulcritud conceptual.

Dentro de las nociones sociales, controvertidas casi siempre, es poco menos que difuso el concepto de seguridad social (34). Este guión depurativo ensayará aclarar su figura y hacer, a grandes rasgos, el deslinde externo e interno de su materia.

Caridad. Beneficencia. Asistencia.—Fueron pasos históricos hacia la seguridad social.

En la caridad el auxilio es un acto virtuoso o sentimental, filantrópico o banal, que queda a la absoluta voluntad del dador. Es unilateral y esporádico, no responde a un sistema; su monto, su clase y la elección del beneficiario corresponden al donador, que ninguna obligación tiene de ayudar ni derecho de exigir algo a cambio. Aunque más bienaventurado es dar que recibir, la humillación del que recibe es intensa, precisamente en razón de su necesidad.

La misma unilateralidad y arbitrio del dador pervive en la Beneficencia; pero en ella la organización de los particulares permite una acción más difundida y metódica, que puede seleccionar ciertos estados de

(34).—Duraud, Paul, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris, 1953. Observa este tratadista el fácil descubrimiento en la práctica de lo que se entiende por seguridad social, en contraste con la dificultad de fijar conceptualmente su contenido.

necesidad y escoger con algún sistema al sujeto beneficiario. Además, la dación es impersonal, hay una administración privada de los recursos, muchas veces con oficinas y establecimientos propios de alcance internacional, dependientes del número y potencialidad de los donadores.

Cuando el Estado toma a su cargo el auxilio de los desvalidos, entonces es Asistencia. Su organización es siempre institucional y sus métodos los de la administración pública. Su alcance es nacional. Y aunque pareciera el medio más eficaz para combatir los males sociales, tiene el defecto, común con las anteriores, de atender sólo el estado de necesidad cuando éste se presenta, cuando hay que remontar el daño, en un número indefinible de casos.

Cada una de estas formas que la sociedad adoptó, surgieron a su tiempo como solución nueva después que la anterior se hizo insuficiente. Tenía que inventarse en cada ocasión una forma que se adaptara a las nuevas exigencias sociales.

Por la misma razón histórica surgió la seguridad social. También es un auxilio pero fundado en la solidaridad, instigado por el interés propio, el de prever las propias necesidades futuras posibles. El financiamiento ya no pesa sobre un solo grupo, se difunde a todos los beneficiarios y a otras generaciones. Hay certidumbre en la magnitud de los gastos y certidumbre en la definición del beneficiario. Selecciona los grupos cubiertos y los grupos cotizantes; predetermina los beneficios y su graduación. Su elasticidad permite incluir nuevas contingencias y, en fin, tiene otras ventajas técnicas sobre sus precedentes. Además, se anticipa a las contingencias; no sólo paga el daño, previene y mejora la situación del hombre para conducirlo a la autosuficiencia.

La caridad, la beneficencia y la asistencia son medidas residuales de seguridad social, de manera que el aumento de ésta disminuye las otras, y en general se complementan. Tratándose de la protección y del mejoramiento de la energía humana colectiva, que es más que subsistencia, se utilizan procedimientos de los que se aplican a casos circunstanciales o crónicos en los que va de por medio la subsistencia. Sucede, por ejemplo, con el servicio de rehabilitación de inválidos o con el de nutrición infantil en México.

Inglaterra, v.gr. complementa la seguridad social con asistencia, ampliando considerablemente las líneas del "Beveridge Report" (35). Se va, pues, de la autosuficiencia a cierto grado de hiposuficiencia como en el caso de quien trabaja pero no alcanza ciertos niveles mínimos suficientes para cotizar (es eximido en alguna aportación o en todas y aun puede complementársele su ingreso o su gasto), o de plano a la insufi-

(35).—*Social Security in Britain*, Ed. Oficial, Gob. Inglés, Londres, 1962.

ciencia cabal, como en el caso de quien disfruta el seguro de desempleo (supletoriedad).

Acción Social.—Esta expresión adolece de generalidad. Presto puede mentar fenómenos similares o disímbolos, y en ella no se puede fundar criterio alguno de distinción, a no ser de lo estático social, opuesto ciertamente al dinamismo de la seguridad social.

Bienestar Social.—Puede tener una dimensión subjetiva y otra objetiva. Subjetivamente, corresponde a un estado de euforia en el que la personalidad nada parece apetecer, "está bien". Para ser social el estado tendría que ser colectivo. Naturalmente que la seguridad social pero un sin fin de cosas pueden repercutir de esa manera sobre la personalidad. Este sería un efecto psicológico derivado de la necesidad satisfecha, del riesgo combatido, de la miseria superada, etc.

Objetivamente, el bienestar social se desplaza o al terreno filosófico o a las condiciones de la vida humana, es decir, como un estado lo más duradero posible de placer o de felicidad o como una satisfacción más adecuada o agradable de las exigencias humanas siempre en evolución; pero donde el interés del individuo se subordina a los intereses generales (altruísmo), no donde se torna sobre sí (egoísmo).

En todo caso, el bienestar sería un fin valioso de la vida humana, no un valor en sí y, por tanto, la seguridad social puede tenerlo y lo tiene como uno de sus fines. No puede confundirse el bienestar social con el bien común, porque éste es un valor de acuerdo con el cual el obrar participa de la perfección racional, no un fin, que consistiría acaso en la realización de ese valor (36).

De otra parte, el bienestar social en concepto de condiciones de la vida humana, aparece como un catálogo de cosas y de posibilidades que facilitan beneficios directos para los individuos, para todos o para el mayor número (37). La seguridad social sería en tales términos, la creadora de esas condiciones de bienestar.

De esta suerte, el bienestar social o es una parte o un fin de la seguridad social.

Interés Público. Orden Público.—Cuando la colectividad entera representada por el Estado está interesada en la creación o en el mantenimiento de una forma de vida, se afirma que existe interés público sobre aquella. La seguridad social es de interés público.

Decir orden público es postular un conjunto de medidas imperativas sobre las que no dispone el particular, que son irrenunciables precisamen-

(36).—Preciado Hernández, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, México, 1960, p. 207 ss.

(37).—Recaséns Siches, Luis.—*Filosofía del Derecho*, México, 1961, p. 613.

te para guardar ese orden público. La seguridad social es también de orden público.

Pero una u otra expresión no significan forzosamente derecho público. Oportunamente se hará la aclaración.

Previsión Social. Política Social.—La previsión social surgió con la industria para remediar los infortunios del trabajo y la situación de las mujeres y de los menores en el trabajo. No desligada de la relación jurídica de trabajo subordinado, es un derecho dirigido contra el patrón. Esta unilateralidad y el hecho de remediar los daños, poco después anticiparse a los riesgos (seguridad e higiene del trabajo); dan idea de que la asistencia del Estado era insuficiente para atender las exigencias sociales ahí donde más graves se hicieron, donde existía además una conciencia más fuerte de la solidaridad, de la fuerza y de los males comunes: la fábrica.

Del modo como se extendió la relación a todo trabajo subordinado, la previsión social dejó la fábrica y se extendió con aquél, al punto que lo desborda y se convierte en seguridad social. Es un trampolín histórico para llegar a ella, a una nueva forma de organización social para combatir las contingencias.

Acelera ese cambio un cambio en la actitud tradicional del Estado. Este viraje lo exigieron dos hechos fundamentales: uno, exterior, la competencia manufacturera abierta entre regiones de diverso desarrollo; otro, interior, las crecientes demandas populares para obtener mejores condiciones de vida y de trabajo. El Estado corre cortinas a lo extranjero, toma sobre sí las antiguas tareas de la previsión social con la cooperación forzada de los sectores interesados, fomenta, limita y vigila la actividad privada o se substituye total o parcialmente a la actividad de los particulares o se combina con ella en la satisfacción de las exigencias colectivas. Sus instrumentos técnicos son la selección de las líneas de comercio exterior, los aranceles, las contribuciones, el seguro, los subsidios, las exenciones, el presupuesto, la garantía de un mínimo vital, las empresas del estado, en fin, es la política social, es la asunción de tareas nuevas de carácter socioeconómico, no sólo la defensa de su soberanía, de la integridad de su territorio, del orden interior y del derecho, atribuciones puramente políticas. El poder público, que originalmente corresponde al pueblo, comienza a servir a la sociedad toda. Nacionalismo económico, proteccionismo, intervencionismo, dirigismo, etc., se ha dicho después de estos fenómenos. Esa es la "cuestión social", para mejor decir, la serie de problemas sociales arduamente debatida hasta los presentes días.

Obviamente, la previsión social es una parte de la seguridad social moderna y ésta un capítulo de la política social. Pero la seguridad social es más que política social porque no se desarrolla como un fenómeno po-

lítico o únicamente a cargo del Estado; porque, además, se funda en la solidaridad y porque es un derecho de garantía inherente a la vida humana al que el estado inclusive se somete.

Servicio Privado. Servicio Público. Servicio Social.—Desde el punto de vista histórico surge primero el servicio privado, después el servicio social, por último el servicio público; son etapas de maduración de los modos de atender las exigencias sociales.

Desde el punto de vista de su organización, el servicio privado depende de la iniciativa individual y se despliega para dar satisfacción a una necesidad individual; el servicio social sigue siendo potestativo aunque estructurado para un grupo, y el servicio público se caracteriza por su permanencia, su adecuación, su regularidad, su uniformidad y por la garantía de su cumplimiento. La seguridad social es un servicio público, obviamente no todo servicio público, ni servicio solamente.

En el mundo moderno es servicio social el que no es servicio privado y que no ha llegado a cuajar en servicio público. Es una manera de darse la beneficencia o la asistencia. Apareció a falta de un vocablo que pudiera designar un contenido altruista y hoy, que no esté adscrito a otros servicios tradicionales, tales el servicio médico, el servicio material, el servicio espiritual, etc., sino a la zona social del hombre, a los problemas de la convivencia, a los de la organización de la comunidad. A una dificultad semejante respondió también la expresión *Trabajo Social*, con la diferencia bien notoria que éste es ya una teoría y una técnica cuyo punto de desenvolvimiento objetivo son los "problemas sociales" de casos, de grupos y de la comunidad, en la industria, en el comercio o en el medio rural.

La evolución del servicio social y del Trabajo Social los conduce al seno de la seguridad social en una nueva perspectiva que se organiza no sólo en torno a los "problemas sociales" sino en torno a las contingencias todas de la vida social, con las ventajas metodológicas ya apuntadas.

Por lo dicho se ve que el servicio público no es cuestión de "monopolio natural" (38), ni es forzoso que lo preste el Estado directa o indirectamente (39). Ambas observaciones son aplicables a la seguridad social.

(38).—Zamora, Francisco, *Tratado de Teoría Económica*, F.C.E., México, 1955, pp. 527-529. Inserta el autor el servicio público en su estudio sobre el monopolio natural y como una consecuencia de éste. Reduce inexplicablemente su campo a la concesión y omite otras variantes organizativas del servicio público. Se nota, además, la tendencia a relacionar servicio público con la entidad máxima que lo da, el Estado. La cuestión respecto de la seguridad social es al revés: no un problema de oferta sino de demanda, de monopsonio parafraseando al mismo autor (op. cit. p. 586) pero sin que se identifiquen.

(39).—Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, 1960, p. 5.

Finalmente, desde el punto de vista de su naturaleza, todo servicio es social, requiere la acción del hombre para cobrar significación de servicio. Lo demás, la electricidad, la fuerza de la bestia o de la expansión de los gases, es energía bruta, no un servicio. El servicio es un algo del hombre y en todo caso para él; es una obra que se actualiza y concreta merced a él.

Seguridad Pública. Seguridad Privada. Seguridad Social.—Un extremo de lo social es el individuo, el otro extremo es el estado. La seguridad del estado es seguridad pública. Es la seguridad de su ser, de su entidad soberana, de su integridad territorial, de su orden interior, es de por sí una atribución del estado de carácter político. Sus medios pueden ser defensa nacional, policía, derecho, prevención social, esta última como una acción para prevenir los delitos.

La seguridad privada es la seguridad del individuo, depende de su iniciativa personal ante sus propios riesgos y se procura por sí o por otro con quien se entra en combinación. Su medio típico es el seguro, directamente sobre la vida humana (por muerte, por lesión, etc.) e indirectamente, sobre las cosas (por mercancías, por derechos, por obligaciones), que sólo compensa, mediante el pago de una prima, pérdida cierta, el daño incierto del riesgo cuyo peso se difunde a otros asegurados. En sus primeras manifestaciones el seguro no fue lucrativo; pero con la aparición del cálculo actuarial y de las sociedades anónimas se fue configurando plenamente como un acto (contrato) mercantil siempre por parte del portador, cuyo lucro es un interés cargado a la prima.

El interés del capital y la sociedad anónima desaparecieron en el seguro social. La dirección o gestión aseguradora fue asumida por los propios asegurados, después con la intervención de los patrones en los casos de gremios de trabajadores, finalmente con la intervención del Estado. La técnica actuarial no varía sino en ciertos supuestos: el asegurado es beneficiario excepto por muerte, salvo por sucesión; los otros beneficiarios son familiares económicamente dependientes; la selección de los riesgos y de los asegurados no se hace en razón de la probabilidad personal de su riesgo (condiciones de salud, edad, sexo, etc.), sino en razón del interés público de los riesgos colectivos y de su frecuencia social. A estos datos se adecúa el financiamiento, y las tarifas no discriminan por la probabilidad personal sino por la situación social y en otros casos por los ingresos (40). Estas cuestiones implican el desenvolvimiento de problemas y principios diversos al seguro original, tales como los de suficiencia, amplitud, variedad, etc. (41)

Pero el seguro social sigue indemnizando el daño. La permanencia

(40).—Insolera, Filadelfo, *Curso de Matemática Financiera y Actuarial*, México, 1950.

(41).—Gaete, A. y Berrios, *Manual de Seguridad Social*, Santiago de Chile, 1944.

de los riesgos obliga a anticiparse al daño para evitar la misma situación aflictiva eternamente sobrevenida. No bastan los seguros sociales organizados con pagos tradicionalmente compensatorios del daño. Deben prevenirse los riesgos, debe prepararse y mejorar la vida humana, deben suministrarse servicios que atiendan a los hombres en las contingencias todas inherentes a su vida social, exigiendo de ellos, de los grupos, de las asociaciones, de las instituciones y del Estado, su colaboración en la tarea de garantizar un mínimo decoroso para la vida de los hombres y para su prosperidad. Esa es la seguridad social. Son nuevos y más generales los principios en que asienta su edificación.

Justo es reconocer que sus principales medios son los seguros sociales y ciertos servicios públicos organizados con fundamento en la solidaridad, en torno a las contingencias sociales.

II.—Afirmación positiva de la seguridad social.

A.—Lo que es la seguridad social.

Los datos recién examinados permiten afirmar que el ser de la seguridad social no es naturaleza física, ni cultura, vale decir no es materia ni vida humana objetivada: es vida humana viviente. Su realidad radica en lo humano, en la vida social. Es un afán fundamental en la existencia de los hombres, es la seguridad de la vida en sociedad, es la protección y el mejoramiento de esa vida presente y futura.

Su realidad no se identifica con otra de su misma clase. Su realidad humana es propia. No es procesos psíquicos ni tampoco el instinto de conservación; tampoco es proceso económico porque en sí misma no es despliegue de energía hacia satisfactores, hacia la utilidad, sino la energía vital misma hacia la seguridad, ni deriva de una necesidad sino de una dicotomía inherente al ser humano.

No es el hombre y su espacio y tiempo simbólicos, funcionales de la antropología; es energía humana que se cuida y supera. Tampoco es trabajo; es seguridad del trabajo, para el trabajo, en el trabajo, fuera del trabajo, es seguridad social.

Su realidad no es el impulso vinculatorio de los hombres, de interacción general y meras formas de vida, de la sociología. Es otra realidad específica de la sociedad, de operación compleja, por la cual se protege y mejora. Ya se ve que tampoco es poder social sino un ingrediente constitutivo del hombre y de la sociedad.

Es existencia social, no las obras del hombre a que se refiere la cultura; no es estimativa ni normativa, no es deber ser, aunque esa existencia social pueda ser estimada y normada.

Si no es acto psicológico, económico, sociológico, etc., entonces es

una realidad propia, nueva, que ninguna otra ciencia estudia ni sistematiza en su integridad, a pesar de que su objeto sea unitario, permanente y universal. Es posible hablar de una ciencia de la seguridad social o socioseguridad, como un enfoque particularizado de la vida humana cuyo conocimiento se ha de metodizar.

Descubrir, establecer los principios de su desenvolvimiento, señalar sus características, analizar las contingencias sociovitales, pesquisar sus causas, sus efectos; ordenar sus medios operativos y los efectos que resiente, que provoca y que interactúa en la vida social, pueden constituir el objeto de su estudio.

Resumiendo, la seguridad social es un fenómeno social de perfiles propios, que se muestra en varias formas, especialmente de seguros y de servicios con unidad autónoma. Es diversa de otras clases de seguridad y de ciertas actividades del Estado o de los particulares.

Participa de los valores sociales, v. gr.: la justicia y el bien común, y de fines como el bienestar y la prevención social, en la medida que participa de ellos toda vida humana. Mas nunca se identifica con ellos y mucho menos es absorbida, ni desplazada de su campo propio, de su específica realidad humana.

Es hora de intentar su definición.

B.—Definición de la seguridad social.

Se ha planteado la necesidad de puntualizar la noción que se estudia, de conocer el alma de lo que se maneja, de subrayar su contenido, de reunir en un núcleo los elementos esenciales de la realidad que se trata de conceptualizar. Esas son las ventajas de la definición.

Pero el resultado es siempre un remedio precario, de duración limitada, para mantener la continuidad, la coordinación y la universalidad en el pensamiento metódico. No es solución *ad infinitum*; apenas es el recorte conceptual de la figura, es una condensación, el enunciamiento sintético de las regularidades de la realidad. Esas son sus desventajas.

La definición, siendo científica, lo primero que exige es *conocimiento* de la realidad, de su esencia, de su ser, de su fenomenología específica.

No debe ser una creación imaginativa sino una noción extractada de la realidad, no un desconocimiento de la misma. Debe aspirar a ser la conceptualización de la experiencia.

El conocimiento debe compaginarse con la realidad del tal manera que sea el reflejo fiel de ella. La definición debe ser convincente, verdadera. Pero la *verdad* de la definición se contentará con que no sea absurda o increíble, o incongruente, contraria o contradictoria, en el estado actual de los conocimientos en el momento en que se formule.

La definición debe ser a la par pensamientos *metódicamente* articu-

lados entre sí. Debe ser la reunión de los caracteres generales de un ser, de un objeto, de una idea, para que no aparezcan dispersos, inconexos o sin relación uno con el otro y en su conjunto.

Finalmente, debe desembocar en el *enunciamento de leyes*, de regularidades de la realidad. Debe ser un núcleo del que derive el conocimiento armonioso de la realidad, una cápsula de átomos que componen su materia.

Para cumplir esa función, es conveniente el examen previo del término seguridad social y de sus afines o equivalentes en el extranjero.

Sea cual fuere el origen de la expresión formal seguridad social (que bien podría remontarse a Kong Fu-Tseu a decir de algunos filósofos, o a una alusión incidental de Simón Bolívar), lo cierto es que aparece por primera vez utilizado públicamente con el propósito de significar su materia, en un documento legislativo, la Social Security Act de 1935 en los Estados Unidos de América, cuyo contenido, empero, es de seguros sociales. La generalización que implica fué captada estupendamente por William Beveridge en su famoso informe al gobierno inglés, luego en su libro *Bases de la Seguridad Social* (42). La popularización del vocablo era cosa hecha e indiscutida desde la ley norteamericana. La doctrina posterior refrendó cumplidamente la designación adoptada.

Seguridad deriva de seguro; éste a su vez de *se*, sin y *cura*, cuidado. *Secura*, *securus*, *securum*, en latín: descuidado, tranquilo.

Algunas derivaciones morfológicas, fonéticas y semánticas en español son:

a se gur ar (desinencia de infinitivo);

se gur idad (vocal de unión y un subfijo sustantival, que generaliza y abstrae).

in se gur i dad;

in cur i a (*in*, negación; *cura*, cuidado: descuido, negligencia).

Social deriva del latín *socius*, el socio, el compañero, el prójimo; y de *al*, *alis*, relativo a o que participa, de donde social significa relativo al prójimo, relación humana.

Algunas derivaciones en español son:

a soc i ación;

a soc i ar;

soc i edad sistemáticamente comunidad, colectividad).

En otros idiomas se distinguen los siguientes términos:

Insurance, en concepto de seguro privado; Social Insurance o National Insurance en concepto de seguro social, y Social Security en concepto de Seguridad Social, en inglés.

(42).—En español, Fondo de Cultura Económica, 1952.

Por los mismos conceptos, en francés, respectivamente, Assurance, Assurances Sociales y Sécurité Sociale. Y en italiano, Assicurazioni, Assicurazioni Sociali y Protezione Assicurativa o Sicurezza Sociale. Previdenza Sociale equivale a Previsión Social.

Con el propósito de avanzar ahora verticalmente en el tema, se escogen algunas de las definiciones de seguridad social más comunes y representativas de los criterios sustentados para orientar el propio criterio.

He aquí la de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942: Seguridad Social es una *economía* auténtica y racional de los recursos y valores *humanos*; cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. (43)

A veintitrés años de distancia, sorprende, claro está, que se haya confundido la seguridad social con la economía. El énfasis de ser la auténtica degrada la metáfora usada: el hombre reducido a un bien de mercado, cuestión de utilidad y no de seguridad para la vida. Afortunadamente la poética expresión se salva así por contemplar a la población toda que vive y habita en cierto tiempo y lugar determinados, parte activa y parte inactiva, como a la progenie y su vida preparada por la generación actual, si bien resulta explicable que no se separe de la idea económica por la tendencia de ver en ella a la previsión social del trabajo. Y esto no es seguridad social.

El informe Beveridge, publicado en 1942 en la Gran Bretaña, dice que la Seguridad Social es la liberación del temor, de la miseria, de la ignorancia y el aseguramiento de la *libertad* religiosa y de expresión.

No puede haber seguridad sin paz ni es digna del hombre una paz a todo trance, en la tiranía, en la esclavitud. Luego la libertad es una condición de la seguridad social pero una libertad en todos los órdenes de la vida. O la definición se queda corta o menciona una materia distinta, porque el aseguramiento de la libertad no corresponde a la seguridad social sino al derecho. Por cuanto a que sea liberación del temor y de la miseria, aun de la ignorancia, cabalmente lo es, aunque uno y otras son efectos de las contingencias de la vida humana y en ese caso bastaba con involucrar todas en el temor. Vaguedad que no saca de apuros.

En 1945, Benito Cerdá y Richart en España, formula la siguiente definición: Seguro Social es una institución cuya finalidad es garantizar

(43).—*Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social*. Comité Interamericano de Seguridad Social, Secretaría General, México, 1960 y 1962.

todas las consecuencias económicas de los riesgos que pueden originar la disminución o desaparición de la potencialidad del individuo para el trabajo que habitualmente viene realizando.

Salta a la vista que la definición está destinada al seguro social, no a la seguridad social. Empero su aspecto de generalidad, de garantizar todas las consecuencias económicas de los riesgos, está penosamente limitado al campo económico primeramente, y en seguida, a los riesgos del trabajo, aunque permite suponer que quiso referirse a la cesantía o al cambio de empleo, rota que fuera la habitualidad. De paso esta concepción revela a las claras la sujeción que la seguridad social sufrió del trabajo, estrechez de la que se ha liberado ya.

La Comisión de Correspondencia para la Seguridad Social, con sede en Montreal, Canadá, ensayó en 1948 una definición menos vaga: Seguridad Social es la liberación de la necesidad, la garantía de los medios de existencia para que en todas circunstancias el asegurado disponga de los recursos necesarios para asumir la subsistencia de él y de las personas a su cargo.

Afirmar que la seguridad social libera de la necesidad es equipararla con la muerte o con la panacea de lo humano. Pensar que el fondo de la seguridad social sea la necesidad, es reducir la vida humana a pura vida biológica o a lo sumo, en la escala social, a la vida económica. Pero no son los únicos órdenes de la vida humana y por ende las únicas clases de contingencias a las que está expuesto el hombre en su vida total. Supongamos no obstante la referencia a las funciones superiores del hombre, a la vida humana objetivada. Entonces la definición conviene más al bienestar social que a la seguridad social. Empero gánase con ella en sistema: se apunta el núcleo, concebido como liberación y garantía, y se señala el modo de operar: recursos necesarios para subsistir. Dentro de la terminología usual en la época de la definición, el asegurado (generalmente el trabajador) es distinto del beneficiario (generalmente familiar) y no se explica la exclusión de éste sino por la parte final de la definición: subsistencia de él y de las personas a su cargo, que ha hecho cimbrar el concepto tradicional de familia para asumir nuevos perfiles en seguridad social. Un aspecto último, el de someter las ideas a la subsistencia, el de la conservación de la vida (función que por otra parte podría ser de Asistencia), contrasta el avance meritisimo logrado por el Doctor Julio Bustos, de Chile, en 1950, en la siguiente fórmula:

La Seguridad Social presenta dos características fundamentales, una en extensión en el sentido de abarcar a la totalidad de la población y otra de *mejoramiento* en el sentido de cubrir todos los riesgos y proporcionar prestaciones substanciales, eficaces y suficientes para el *mantenimiento* del nivel de vida, alcanzado durante el *período de actividad*.

Apuntala en breves trazos la dimensión universal de la seguridad

social y le descubre, además de la función de conservar la vida humana, de conservarla productivamente, la de mejorarla en todos los ámbitos de su proyección, a salvo de los riesgos de la vida social. Porque no sólo son biológicas las amenazas a la seguridad humana, el Doctor Bustos afirma que también son económicas, completando así la doble clasificación que hace de los riesgos, como se verá en la parte destinada a la elucidación del concepto "contingencias". Deja todavía la sensación, experimentada en las definiciones anteriores, de acentuar lo económico a despecho de su generalidad, particularmente en su referencia al período de actividad, que supone amén de la invalidación otro fenómeno posterior al período activo: la senilidad. Pero, el ser humano, el niño, el adolescente, que no ha traspuesto la juventud ni la madurez, que no ha llegado en suma a lo que fundadamente se supone período de actividad, ¿no debe gozar de la protección de su nivel de vida?, ¿no es esa la etapa más propicia para el mejoramiento de la humanidad? De que se entienda puede depender en alto grado la superación de las generaciones por venir.

Para André Getting, la Seguridad Social aparece como la proyección, sobre el *plan social*, de la política de *dirigismo* instaurada en el orden de la *economía*. (44). Más que concepto es un parangón extenso, a punto de disolverse en nada; pero del que extraemos alguna enseñanza: No confunde ni identifica la seguridad social con la economía, antes bien separa sus caminos, situado como está en un mirador ante el que se expande el campo social. No halla más comunión para explicarla que el dirigismo, es decir, la planeación de la economía por el Estado (45), por unos, como el Dr. Faustino Ballvé (46) vista con recelo y hasta con desprecio; por otros, vista con objetividad para regular fenómenos complejos (no naturales) de la vida social, superado el espontaneísmo de los primeros tiempos de Adam Smith. De lo anterior se colige que la postura de Getting, de la que insinúa participar el Dr. Francisco González Díaz Lombardo, es de Política social (47), idea admisible con las reservas hechas en su oportunidad.

Arthur J. Altmayer y Abraham Epstein, de los Estados Unidos, ela-

(44).—Getting, André, *La Seguridad Social*, trad. Feo. Glez. Díaz Lombardo, México, 1952.

(45).—Gonnard, René, *Historia de las Doctrinas Económicas*, Madrid, 1952.

(46).—Ballvé, Faustino, *Diez Lecciones de Economía*, Edición del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A. C., de México, 1962.

(47).—González Díaz Lombardo, Francisco Xavier, *Curso de Seguridad Social*, Universidad de Nuevo León, México, 1960. En ese mismo opúsculo su autor es más acertado a propósito de la seguridad integral: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que asegure a él y a su familia, la salud, el bienestar, alimentación, vestido, casa, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, cesantía, invalidez, viudez, vejez o pérdida de los medios de subsistencia".

boran al parecer de las definiciones la mejor: Seguridad Social es el *deseo universal* de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la *educación*, las *condiciones decorosas de vida* y principalmente el *trabajo adecuado y seguro*.

Que sea un deseo universal de todos los seres humanos o una dicotomía existencial de su vida plena, sociovital, es una discusión de poca monta por el contexto aclarador. Perciben, enuncian su problemática fundamental, pulen su tesis. La idea de mejoramiento es clarísima; los grandes vectores de las contingencias humanas son categóricamente entroncados al eje, su liberación, presentada unas veces como el efecto, otras como el medio de seguridad social aplicable, para desembocar en el subrayamiento de condiciones de vida compatibles con la dignidad del hombre. Del trabajo adecuado y seguro se desgranarían palpitantes verdades: la adecuación múltiple atento el ser del hombre: según las aptitudes físicas, biológicas, de plenitud o inhabilitación; psíquicas: de habilidades, de hábitos, de talento, de rehabilitación, de gusto o disgusto; económicas: tendencias ofertivas del medio, aprovechamiento local o regional de la demanda de trabajo hacia actividades integradoras o más productivas; socioculturales: adaptación a la situación del grupo, adiestramiento, capacitación, consolidación y aumento del núcleo familiar, etc. Otro tanto puede decirse del trabajo seguro; pero él toca cuestiones radicales: un afán fundamental de tener trabajo, de no perderlo, y una función protectora en el trabajo, v.gr.: de seguridad e higiene del trabajo, de cualquier trabajo, no sólo industrial. Con ser preocupación especial, es mucho más anchuroso el cauce y el contenido de la seguridad social, como lo ven los autores de la definición magistral.

El Ingeniero Agrónomo Miguel García Cruz, (48) de México, en 1955, ensaya su puntualización así: La Seguridad Social es un Derecho Público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva.

Esa descripción tiene el mérito de la sinceridad de su autor; declarar que es la suma de las definiciones anteriores. Le son aplicables, pues, los comentarios respectivos en su amalgama múltiple y otro más: si se

(48).—García Cruz, Miguel. *La Seguridad Social. Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política*, México, 1955. Cita todas las definiciones anteriores.

quiso referir al Derecho de la Seguridad Social dudamos que sea Derecho Público, amén de que no hay derecho positivo alguno que sea de aplicación universal, si bien el sistema de la ciencia jurídica, el orden jurídico mismo sea hermenéuticamente universal.

La Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, en su *Manual de Educación Obrera*, editado en 1958, dice: La Seguridad Social tiene por objeto contrarrestar la ciega *justicia de la naturaleza* y la que rige las actividades económicas por medio de una *justicia racional* organizada y suavizada por la *caridad*.

Se colige que la OIT ha deseado referirse a la justicia social y tal vez a la política social, sin que extrañe el elemento caridad habida cuenta de la evolución de la seguridad social, caso omiso por supuesto de que en la naturaleza no hay relaciones de justicia posibles y que entre los hombres, la venda que tiene la imagen popular de la justicia, ciega a veces su majestuosidad.

Vale la pena un comentario general. Todas estas definiciones como muchas más, (49) tienen de común un error cognoscitivo que es necesario eliminar: ¿se refieren a un fenómeno social, a una ciencia de la seguridad social, a un derecho de la seguridad social, a una economía de la seguridad social, a una filosofía de la seguridad social...? ¿a qué?

Satisfacer esta exigencia lógica auxiliará sin duda a clarificar su contenido, a situar el punto de partida. Puede orientar su exposición ordenada y coherente, en fin, iluminar su conocimiento y, por ende, perfeccionar su manipulación, su realización.

Para ello es importante diferenciar el fenómeno de las posibles disciplinas que lo estudien. Es el propósito de la aventura que se corre a continuación:

Seguridad social es el afán fundamental del hombre miembro de la colectividad universal, para liberarse de las contingencias y aprovechar su energía presente y futura en aras del bien común.

Ciencia de la seguridad social es la que estudia y aprovecha la energía humana colectiva, las causas y los efectos de las contingencias sociovitales que la afecten, y los medios para protegerla y mejorarla desde antes del nacimiento individual hasta la muerte, con vista al bien común.

El conjunto y aplicación sistemáticos de los recursos para proteger y mejorar la energía humana colectiva con vista al bien común, es la Técnica de la Seguridad Social, de la ciencia correlativa.

Habrán otras ciencias como la Economía de la Seguridad Social, el Derecho de la Seguridad Social, la Política de la Seguridad Social, etc;

(49).—Como la mencionada en la nota 47 y las que recoge el maestro Mario de la Cueva, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, México, 1964, pp. 191 y ss.

pero por ahora este trabajo se limita a mencionarlas. Cada una, por supuesto, puede desenvolver su técnica propia.

Se ofrecen algunos comentarios de los ensayos de definición:

Un fenómeno radical en todos los hombres, en cada uno de ellos, que afecta a la vida colectiva, parece escaparse con la expresión "humanidad", comprensiva pero breve como corresponde a una definición. En vez de ella se utilizó "hombre miembro de la colectividad universal", que, además, sugiere la idea de solidaridad en que se funda la seguridad social.

La seguridad justifica, como valor de la vida, la acción de los hombres para hacer vivible la vida, "para la liberación de las contingencias", como un aliciente, como un empuje vital.

Rehuír la generalidad, las significaciones biológicas, me expuso a usar "aprovechar la energía" y no "la vida social". Cuando se educa, se sociabiliza, se ocupa, se sana, se rehabilita, lo que se cuida es la energía, las potencias del hombre para resistir y superar la contingencia. No basta la liberación si no se acompaña del mejoramiento, de la autosuficiencia, es decir, del aprovechamiento de la energía humana colectiva. ¿Presente y futura? Ciertamente: las generaciones se van haciendo viejas, declina su energía, mueren; pero son substituídas por otras, las presentes, las que inician la vida. Hay algo en el hombre que lo hace anticiparse a su futuro y a la recepción y preparación de su prole, la nueva energía que se incorpora al caudal de lo humano viviente, que piensa, que ama, que se agita.

Y toda esa actividad desplegada tiene su ideal: El bien común. Ningún valor como ese justifica las ansias sociales de seguridad y la ordenación de los impulsos anárquicos del hombre hacia la seguridad, como justifica y orienta también el aprovechamiento de la energía. De cierto que es valiosa la seguridad que realiza el bien común. Y es esa la seguridad social.

No es el único valor. La vida humana está en aptitud de participar de todos los valores. Es adecuado el bien común a la seguridad social porque subraya la integración de lo individual y lo colectivo, sin extremismos, en una nueva solución vital.

Ciencia, se apuntó en otra parte, es conocimiento sistemático de la realidad. El conocimiento de la seguridad social, a partir de la energía humana colectiva, ha de intentarse con algún método, de causas y efectos de las contingencias sociovitales que la afecten, a sabiendas de que puede reclamarse la terminología, propia, dirían otros, de una ciencia natural. Pero las especulativas, las ciencias de la cultura, fueron las primeras en usar el término y su lógico compañero, el efecto. Decir antecedentes y consecuentes para expresar las mismas nociones, haría perder fuerza a la indicación metódica inserta en la definición.

El conocimiento y su sistematización deben tener un sentido, su aprovechamiento, y ese aprovechamiento de la energía humana colectiva se logra protegiéndola y mejorándola, desde antes del nacimiento individual hasta la muerte. Proteger y mejorar a cada persona desde la cuna hasta la tumba es la función de seguridad social. Preguntarse por más allá de la tumba es filosofar. A la seguridad social le interesa la vida viva, la energía humana expuesta a contingencias, por eso existen las pensiones de viudez y de orfandad y los gastos de funeral, por ejemplo.

Por eso existen también cuantiosos recursos, porque se puso en juego la solidaridad y ésta se exigió con vista del bien común.

SEGUNDA PARTE:

SISTEMA Y TECNICA

I.—Principios Fundamentales.

Las ideas irreductibles que se agitan en la seguridad social, las que entran con otras en la composición de su cuerpo, los ingredientes elementales que generan los demás de su estructura, son la búsqueda de este punto.

Las respuestas están en la naturaleza humana. De ella toma sus apoyos y sus máximas, como se apoya la construcción sobre la roca, segura de la firmeza de sus líneas.

A.—Vitalidad.

Desandar hacia lo físico no puede la seguridad social. Marcha con el primer latido de lo humano, con la primera esperanza de vida, atinente compañera para dar a cada hombre la oportunidad de vivir.

El hombre no es una bestia ni una cosa. Algo diferente alienta su existencia; es él mismo, es albedrío, es dignidad, renunciar a los cuales lo descendería al bajo mundo animal. Es preciso garantizarle un mínimo vital, a todos ciertamente, porque todos los hombres son seres dotados de dignidad. No es el quantum lo que importa ahora, es la igualdad profunda y natural.

Sostener y acrecentar, proteger y mejorar el decurso complejo de la vida humana, incitada la energía para ejercer su libertad, es la misión cumbre de la seguridad social:

El hombre seguro, desde antes del nacimiento hasta la muerte, cubiertos respetuosamente sus despojos, con la prele sin dejar de avanzar.

B.—Socialidad.

Por sí solo el hombre no lograría proeza tal. Es imposible. Pero lleva consigo el germen de la solidaridad, la esencia de lo social. Vale la pena preguntarse en qué punto la vida social no es fruto de la humanidad. Nada sería el yo sin los otros.

Justo es reconocer también que la sociedad hecha vida, la convivencia en algún grado, ofrece al hombre aspectos formativos y otros perturbadores de su seguridad. Utilizar o afrontar los cuales depende de la conciencia que se tenga de los males y de los beneficios comunes, de las tareas que exigen colaboración, de la movilización de los recursos colectivos, de la coincidencia en los fines valiosos, de una problemática en fin entre el albedrío y la vida en común.

Y si de ello depende, depende también la seguridad social. De ahí su tarea sensibilizante, del despertar a lo social, de activar la sociabilización, de fomentar los grupos, de aprovechar la dimensión más desconocida del hombre.

Sin la socialidad la seguridad social no podría existir; pero existe para vigorizarla.

C.—Bien Común.

Restringir la libertad sin anularla y exigir de cada sujeto el cumplimiento de un deber en la medida que su vida y la sociedad ensamblen, es bien común.

Someter a un orden, por ejemplo, la circulación del tránsito en una calle donde hace 25 años se circulaba en cualquier sentido, es evitar trastornos al ir y venir públicos, evitar daños a las personas y a los patrimonios, evitar el caos por el ejercicio ilimitado de la libertad.

No es el avasallamiento del colectivismo, so pena de convertir al hombre en simple célula del cuerpo estadual o en instrumento del alma nacional como hubo quien llegara a imaginar la sociedad despegándose de la realidad de la convivencia. Ni del individualismo, so pretexto de alentar la autenticidad de la vida humana.

Es la conjugación de las relaciones humanas, la unión de las piezas de su actividad, próximas a veces al albedrío o al interés personal, otras al interés social, en el punto en que su despliegue favorece la convivencia, refrena males comunes y hace del bien del individuo, del grupo y del Estado, un bien común.

Es un valor de la vida que justifica la restricción de la libertad y el establecimiento de obligaciones con la comunidad, como de la comunidad con sus miembros.

Cuando la seguridad social atiende el alumbramiento de una concubina, por ejemplo, persigue el bien común del marido, de la madre, del hijo, de la empresa donde el marido trabaja, de la sociedad y del Estado y de todos necesita y exige colaboración, aunque cada uno de los interesados lo esté por diferente razón. La seguridad social coordina de esta manera la interdependencia humana.

D.—Permanencia.

La muerte, la vejez, el accidente del trabajo, la exigencia de educación, la exigencia del ingreso, etc., jamás desaparecerán. Tampoco será posible atacar individualmente todas las contingencias que contra su voluntad afectan al hombre. Se descubre así la permanencia de la seguridad social, permanencia invivita en el hombre, caso omiso de la organización pasajera o duradera que se haga cargo de su operación. Desaparecerá cuando desaparezca el hombre. Por eso mismo el cálculo actuarial abraza varias generaciones.

E.—Dinamismo.

A una vida primitiva correspondieron mecanismos sociales rudimentarios, escasas necesidades. Poco a poco la realidad del hombre se ha complicado, su repertorio de contingencias se multiplica al ritmo de su vida social.

La seguridad social participa de ese dinamismo. No se contrae, antes bien se elastiza y expande para alcanzar cada vez más contingencias, más sujetos, más territorio, o se contrae lograda la autosuficiencia en común, cuan plástica es la vida humana.

F.—Universalidad.

Las contingencias acompañan en el curso de la vida a todo hombre por el hecho de serlo. El afán de seguridad y la esencia de lo social no son particulares; son universales. Existen en el hombre, en la familia, en la sociedad.

Para la seguridad social el hombre aparece, pues, en su dimensión universal. Opera la protección y el mejoramiento de la energía presente y futura, al través de beneficios creados por la comunidad, que recibe cada hombre desde antes de nacer y que revierte ulteriormente a la sociedad en cambio de valores.

II.—Características.

Algunos rasgos completan la fisonomía de la seguridad social según la manera de vivir de cada pueblo. Ellos son:

A.—Imperatividad.

Kant llamaría a la seguridad un imperativo categórico de la vida. Pero para que la seguridad social cobre vigencia, requiere un motor suficientemente poderoso para mantener su estructura, para cumplir su función. Ese poder de cristalización o es el propio interés como en la mutualidad, o es el imperio del derecho en otras formas de seguridad social.

Subalternas de esas consideraciones son el mínimo básico indispensable para la vida, el contenido de la relación jurídica (obligación-derecho-prestación suficiente) y la obligatoriedad cada vez más generalizada de sus regímenes.

B.—Humanismo.

Dicho está que es el hombre el tema central de la seguridad social. El es su razón, su fuente y su destinatario, se trate del hombre armónicamente logrado o del *hombre problema* para sí o para los otros. Los hombres dan sentido al universo entero.

La técnica, por absorbente que resulte, debe estar a su servicio y no alzarse en valer aparte, desviando al hombre como un fin en sí mismo. No es vana la recomendación de que sean humanistas y no técnicos los directores de la seguridad social.

C.—Democracia.

Desde Mencio ("satisficiendo las aspiraciones populares cumplimos la voluntad del cielo"), frases elocuentes se repiten a lo largo de la historia, recalcando que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, por lo que es deseable en los gobernantes honestidad y sabiduría en su misión.

En la terminología de Aristóteles la democracia es una forma pura de gobierno en tanto se gobierne para la mayoría, no para una clase. Los conceptos de mayoría y de la participación del pueblo en su gobierno distinguen la democracia.

En un Estado en que no existan leyes, ni sistemas, ni instituciones que garanticen en algún grado satisfacer dignamente siquiera las exigencias más apremiantes de la vida, a saber: alimentación, habitación, educación y salud; donde la ley es la voluntad del déspota, del autócrata, del totalitarista, ¿de qué seguridad puede disfrutar el pueblo?

Desde antaño la seguridad social implica una modificación de la actitud del poder, más notoria en cuanto la voluntad popular se manifiesta en las decisiones políticas, una de ellas la organización de la seguridad social. Y es una verdad duradera que las mayorías han sido y seguirán siendo las que perciben ingresos inferiores al valor medio del ingreso

bruto per capita, deficientes en su ingreso, en su gasto y en los demás órdenes de su vida objetiva.

Calcúlese la importancia del sufragio y del derecho de intervenir en la operación de la seguridad social, para las clases populares.

Para el individuo como para la sociedad existe la necesidad y la obligación de protegerse, de intervenir en la organización, en el funcionamiento y en el sostén de la seguridad social. Aun en los Estados que organizan centralizadamente la seguridad social, intervienen representantes de los sujetos directos contribuyentes y beneficiarios, bien en la función administrativa, ora en la legislativa, ya en la jurisdiccional. Por atenuada que sea, la voz de la mayoría se puede hacer escuchar.

En Estados como México concurren grupos intermedios con el estado mismo, asociaciones profesionales de trabajadores y de patrones en la función administrativa y en algún aspecto jurisdiccional. Las decisiones se toman a mayoría de votos.

D.—Función Social de la Riqueza.

Riqueza, diría Adam Smith como también Karl Marx, es bienes y servicios producidos por el trabajo de una colectividad en cierto tiempo.

Riqueza es, pues, un concepto social. Un ambiente físico promisorio no sería suficiente; faltaría la actividad del hombre para transformarlo útilmente. Con estas ideas se podría averiguar si México es rico.

A la creación de la riqueza contribuyen todos en algún grado, según que se esté o no en la etapa productiva de la vida.

Consecuentemente, todos deben contribuir al bien común. Por eso el dueño, el patrono, debe desplazar al ente de seguridad social parte de los beneficios que obtuvo del torrente circulatorio merced a la actividad propia y a la ajena, a veces cargando en exclusiva los llamados riesgos profesionales (se discutirá adelante si una extensión financiera adecuada puede superar esta carga unilateral, lo que es un conflicto entre la técnica y la ideología). De la riqueza del trabajador, su energía convertida en salario o en pago de servicios no subordinados, debe tomarse la cooperación necesaria y de la riqueza del Estado, de la hacienda pública, debe tomarse también parte para el mantenimiento de los servicios que satisfarán una necesidad colectiva. Y decir Estado es decir pueblo. De estas consideraciones derivarán los métodos para la fijación de cuotas o aportaciones en los diversos sistemas de seguridad social.

La seguridad social, entonces, capta parte de la riqueza que luego traduce en bienes y servicios a la colectividad; no es beneficio de un sector, es beneficio que desparrama ordenadamente con un sentido de bien común, que integra a la población activa con la que fue activa y con la que llegará a ser. De esta suerte la riqueza cumple una función

social de solidaridad y de heterocompensación de contingencias jamás vista antes en la historia. Es a la par un transformador de inversiones.

Estos hechos no pueden ser desdeñados por la matemática financiera de la seguridad social.

E.—Internacionalización.

Por su universalidad la evolución de la seguridad social tiende definitivamente a la internacionalización.

Cada estado, es cierto, actúa en su ámbito salvando problemas de territorio, de economía, de política, etc., mas ninguno deja de reconocer además de las obligaciones, el beneficio que le reporta la comunidad internacional organizada, ni los problemas que surgen de los intercambios comerciales, de los transportes y comunicaciones multilaterales y de la migración especialmente de mano de obra, por presiones de densidad poblacional, de desempleo, etc.

La depresión de los 1930 infligió graves reveses a casi todos los países. Capitalistas o no, los estados y los hombres percibieron las amenazas generalizadas de las crisis. Ahorros, empleos, inversiones, se esfumaron aun en países poderosos como Estados Unidos. Nadie dudó de la bondad de los seguros sociales (50), ni de la intervención del estado en esos menesteres.

Una ciudad no podrá subsistir si la depresión afecta sus fuentes principales de producción, de mercado. Estados hay que por especializarse en algunos renglones económicos bien por circunstancias naturales o por medidas políticas, no podrán enfrentarse solos a las crisis de sus productos, es decir, de su vida, directa o derivadamente. Piénsese en el número de países cuyo comercio exterior básico es reducido y enclenque.

Se ha llegado a opinar que lo único que queda es una organización mundial de seguridad social, para llegar a la cual falta mucho que considerar (51).

Como quiera que sea, a partir de la OIT se han multiplicado los instrumentos internacionales de seguridad social, tales como la Asociación Internacional de Seguridad Social, el Comité Interamericano de Seguridad Social, conferencias, convenciones, congresos, etc. (52)

(50).—Es una referencia al periodo histórico cuyo fruto fué la Social Security Act, 1935.

(51).—Rosenquist, Carl M., *Las Bases del Seguro Social*, IIS, UNAM, México, 1964, p. 118.

(52).—Cfr. Balmaceda, Esperanza, *El Empleo del Tiempo Libre y la Seguridad Social en México*, US. UNAM, México, 1964, pp. 486 y ss. sobre la proyección internacional del tema, y la *Compilación de Normas Internacionales de Seguridad Social*, CIS, 1960 y 1962.

F.—Institucionalización.

Es esta la etapa más evolucionada de la seguridad social. Los países van llegando a ella poco a poco, en la medida que sus mecanismos jurídicos aceleran la maduración administrativa del servicio.

Las experiencias, la ayuda técnica y el marco social para el que se toman las decisiones, la presencia constante de las contingencias y la necesidad de atacarlas con un sistema de garantía, han puesto a la seguridad social en manos de instituciones, algunas veces el estado mismo, que operan en escalas que pueden alcanzar la nación entera, superando sin eliminar formas pretéritas, como las gremiales, las cajas locales o regionales, etc.

Además, han elaborado en su seno categorías típicas que corresponden a la expansión paulatina de la seguridad social, focos de desarrollos doctrinarios estupendos.

Una caja de ahorros, por ejemplo, que no resistiría el pago de pensiones, o una sociedad mutualista, generalmente de seguros de vida, carecen de la robustez de los seguros sociales y de los servicios públicos combativos de mayor número de contingencias con mejores prestaciones para grupos y subgrupos demográficos más amplios, dispersos y disím-bolos.

G.—Economía de Administración.

La Institucionalización favorece la economía de administración de la seguridad social.

Economizar en este sentido no es ahorrar sino conjugar los recursos a fin de que los gastos reporten más servicios, de mejor calidad o de mayor cuantía.

Así, habrá economía terapéutica porque la curación del enfermo podrá ser más eficaz y en menor tiempo; economía farmacéutica porque la medicación más potente resulta más barata adquiriéndola al mayoreo (o produciéndola), si bien algunos cuadros básicos de medicamentos constriñen la eficacia, vulgarizan su contenido y la función médica, retardan la curación, a despecho de su carestía final por la inactividad del enfermo más tiempo enfermo y del costo de los servicios, del dinero subsidiado y de la especie baratera e inútil del medicamento. Economía de personal, economía de servicios, economía de control, etc., todas ellas con tendencia adversa si las instituciones se multiplican en razón de la rama atendida, del sujeto, del territorio, etc.

Una buena investigación puede evitar repeticiones de servicios, de instalaciones, de instrumental, de personal, etc., que a la postre resultan costosísimas a la riqueza nacional.

Contra la unificación que evitaría ese derroche y que quizá permitiera una mayor humanización para el cómputo de antigüedades en instituciones distintas e independientes y un sin fin de problemas; se aduce el declive de la eficiencia. Pero este es un dato personal que lo mismo se presenta sin administración unificada, porque es un problema de Ética, o si se quiere, de Técnica de Personal.

H.—Productividad.

Nada hay que agregar para concluir fácilmente el mayor rendimiento de los recursos internos. Pero no es todo: Puesta en marcha la seguridad social, aumenta el rendimiento por cada hombre de la colectividad a su cargo; alarga su vida, por ende también su periodo activo real; educa, habilita, rehabilita y reincorpora a los procesos sociales, entre ellos el económico, ampliando la producción y el mercado, de suerte que la sociedad entera acrece en productividad.

I.—Conciencia de la función de Seguridad Social.

Porque todo lo anterior es obra humana, no sería posible sin el concurso consciente, sentido, de quienes participan en su sostén y en su otorgamiento.

Aunque todos tengan alguna noción casi intuitiva de la seguridad social, podrán regatear su colaboración y hacer mezquinas sus realidades si la conciencia permanece insensible a la magnitud y a la profundidad de la obra común.

Es de especial interés educar, orientar la opinión pública, acelerar su aceptación para fortalecer el servicio de seguridad social y su eficiencia. Pero de mucho mayor interés por ahora sería que las Escuelas de Ingeniería, de Medicina, de Enfermería, de Administración, etc., cultivaran en sus alumnos el sentido social, concretamente del ser y de los problemas de la seguridad social. El mundo espera ansiosamente esos nuevos profesionales, en cuyas manos seguramente estará su destino.

III.—Fenomenología de la Seguridad Social. Breve Panopsis.

Fenomenología es la logía de los fenómenos, sistematización de sus manifestaciones, de sus hechos, para darles una dimensión científica (no filosófica).

La siguiente ordenación de hechos no alcanza ni con mucho la exactitud y detalle de preclaros estudiosos de lo social, quienes, de todas

suertes, cuando han tratado de seguir un esquema metodológico, se quejan de la facilidad con que se esfuma el concepto, de la sutilidad de las ideas, de la dificultad de apresarlas en lo concreto, como el agua que se escapa de la mano.

Apenas cabe dudar —advierte Mac Iver en el prefacio de su *Causación Social*— que de saberse cómo investigar y cómo interpretar los fenómenos del cambio social, las ciencias sociales avanzarían a un nivel superior. La historia y las funciones del hombre moderno han transfigurado a la sociedad, han derrumbado estructuras, cambiado el escenario del mundo suficientemente como para dejar perplejo al más agudo observador.

Con el deseo de bosquejar la sistematización del objeto de la seguridad social, apuntado en líneas anteriores, se hace una mera presentación panorámica de su contenido.

Para prosperar en las indagaciones, debe fijarse primero el factor que trata de analizarse, como el buen médico examina los síndromes y manifestaciones del padecimiento tratando de extraer razonadamente la causa probable a fin de intentar la cura radical, no sólo la detención sintomática.

El factor del cual la seguridad social ha de partir es el hombre, o para mejor decir, el fenómeno presentado en la vida del hombre, la contingencia sociovital. Este factor orientará sistemáticamente la averiguación causal, como también la anticipación de las consecuencias nocivas del fenómeno contingencial y, por ende, de los medios que se pueden emplear para desviar el resultado maléfico o incluso para atacarlo desde su fuente, o si es inevitable a lo menos aligerar y canalizar su repercusión social.

Dicho de otro modo, la sección de la realidad "contingencias" conforme al método general propuesto, contendrá el examen de 1) sus formas de presentación, sector que luego se abrirá en subsectores o categorías analíticas; el examen de 2) los hechos que intervienen en su producción (sector de causas) y de 3) los hechos que resultan de las contingencias (sector de consecuencias). Marginalmente se hacen incidir los medios de seguridad social aplicables, que corresponden a otra sección metodológica.

A.—Elementos para la Diagnósis (Sectores).

a).—Causación.

Si se establece un hecho anterior y conexo se habrá apuntado la causa (o el antecedente) de la contingencia. La conexidad debe ser apta para producir la contingencia; ha de aportarla un agente objetivo del cambio. La cobertura de seguridad social se reduciría bastante de limi-

tarse a las puras causas *eficientes*, tanto más que de las *ocasionales e impulsivas o finales* derivan a veces daños desastrosos. Su labor de fondo e intensamente humana no puede tampoco cerrar los ojos a las *predisponentes*, a las *descadenantes*.

De estas categorías analíticas aflora cierta selectividad útil para la elección de los medios sociosegurativos aplicables a cada caso o a cada clase.

La operabilidad de las categorías puede aumentarse con las comparativas de su presentación: el factor causal puede ser directo o indirecto, estructural o funcional, activo o reactivo; permanente, esporádico, cíclico o recurrente; puede provenir de cualquier reino de la naturaleza o de la vida social; puede presentarse de pronto interfiriendo la normalidad o irradiar de procesos sociales y hacer que la seguridad derive sin veleta hacia mayores escollos en una continuidad íntima difícilísima de desentrañar.

Que haya de ser un factor anterior en el tiempo se explica por sí solo.

Durante la reseña histórica se mentaron *situaciones* creadoras de contingencias y de su relativa adopción de paliativos. Por ejemplo, la organización de los romanos antiguos, el industrialismo, las guerras mundiales, las depresiones económicas, la recurrencia de los medios de seguridad social sobre el número y la composición de la población, etc.

Pero es posible un enfoque más particularizado, quizá por ello evidente y práctico.

Ciertas fuerzas de la naturaleza escapan al control del hombre. Muchas de ellas son inevitables a pesar del cuidado y de la previsión. La acción humana apenas puede hacer los mejores preparativos posibles para resistir a la fuerza del desastre. Las tempestades de nieve o ventiscas, los huracanes, los terremotos, las tempestades, las crecidas extraordinarias y las avenidas de los ríos, son azares de la vida del hombre (físicos) que afectan a unos con más frecuencia e intensidad que a otros, según el área del planeta. Resulta imposible no obstante desechar su incertidumbre calamitosa.

Otros, derivados preponderantemente de actitudes mentales, pueden resultar igualmente sorprendidos e indominables debido a la gama incalculable de funciones humanas: el egoísmo, el altruismo, el odio, la religión, el aburrimiento, la piromanía, la histeria, la esquizofrenia, etc., son predisponentes al sabotaje, a la dilapidación, al incendio, etc., cuyos daños a veces ni se esperan.

Intentar, pues, descubrir los factores causales así sea de una manera burda, es indudablemente más provechoso a la humanidad que jugarse un albur con su propia vida.

b).—Contingencias.

Descartada la seguridad absoluta, que en ningún momento se realizará, todas las incertidumbres han sido confinadas a riesgos, a la probabilidad de algún hecho no deseado y que debiera evitarse. De por sí dicotómica, la *seguridad* de la muerte es riesgo por la incertidumbre del tiempo en que va a suceder, su momento es desconocido.

El álea inviyita puede constituir un riesgo puro (cuando sólo existe posibilidad de pérdida) o un riesgo especulativo (cuando existe también la posibilidad de ganancia). Sobre los primeros se levanta la Teoría del Seguro. Sobre los segundos las teorías tocan muchos campos: compra de futuros, de acciones de sociedad, de terrenos, etc., en las que se mezcla la *naturalza* del fenómeno más la voluntad de *neutralizarlos* con esperanza de un éxito retribuidor.

Sin tocar aún su juricidad, puede no haber riesgo especulativo intrínseco en el hecho; pero puede la voluntad crearlo como en el caso de la apuesta, y ahí el riesgo está en el acto humano de apostar.

Por lo contrario, en el riesgo puro está presente la posibilidad de daño, aunque la voluntad no se lo proponga, aunque la razón se oponga y no lo quiera aceptar. La Teoría del Seguro ha hecho que la voluntad y la razón intervengan para que otro llamado *portador* soporte los riesgos de muchos, trocando los amplios márgenes de incertidumbre de cada uno en una certidumbre de daño, reducida para cada uno, consistente en su cuota. La canalización del peso del riesgo es un proceso al que se aplica el término *seguro* (53). O sea que el peso del riesgo de cada uno se difunde a todos los que contribuyen.

Esto explica qué es un *riesgo asegurable*. El peligro de pérdida debe ser suficientemente grande para que la integración de la *prima* sea un *coste* proporcionalmente de poca importancia. De ahí se sigue que si aquella posibilidad dañosa es mínima la tarifa ascendería para sostenerse *costeable*, sería prohibitiva y, generalizando, sería desproporcionada en el *cambio de valores*. Consecuencia de ello es que el riesgo tendrá que ser de los que existan en gran número y, además, frecuente, para apreciar lo cual no basta un juicio matemático fundado en la estadística (ponderará las constantes sobre las variables) de la que muchas veces se carece. Hay que echar mano de la experiencia generalmente prolongada en varios años (de la que a veces también se carece) y de una estimación razonable de *años* y de costos aproximados. Luego, teóricamente sí, no todo riesgo es *prácticamente asegurable*.

Dice al respecto Magee: "Aunque el negocio de seguros concede gran énfasis a los datos estadísticos y al uso de la teoría matemática de las *probabilidades*, no es requisito esencial el de que la probabilidad de la

(53).—Magee, John H., op. cit. p. 123.

ocurrencia de la *contingencia* que debe ser cubierta por el seguro, sea conocida de una manera definitiva". (54)

Nótese la equivalencia larvada entre riesgo y contingencia.

Con estas ideas se llega a la Teoría del Seguro Social. Se insiste en la noción de riesgo *social* (puro, pues no especulativo) que lleva implícita la idea de daño y la no selectividad estricta del riesgo ni la comercialidad en el coste o cambio de valores, coste de interés social al que por esa razón contribuyen ajenos al grupo intrasegurado (patrones, estado). La noción de daño acompaña a la de compensación o provisión indemnizatoria; el seguro no es previsión, el seguro no salva nada; paga el daño y lo paga *forfaitaire* (no todo el daño).

Seguro y seguridad no se equiparan.

La seguridad social, con el impulso del seguro, asoma toda su pujanza. Se anticipa a los riesgos, educando, habilitando, previniendo; desborda la noción de daño, cubre aún los no asegurables que se refieren a condiciones de bienestar, es decir, su selectividad es elástica; subsaca de la vida social hasta los especulativos como la posibilidad de tener ingreso, de participar en las utilidades; desvía o neutraliza socialmente los efectos asimismo dañosos; es transestructuradora de los estratos, redistribuidora de riqueza, remolino de inversiones. Todo, en fin, por ensancharse a la nueva pero antigua dimensión de la vida plena del hombre.

Ya no son hábiles las nociones de riesgo, de seguro y de seguro social para explicar esos fenómenos.

Una teoría de la seguridad social exige ahora una conceptualización adecuada de la realidad. A continuación un breve ensayo de la solución.

No se descubre en la corriente tradicional un propósito consciente de clasificación o sistematización, habida cuenta de la preocupación ancestral por la integridad corporal y por la salud. Se habla de riesgos biológicos como su cuadro natural, o sea de seguros por muerte, por enfermedad, por invalidez, por maternidad. Es el esquema sobre el que se teoriza preferentemente.

No se establece cuál es el punto de vista para el análisis y para la designación del riesgo, amén de que ese riesgo se presenta sólo en la persona del hombre.

La fuerza de los hechos suscita nuevas concepciones como la del Doctor Julio Bustos, de Chile, que no escapa a las limitaciones anteriores; pero que establece una clasificación doble: riesgos biológicos y riesgos económicos.

(54).—Op. cit. p. 124.

Otros postularon tres categorías: riesgos biológicos, riesgos profesionales y riesgos económicos (55) y esta es la opinión generalmente aceptada.

Hay algo empero que refluye sobre el tema y aflora vacilantemente en los estudios subsecuentes de la materia. Por ejemplo, los técnicos del Instituto Mexicano del Seguro Social afirman: "...trata de suprimir, de mitigar o de compensar en su caso, las consecuencias de la pérdida o disminución de la energía laboral con la consecuencia indeclinable de la disminución o pérdida de la capacidad de compra del trabajador. Es decir, debe este seguro tratar las causas biológicas de todo ello: causas contingentes, aunque de realización cierta, indeterminables en el tiempo..." (56). O lo que es lo mismo, sólo las contingencias biológicas interesan, como causa que son de otras.

Adelante los mismos técnicos corrigen su postura, en una revista más certera y prometedora: "...Lo caedizo de la vida humana, la seguridad de la muerte, lo incierto de la subsistencia, la permanencia de lo contingente adverso al hombre en el orden físico, en el orden biológico, en el orden económico, la insuficiencia de acción psíquica compensatoria..." (57).

No obstante que finalmente adopta tres categorías para la seguridad social (riesgos biológicos, riesgos profesionales y riesgos familiares), Paul Durand formula una quintuple clasificación de los riesgos inherentes a la vida social, dándole mayor perspectiva al problema: riesgos del medio físico, riesgos del medio social (de guerra, político, legislativo, monetario, administrativo y de la desigualdad de condiciones sociales), riesgos del grupo familiar, riesgos de orden fisiológico y riesgos de la vida profesional (inseguridad del empleo, insuficiente remuneración, lesiones corporales). (58)

Siguen la ruta otros estudios recientes de esta manera:

"El trabajo se encuentra afectado por diversos riesgos que anulan su fuerza creadora, existen riesgos fisiológicos, tales como la enfermedad, la invalidez, la vejez y la muerte prematura, también existen riesgos profesionales, el accidente del trabajo y la enfermedad profesional en las labores penosas o insalubres, pero existen otros riesgos de carácter social que no son propios de la existencia humana en cuanto tal, sino hechos de convivencia histórica, tales como la explotación del trabajo, la

(55).—Gaete y Berríos, op. cit.

(56).—México y la Seguridad Social, IMSS, México, 1950, Tomo II, Volumen I, p. 267.

(57).—Idem, Tomo II, Volumen II, p. 59.

(58).—La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale, Paris, 1953, p. 16.

cesantía y la improductividad del trabajo en la economía social". "¿Qué hacer ante tales cargas?...". (59)

"...la Seguridad Social debe... cubrir no sólo los riesgos de origen patológico y biológico, sino además los de origen económico-social, entre los cuales me importa destacar las cargas familiares..." (60)

"...La reeducación profesional o rehabilitación del inválido fue y es todavía un problema encarado esencialmente en su aspecto económico... bajo esta faz no puede hallarse la solución integral, puesto que la valoración del ser humano se da en una escala más amplia, siendo regida por otros valores que trascienden al económico... Pero el hombre es antes que un ser que produce, un ser con destino y una dignidad que le confiere su 'ser esencial' y cuyo valor excede con mucho al económico, siendo éste un derivado 'valioso', en tanto y en cuanto 'sirve' para que el hombre cumpla con su destino total". (61)

Estas elaboraciones y otras más compaginan con la insuficiencia de la noción de riesgo y de seguro social, ya apuntada. Su dialéctica condenar según la preponderancia del elemento constitucional del hombre. No

De este enfoque efluye una maraña de conceptos que es necesario orfirmar la necesidad de conceptualizar la seguridad social en torno a la unidad profunda de su elemento aleatorio.

Se trata de la vida plena del hombre en la seguridad. Y ello no se limita a una proyección particularizada de sus ingredientes físicos y biológicos, o de los meramente psíquicos; se expande también de sus potencias sociales. de su idealidad, es decir, de *todo el ser del hombre* proyectado de su dicotomía existencial seguridad-inseguridad.

solamente, sino de la naturaleza propia de la inseguridad implícita, del nexo causal que la produce y de su efecto probable sobre la vida humana total.

Si el riesgo no designa cabalmente su inseguridad temática, debe buscarse la connotación más afín a su ser.

Y es de los categoremata del ser de donde se desprende la noción soteriología.

Todo ser tiene una esencia que le es inmanente, faltando la cual deja de ser. Pero se integra con otros elementos categoriales, cual son lo propio del ser y lo accidental. Aunque le falten estos dos no dejaría de ser. En oposición, pues, a lo esencial, serían lo contingente.

(59).—González Durán, Carlos, *Existencia, Trabajo y Seguridad Social*, en *Axiología y Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1964, p. 451.

(60).—Velázquez, José Humberto, *El Salario Familiar como Política de Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1964, p. 375.

(61).—Soerensen Silva, Beatriz, *Rehabilitación Psicológica del Lisado Adulto*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1964, p. 419.

La eventualidad no desaparece de lo contingente. Mas como la expresión del ser es total y unitaria, lo contingente amenaza lo esencial pues a su través se conoce y manifiesta.

De donde la cobertura de lo contingente cubre lo esencial.

La seguridad social cubre la vida del hombre sometida a *constingencias*; pero como la contingencia es en su vida plena, de todo su ser, de su vida en sociedad, la *contingencia* es *sociovital*.

Se engloba así la noción tradicional de riesgo que se asimila a lo accidental, y lo propio del ser del hombre, en la contingencia sociovital.

La ignorancia, por ejemplo, no es un riesgo. Se explica sólo porque es inherente a la vida humana eventualmente peligrosa para su seguridad. Lo mismo puede decirse de la insociabilidad. Y tal vez se supere la crítica de que la maternidad no es un riesgo. Efectivamente no lo es para el seguro; para la seguridad social es algo propio de la vida humana, eventualmente peligroso, cuya inherencia debe proteger y mejorar.

Todavía puede hacerse otra división analítica. Ciertas contingencias de la vida humana están en relación directa con la producción, es decir, con la creación de la riqueza de la que pretende vivir, contingencias de la vida profesional a las que se llamará *especiales*; las demás, en oposición o por exclusión, son generales o comunes. El accidente del trabajo es especial; la vejez, es general. Cobran las contingencias un sentido universal.

En conclusión, serán contingencias sociovitales preponderantemente físicas (generales o especiales), los fenómenos que no acontecen en el hombre pero que influyen sobre su seguridad. De los que acontecen en el hombre serán contingencias preponderantemente psicobiológicas (generales o especiales) a partir de su fisiología hasta su psiquismo colindante, habida cuenta la unidad esencial del hombre. Serán preponderantemente económicas (generales o especiales) las que amenacen la seguridad utilitaria apetecida por la necesidad social, y serán preponderantemente (siempre generales o especiales) psicosociales o sociopsíquicas las que aparezcan en las funciones superiores del hombre, inclusive su idealidad.

Claro es que pueden ensayarse otras clasificaciones con la misma base, o proponer otras categorías analíticas dentro del área contingencias abordada. Del modo que sea, todo el ser del hombre está cubierto conforme a la clasificación precedente, con el nudo psíquico que enlaza a las funciones 'naturales' con las superiores de la vida humana.

c).—Consecuenciación.

Ahora bien, ¿cuáles serán los resultados de las contingencias?

En todo lo que se ha venido discutiendo late el problema de la probabilidad.

Lo mismo que la contingencia, su efecto se estimará razonablemente, relevando en este caso las consecuencias nocivas de las que no lo son. Y como la contingencia es su causa, y a su vez el efecto puede ser causa de nuevas contingencias, es posible aplicar a su análisis lo dicho en torno a la causación.

Aclarará su sentido la exposición siguiente.

d).—Medios

El factor inicial es la contingencia. Tómonse el caso del accidente del trabajo. Puede reconocer por causa el descuido, la ignorancia, la falta de aptitud, disturbios emocionales, etc.; puede tener por efecto la incapacidad para el trabajo o la muerte.

La coherencia y plenitud de la seguridad social es ahora palpable. Puede atacar la contingencia desde su causa, v.gr.: con medios de seguridad industrial (o del trabajo), anticipándose a su realización; puede evitar su efecto nocivo y, si el efecto se produce, puede atenuar, mitigar o aún superar la consecuencia con medios tales como el seguro por incapacitación, el seguro por muerte en el trabajo, el seguro de rehabilitación y el servicio nacional de empleo.

No siempre habrá medios para combatir la causa, ni podrá evitarse la contingencia o su efecto; pero ordenará sus medios congruentemente a cada sector o etapa, de suerte que aún el último de sus recursos procurará interferir la cadena causal y canalizar el aprovechamiento de la energía humana colectiva en su dimensión sociovital.

B.—Análisis sumarisimo de las contingencias sociovitales según su naturaleza, su causa, su efecto y el medio aplicable, preponderantes.

a).—Físicas (categoría).

1o.—Generales (subcategoría).

Pueden agruparse en esta subcategoría las explosiones, los derrumbes, los incendios, las inundaciones, etc., que generalmente destruyen o deterioran bienes materiales y según su magnitud hasta la corporalidad del hombre.

La naturaleza de la contingencia es cósmica o geográfica, es decir, física, y su causa procede de ese orden: atracción gravital, terremotos, maremotos, tempestades, huracanes, avenidas de ríos, erosiones, deslizamientos de terreno, nevadas, avalanchas en países montañosos ventiscas, etc., excepcionalmente la acción humana.

Los efectos son, preponderantemente, daños a los bienes, a la cor-

poralidad del hombre; por tanto, a un valor económico en el primer caso y biológico en el segundo.

Es difícil oponer a su causa medios preventivos cuya extensión, de operarse, alcanzaría a la seguridad pública y a medios privados (construcciones "a prueba de incendio", "contra temblor", diques, canales, etc.). Sin embargo, de ello, el daño resultante puede remediarse al través de seguros sociales (asociacionales, institucionales, etc.) sobre bienes, inclusivos de servicios específicos que pueden entroncarse a otros seguros (tanto las formas de seguridad social como los medios aplicables son tratados unitariamente desde su punto de vista en otra parte de este trabajo).

2o.—Especiales.

Las actividades profesionales más particularmente expuestas al medio físico son la agricultura y la ganadería. Las heladas, el granizo, las plagas, las pestes, las inundaciones y otras mencionadas ya, excepcionalmente la acción humana (v.gr.: robo), son causa de pérdidas o disminución de cosecha, de la pérdida de la función, muerte o enfermedad del ganado, que traen como consecuencia la baja del ingreso, el descenso de productos derivados, el incumplimiento de créditos, etc.

Un seguro social agropecuario (o sólo agrícola o sólo ganadero) cubriría los dañosos resultados; un servicio nacional de información y auxilio técnico (como sistemas de sembrados, rotación de cultivo, atención veterinaria) prevendría o desviaría la contingencia desde su causa. En fin, un servicio de educación especializada formaría ya parte del sistema nacional de enseñanza.

b).—Psicobiológicas (categoría).

Estas fueron el contenido original de la moderna seguridad social. Casi toda la doctrina le dedica sus más amplios desarrollos de una manera absorbente. Se debate quizá por eso el pensamiento en las honduras de estas contingencias para salir a la superficie con mucha dificultad, a respirar los aires frescos de la vida toda.

La noción actual de las contingencias ha sufrido retoques, el principal, que integran una sola categoría entre varias; otro, que es la categoría que en el cuadro general inicia las que acontecen directamente en el hombre.

1o.—Generales (subcategoría).

Se agrupan en esta subcategoría los siguientes tipos de contingencias.

MUERTE.—Estrictamente, no se dice que ha muerto quien conserva las funciones biológicas, a pesar que las demás se pierdan en la incons-

ciencia. Cuando la mecánica animal —que nos hace seres *vivos*— se detiene para siempre, entonces se apaga el soplo *animino*, no hay impulso, no hay vida.

A pesar que prepondera lo psicobiológico, el ser del hombre que es todo uno, cesa en sus otras dimensiones. La materia subsiste. Empero algo ha pasado; algo se lleva la muerte, ese algo que hace humanos a los hombres. ¿A quién se llamaba padre o hijo?, ¿a quién se llamaba amigo, o sabio, o tierno, o rudo? ¿a quién?

Es un vacío vital también en cada uno de los que le sobreviven.

La conciencia rehuye la certidumbre de su propio riesgo, el único riesgo cierto; lo que es incierto es su tiempo. Morir es propio del hombre aunque su desenlace puede ser accidental. Al hombre no es esencial la muerte sino la vida. Stricto sensu no es riesgo; el riesgo está en la época. La muerte es una contingencia.

Sus causas son profundas; pero cualquiera que sea, ha de extinguir lo biológico para quedarse en materia.

Los resultados de la muerte son también profundos. Objetivamente se le atribuye un daño estimable en varios sentidos. Para que sea económico requiere una relación de dependencia pecuniaria y este es el daño real más asequible a la medición. Es un hecho que se impone hasta a la más íntima relación de parentesco pero que, con razón, a falta del hecho, ha de presumirse en esa relación de parentesco. La vida de los supervivientes en tal situación corre grave peligro; más agudo si se encuentran en los extremos de la vida o en la madurez, inhábiles para autovalerse.

En otro plano, la muerte disminuye la fuerza disponible de trabajo, preactiva o activa; a veces disminuye las cargas de las etapas improductivas. En otro más, la muerte desintegra la familia, exige un reacomodo funcional cuya espontaneidad la puede echar a la deriva.

Puede acarrear la desvalorización de la vida, o desarreglos que obstruyan el desenvolvimiento armónico de la personalidad.

Puede activar la asunción de obligaciones nuevas, a veces desproporcionadas a la propia capacidad. Puede, en fin, estimular o trastornar la vida entera.

Un medio de seguridad social es el seguro social de vida (de muerte, de supervivencia, etc.). Tras de oponerse al posible daño económico —y en ello va un gran margen de *interés asegurable*—, su mira es más amplia: elevar el nivel de vida de la generación que continúa a su cuidado, es decir, una transestructuración vertical, una transfusión de riqueza a las capas inferiores que seguirán siendo la mayoría.

(Y aquí dos funciones macrosociales de la seguridad social: una reacción homeostática y otra redistributiva).

Financiado por el seguro de vida o por otra forma, puede operarse

un servicio substitutivo del hogar, especialmente de la infancia o de la adolescencia presuficientes si la orfandad —espiritual o económica— desciende a lo intolerable. De esta manera entroncarla in extremis con la Asistencia.

La generalización del seguro podría incluir la cobertura de muerte de los preactivos, válidos o inválidos, particularmente significativa en los países de bajo índice nutricional. De cada tres habitantes del mundo dos mueren de hambre. Una grave dificultad sería, precisamente por ese bajo índice de nivel de vida, el financiamiento.

De los sobrevivientes, poco más de la mitad alcanza la edad adulta y todavía menos rebasan los cincuenta años.

Los programas de salud pública, que esperan la colaboración entusiasta de todos los médicos del mundo, luchan angustiosamente por retardar la muerte, tanto más concebida como término de un proceso patológico.

El estudio de la muerte conduce al esquema de mortalidad, variable en su composición de continente a continente, de un país a otro, de región a región. La edad a la que se produce, el sexo de la persona, el órgano o sistema afectado o la enfermedad causal, son datos genéricos que entroncan a los datos de la constitución personal, de la vida sexual, de la actividad habitual, etc., y a los de la colectividad en que se vive: lejanía o cercanía de servicios adecuados y oportunos, prácticas comunitarias, criterios éticos tradicionales, urbanismo o ruralismo, organización social (verbigracia: la capacidad para abastecer de agua potable o la actividad preponderante: industrial, agrícola, ganadera, etc.)

Hay, pues, medios propios o típicos de seguridad social y otros paratípicos. Sugerida esta amplitud, el estudio de las contingencias subsecuente mencionará sólo ejemplos de prestaciones.

VEJEZ.—Habiendo quienes afirman que la vejez es una enfermedad, es generalmente aceptada como una etapa de la vida del hombre, en última instancia como un estadio avanzado, fisiológico y mental.

El viejo no es siempre decadente. Su elenco de experiencias aviva en muchos casos su capacidad creativa y, si ha vivido plenamente cada etapa, sus juicios y voluntad adquieren madurez, profundidad y habilidad inapreciables.

Tras de que la energía física los va abandonando irremisiblemente, los viejos viven un proceso psíquico doloroso por su exclusión paulatina de los procesos sociales. La organización actual dispone sus cuadros (intra o extrafamiliares) y la educación, en torno a la etapa activa, después de la cual se despreocupa negligentemente, satisfecha al parecer del rendimiento intensivo de la etapa.

Si en las causas se pueden anotar factores apuntados a propósito de

la muerte, uno de los efectos de la vejez proviene de la vida colectiva: la sensación de ser un desecho inservible y estorboso, que se acopla a una carga pesadísima para las mentalidades acentuadamente individualistas.

Es normal la esperanza de una vejez; pero de una vejez plena.

El viejo no podrá dedicarse con la misma intensidad ni por las mismas horas, ni con igual dinamismo a las actividades cotidianas. La serenidad y la sabiduría habrán de suplirlas para participar siempre en los procesos sociales que hacen vivible la vida.

Con cargo a un seguro social de vejez no sólo pueden otorgarse las pensiones tradicionales, generalmente reducidas, y los servicios médicos. Puede también cambiarse la actitud para sostener servicios integradores y productivos: formar colonias, abrir créditos, establecer centros de descanso, emplear sus asesoramientos o instrucciones, pagar su transporte, cubrir su atención si por sí mismos no pueden valerse, etc.; pero sobre todo, en las etapas anteriores, preparar el ánimo para sus nuevas funciones sociales.

Vienen al caso los niveles de esperanza de vida (65 años en el IMSS y 67 en el ISSSTE); las actividades profesionales de las que proceden los viejos; la facilidad o dificultad de adaptación a otros ambientes o círculos, y otros datos que condicionan el ejercicio de las prestaciones (edad, tiempo de contribución, estado civil, nivel de ingreso, etc.), que corresponden a la técnica de la seguridad social expuesta más adelante.

INVALIDEZ.—La sociedad tiene entre sus miembros personas no suficientes para valerse por sí mismas con sus recursos biopsíquicos. Lesiones permanentes, obliteración de órganos, traumas crónicos, taras, defectos congénitos, accidentes, etc., impiden a esos seres vivir su vida plena, los inhabilitan en el ejercicio de sus facultades y potencias.

Los efectos de la invalidez exceden al dramatismo personal. Muchos lisiados, impedidos, inhabilitados, inválidos, según se les llame en las diversas latitudes, son incapaces aún de atender sus necesidades fisiológicas elementales.

La dependencia multilateral que ello implica, la improductividad a que se ven relegados, el trato discriminatorio y su cohorte de complejos, son consecuencias lastimosas que debe combatir la seguridad social.

Un seguro social de invalidez, un servicio nacional de rehabilitación, integrarían a esos hermanos en desgracia al torrente de la vida activa y productiva.

Esa lucha es más que nada del espíritu. Emociona ver a quienes superan su invalidez porque no son paráliticos del alma, ni ciegos del espíritu, ni tullidos de la voluntad. La rehabilitación es una obra fundamentalmente caracteriológica.

No terminaría por ello con la habilidad adquirida o readquirida; se

prolongaría al servicio nacional de empleo a fin de completar la protección y el mejoramiento de la energía humana colectiva.

México ha logrado de mancos, cojos, ciegos, mudos, etc., buenos electricistas, montadores de radios, masoterapistas, músicos, elevadoristas, locutores, maquinistas conductores y procesadores, etc., niños, jóvenes y adultos, que sienten el calor de lo humano en toda su dimensión, en una revalorización de su personalidad.

¿Qué esperará la sociedad para impulsarlos hacia su autosuficiencia, misma que revertirá los valores recibidos, si supiera que solamente en México hay 2 millones de ciegos, es decir, el 5% de la población?

ENFERMEDAD.—La etiología patológica va reconociendo entre sus factores también los disturbios que proceden de la organización social, no sólo los orgánicos y físicos.

Una sociedad estructurada para producir y vender, hace nacer en sus miembros necesidades múltiples, anhelos de confort y hasta de despilfarro. Pero esa sociedad no da los medios suficientes para satisfacerlos. En diversa medida, todo mundo está frustrado.

En esa condición proliferan las angustias del mercado, es decir, de los hombres compradores; abundan los conflictos familiares, las presiones de los grupos, etc. de modo que la salud es un problema hasta para los hipersuficientes. La salud pública es un asunto de seguridad social.

Por ello un servicio nacional de salud debería ser un medio para combatir la contingencia, financiado al través de un seguro social de enfermedad. La prevención, la detección de las enfermedades, el control de los padecimientos y la medicina social, serían capítulos importantes de su administración.

La criocirugía, la medicina mecánica, la higiene mental, ofrecen remedios sorprendentes para las enfermedades del hombre. No se pierden de vista los costos. Si un país rico como los Estados Unidos de América gasta millones de dólares en automóviles y no es capaz de gastar, verbigracia, mil doscientos dólares anuales por un riñón artificial, ¿qué se dirá de los demás países, a los que abruman sus índices de morbilidad?

MATERNIDAD.—Tener un hijo es la más excelsa función del ser humano. Participar en la obra creadora del universo para dar vida a un nuevo ser, ha hecho siempre vibrar del mayor gozo el corazón de los hombres.

Aparte de que el proceso de gestación es visiblemente psicobiológico y reservado a la mujer, sobre quien recae la contingencia; su significación social es asombrosa, tan sólo de pensar si algún día la especie se extinguiera por esterilidad.

El embarazo transforma enfáticamente la vida materna en todos sentidos. Aunque provenga de uniones ocasionales, de circunstancias a veces ajenas al sentimiento puro del amor, toda ella reclama atenciones de diversa índole para dar a cada hombre la oportunidad de vivir.

En México, como en otras latitudes, son frecuentes la desnutrición, la miseria, la ignorancia, el marido que abandona, la falta de cuidados médicos, el trabajo ininterrumpido e intenso, la trepidación de las máquinas, las distancias recorridas, las viscosidades atmosféricas, etc., como causas de abortos, nacimientos prematuros, partos difíciles, óbitos, muertes infantiles y aun de las propias madres.

Un seguro social de maternidad y el servicio nacional de educación serían medios mutuamente complementarios de seguridad social en un tramo medular de la vida: preconcepcional, prenatal, natal y postnatal.

A esa acción servirían los índices de concepcionalidad, de natalidad, de fertilidad, de nupcialidad, de nutrición, etc.

2o.—Especiales.

ACCIDENTE DEL TRABAJO.—Tiene de común con la enfermedad profesional, 1) que es una alteración de la salud, 2) que supone trabajo subordinado, y 3) que su lapso es razonablemente corto.

La segunda nota las deslinda exteriormente de toda otra alteración de la salud que no tenga relación causal con el trabajo subordinado. De no ser así se adscribiría a la enfermedad general (no profesional o común), aunque la padeciera quien ejerce una actividad profesional pero independiente. Este último hecho no habría dificultad de englobarlo dentro de las contingencias psicobiológicas especiales si no fuera por la noción de trabajo subordinado.

En otro sentido, a esa distinción contribuye la tercera nota. La duración excesivamente prolongada remitiría el fenómeno a la invalidez.

Sólo el primer rasgo da pie al deslinde interior.

De su peso cae que la lesión del accidente de trabajo ha de ser traumática, intempestiva y violenta, recaiga o no directamente sobre la integridad orgánica o psíquica. En todo caso es una interrupción o interferencia abrupta en la normalidad de la situación o relación social.

Lo significativo es que a las causas mencionadas acerca de la muerte, de la enfermedad, de la invalidez, se une la que cataliza su acción, la que precipita, predispone o desencadena siempre en un marco situacional y ella es el trabajo (subordinado). Si no hay esa relación causal no hay accidente de trabajo.

Puede producirse, claro está, por descuido, por ignorancia, por ineptitud, por disturbios emocionales, por atropellos, por desperfectos de las

máquinas; y traer como consecuencia en el orden psicobiológico complicaciones o agravamientos o lesiones tales que impidan el trabajo (*incapacidad*) o priven de la vida (*muerte*).

Los medios de seguridad social aplicables no se agotan en un seguro de contingencias profesionales. La seguridad del trabajo, la higiene del trabajo (que se universalizan sin detenerse en lo industrial), el servicio de rehabilitación, el servicio de salud, el de educación, integrarían un dique para las contingencias.

ENFERMEDAD PROFESIONAL.—Históricamente requirió más tiempo para ser conceptuada aparte del accidente del trabajo, para volver hoy a unificarse con aquél. Se debió al paulatino avance de la medicina, combinado con la presencia más o menos constante de la enfermedad en el centro de trabajo.

Porque el trabajador devenía desamparado si enfermaba no por accidente, fue necesario alargar la noción causal del trabajo a las alteraciones de la salud gestadas lentamente por la práctica del oficio. Así el saturnismo de los tipógrafos; la dermatosis de los tintoreros, etc.

Lo que es enfermedad profesional para uno puede no ser para otro, v.gr.: la tuberculosis por contagio, ajeno al trabajo; tanto más difícil si la ciencia no ha definido cuál puede ser la causa de la enfermedad, v.gr.: el cáncer. Depende, pues, del tipo de trabajo y del ambiente del mismo.

No por ténue deja de existir la diferenciación con el accidente de trabajo. Y si sus efectos visibles (*incapacitación* o *muerte*) son los mismos, como también iguales los medios de seguridad social aplicables, no así la irrupción de la causa, es por la similar protección que pretendió darse al trabajador subordinado en su integridad corporal y en su subsistencia. No es necesario el trauma violento para auxiliarlo. Basta la profesionalidad del padecimiento.

c).—Económicas.

1o.—Generales.

OCIO.—El ocio es una situación que impide integrar al hombre a los procesos productivos. La ociosidad, en cambio, parece ser una función implícita en el hombre desde que nace, de alcance complejo porque no excluye la actividad ni la creación.

Seguramente los griegos no hubieran podido alcanzar la cumbre de las expresiones humanas si no hubieran encomendado el trabajo a los ilotas. Es la esclavitud una nota humillante hasta para ese pueblo asombrado.

El seno de la historia fue igualando a los hombres. Los romanos, cuyo espíritu práctico templó las leyes, llamaron a las principales transacciones de su vida (los contratos), negocios (*nec otium*), es decir, la negación

del ocio y así llegó a la etapa contemporánea, con una denotación económica que ahora se examina respecto a la seguridad del hombre.

Dicho está que la naturaleza deja margen al ser del hombre que es albedrío, a lo menos para optar entre varias posibilidades, de las cuales, justo es reconocer, no siempre quedan abiertas individualmente las mejores.

La vida social (y a ella corresponde lo económico) puede llevar al hombre al ocio, voluntariamente o no.

Es ocio voluntario el del opulento que gasta su tiempo en actividades que no son medio para su subsistencia, También es voluntario a veces, el ocio del vago y el del malviviente, contra los que la seguridad pública erige regularmente la represión penal.

Pero quien busca trabajo y no lo encuentra, del preactivo o activo que se ve hundir en la miseria y en la desesperación, arrastrado quizás al delito, no está sino en ocio involuntario que se ramifica, especialmente respecto del hombre activo, en subcontingencias tales como desempleo o subempleo. O lo que es lo mismo, la no ocupación plena de la fuerza de trabajo.

Se aprecia que entre las causas pueden estar la ignorancia, la organización social, la distancia de los centros de trabajo, la difusión de la demanda de trabajo, el desnivel de ella con la población, el sistema de ingreso al trabajo, etc. ¿Y qué decir de los efectos sobre el nivel de vida, sobre el orden público, sobre la criminalidad, sobre la esperanza de una vida mejor?

La acción de seguridad social puede utilizar un seguro de desocupación y el servicio nacional de empleo para abatir la contingencia. Vienen al caso los índices de ocupación, subocupación, desocupación; nacimiento, expansión, fomento o extinción de centros de trabajo; sistemas de incentivos; distribución regional de la demanda de trabajo, orientación ocupacional, capacitación para el trabajo, etc.

DISPRODUCCION O DISCONSUMO.—Interesa examinarlos en tanto amenazan la seguridad.

Disproduce quien teniendo capacidad para producir más, no lo hace por las condiciones del mercado. Sería inútil porque éste no es capaz de absorber la producción; hay disconsumo, generalmente subconsumo. Por ende, desnutrición, miseria, poca movilidad, etc.

Es una compresión económica causada entre otros factores por el bajo nivel adquisitivo general, por la mala distribución regional de la oferta, por la explotación preferente de ciertas líneas de productos, por la retracción de la inversión.

Los medios buscarán excitar el consumo, reflexivo a su vez sobre la producción. El régimen cooperativo (de producción, de crédito y de con-

sumo) puede mostrar ahí sus excelencias en los grupos mayoritarios menos favorecidos por la fortuna.

El establecimiento de salarios mínimos, su incremento específico, los haberes adicionales para la alimentación, la distribución de utilidades en las empresas, la distribución profusa de viveres, vestido y servicios a bajo costo, la educación para el consumo, combatirían la contingencia y la subcontingencia del gasto personal.

Se ve aquí que la seguridad social asume formas de solidaridad pero no la de seguro.

VIVIENDA.—Es un problema de seguridad social de referencia ecológica, cuya falta o defecto tiene cariz económico preponderante. (62)

Las áreas construidas, menores en el medio rural; el material, la técnica que se emplea; el número familiar, el índice de habitación por persona; las especificaciones urbanísticas, los bajos ingresos, su influencia en la productividad, etc., muestran saldos desfavorables alarmantes.

Los medios pueden solucionarse en: 1) crédito a la vivienda, para quienes se acrezca o estimule su capacidad de adquisición, y 2) un servicio habitacional para los niveles inferiores de ingreso.

Como para los adquirentes representaría una inversión en la que les va quizá la vida misma, pueden administrarse seguros contra temblores, contra incendio, contra defectos de construcción, etc.; seguros de vida y fondos de garantía para la amortización de los créditos.

Siempre convendría en un plan a largo plazo trocar los arrendamientos en adquisiciones para los usuarios; la riqueza concentrada en la Institución sería difundida en condiciones de recuperabilidad.

DIRERACION DEL RETIRO.—Para las personas que cambian de actividad o devienen viejos o inhábiles sin reunir los requisitos o las calificaciones legales de beneficiarios de algunos seguros, es una contingencia económica grave aplazar su retiro sin conservar su posibilidad de acogimiento al sistema de seguridad social.

Un medio de seguridad social sería aun subseguro de vejez condicionado a elegibilidad mínima, dados ciertos lapsos de cuotización y de edad, por la dificultad paulatina de avenirse ingresos. Jurídicamente sería una permanencia de derechos.

INHUMACION.—Este hecho representa una erogación crítica para el gasto personal.

Dos vías de seguridad social se presentan: 1) suplementar o auxiliar el gasto de funeral y los conexos, bien pagando o reembolsando el gasto,

(62).—Carrillo Flores, Angel.—*La Vivienda Rural como necesidad consecuente de la Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1964, p. 329.

y 2) encargarse del servicio, supliendo no sólo el gasto sino hasta la falta de persona que pudiera hacer el sepelio. Las prestaciones pueden ser el contenido de un seguro de funeral, con las mismas bases actuariales del seguro de muerte, o un fondo específico también actuarial.

2o.—Especiales.

CESANTIA.—Los inventos en la industria, las reducciones de capital, los recesos productivos por las condiciones del mercado, los cambios de localización, en fin, la renuncia o el cese, pueden dejar sin trabajo al activo y dificultar su ocupación por la edad y otros factores.

Haber tenido trabajo e interrumpir su calificación para otros seguros, los perfila en un subgrupo demográfico para quienes puede organizarse un seguro de cesantía, o un seguro subalterno del de desocupación y siempre en relación con el servicio nacional de empleo.

DEVALUACION DEL SERVICIO.—A medida que la edad avanza y el tiempo de servicio se prolonga, el trabajo vale menos a pesar de retabulaciones periódicas. Y esto es así porque la eficiencia declina, las oportunidades de ingreso a nuevos centros de trabajo o a nuevas actividades son menores a mayor escala de edad y a mayor desgaste físico, como también los salarios decrecen en comparación con los de capacidad pujante.

Para prevenir el efecto nocivo de la contingencia puede adecuarse el ahorro, como ahorro simple, como capitalización, como fondo de trabajo; se pueden otorgar indemnizaciones independientes del despido y entroncar con el servicio nacional de empleo.

VIVIENDA POR SERVICIO.—El grupo demográfico asegurado por el trabajo, permite canalizar selectivamente el crédito y el servicio habitacional, prolongados a las residencias de paso y centros de descanso.

RETIRO.—Dado cierto lapso de actividad profesional, la exención del servicio es un problema económico en relación a la fuerza de trabajo habitual de la que se prescinde, como el retirado prescinde también del salario sustento de su vida; pero no deja de ser intensamente humano en sus demás proyecciones.

Las fuerzas de refresco irrumpirán al abrirse la compuerta del torrente productivo, al que pertenecieron los que se van. Pero, ¿a dónde, a qué, en qué condiciones van?

Concorde con la dignidad del hombre, la solución típica es el seguro de jubilación, complementado con los servicios reseñados a propósito de la vejez. El derecho resuelve si la jubilación es forzosa u opcional.

d).—Sociopsíquicas.

1o.—Generales.

IGNORANCIA.—La ignorancia es de lo psíquico y social, no de lo orgánico del hombre.

La lejanía o proximidad a los grupos más civilizados; la dificultad de la comunicación de los conocimientos; la mala salud, los escasos recursos, la organización de la familia, las tradiciones del grupo, son con otros muchos factores, causantes de la ignorancia.

Sus efectos son notorios en todos los órdenes de la vida humana. Resalta el difícil acceso al trabajo, o a la diversificación del trabajo; la propensión a los accidentes; las inhibiciones del carácter, la persistencia de ideas fijas, el oscurecimiento del criterio, la poca expansión de la personalidad a grupos secundarios o terciarios.

Se le opone el servicio nacional de educación (cultural, física y de orientación) cuyo financiamiento puede provenir de una contribución específica y que puede otorgar prestaciones, tales como pagos de inscripción, de colegiaturas, becas, internados, etc.

INSOCIABILIDAD.—La dificultad para integrarse a los grupos, de incorporarse a los procesos sociales, de entablar relaciones, se debe fundamentalmente al poco ejercicio de la esencia de lo social.

Las alteraciones de la personalidad, las retracciones del carácter, el predominio del temperamento, los prejuicios, las tradiciones, los regionalismos, las reservas y opinión públicas, funcionan como causa de la insociabilidad.

Consecuencia de ella es la no participación activa en los dichos grupos, procesos o relaciones; grave, por los requerimientos mayores que la vida hace a la solidaridad.

Por ello la seguridad social propugna la socialización al través de un servicio digno de llamarse de promociones sociales (no servicios sociales).

México, por ejemplo, cuenta con Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, Centros Juveniles de Seguridad Social, Centros Vacacionales y de Descanso, Clubes Deportivos y Sociales. Hoteles turísticos, etc., y los Centros de integración Indígena y el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana.

DISTRIBUCION DEMOGRAFICA.—Aparte del número y de la composición de la población, su distribución en el espacio problematiza la existencia.

La diferencia de densidad y las diferencias ambientales, integradas a un panorama nacional, pueden acarrear crisis de empleo, empobreci-

miento de las tierras, hacinamientos humanos, vagancia, etc., en contraste con regiones mal pobladas, quizá inexplotadas, silvestres, en espera del hombre que las transforme y equilibre los términos del nivel de vida nacional.

Es este otro problema enorme de seguridad social. Con cargo a un financiamiento específico puede establecerse un servicio nacional de colonización y localización racional de los centros de población y de trabajo. Seguramente prevendría o desahogaría nuevos núcleos de población creados o crecidos al azar, con serios peligros para ellos mismos.

CONCUBINATO.—Son complejÍsimas las causas del concubinato, como de todo lo social. Admitido como un hecho de alcances nacionales aun en países de la más elevada cultura, queda apenas el consuelo de atenuar sus consecuencias, traumatizantes, porque las relaciones extramatrimoniales dejan la sensación de infelicidad.

La seguridad alienta el matrimonio como un medio de vigorizar el concepto de familia y de equilibrar el hogar. Las ayudas o premios para el matrimonio, los subsidios familiares, los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, tienen ese fin.

CELIBATO.—¿Qué pasaría con la patria si no tuviera hijos? O lo que es lo mismo, ¿qué haría si no tuviera instituciones, fuerza de trabajo, pueblo en fin?

A veces los votos personales, otras los escasos recursos económicos, otras más disturbios en la personalidad, hacen a hombres y mujeres permanecer solteros o más tiempo solteros.

Algo de plenitud escapa al hombre no casado. De ahí que las ayudas para el matrimonio, los subsidios familiares y los Centros de sociabilización citados (quizá que pudieran sostenerse de una contribución por soltería), es posible extenderlos a esta contingencia, sin perder de vista una novedosa ley social, la de que un mayor ingreso pueda frenar la explosión de población que suponen esas medidas.

2o.—Especiales.

SUBCAPACITACION-OCUPACIONAL.—Los trabajadores se han culpado de más y mayores defectos de los que realmente padecen. Pero de los patrones muy pocos llegan a entender su responsabilidad en los defectos de los trabajadores.

Como quiera que sea, es un hecho que cada vez más el desconocimiento del trabajo aumenta los costos, los accidentes y enfermedades, disminuye las oportunidades de ascenso y de calificación y en muchos casos origina despidos justificados, con la secuela de males que todo ello implica.

El servicio nacional de educación puede destacar con financiamien-

to específico la capacitación ocupacional (en México, enseñanza técnica y superior, Centros de Capacitación para el Trabajo Agrícola e Industrial, Centros Indigenistas, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, los Centros Juveniles de Seguridad Social) y la orientación de la demanda y de la oferta de trabajo.

INSOCIABILIDAD EN EL SERVICIO.—Aparte de los medios generales para combatir la insociabilidad, esta contingencia solicita la reasociación de los trabajadores y de sus familiares en otro orden distinto del trabajo.

También la selectividad del grupo demográfico facilita la contribución por un lado, y por otro, facilita la formación de centros, de clubes, de colonias (agrícolas, ganaderas, pesqueras, como en México), con créditos recuperables.

VIAJES DE SERVICIO.—Se combinarían aquí el servicio de residencias y hoteles de paso y turísticos, con pagos o reembolsos por viáticos y pasajes y con los seguros de vida, enfermedad e invalidez.

DESATENCIÓN INFANTIL POR EL SERVICIO.—No sólo el trabajo sino también la enfermedad, la gravidez, la muerte, la falta de persona o familiar competente, la capacitación, impide a los padres o parientes atender cumplidamente a los hijos. Es una contingencia agudizada por el tránsito de la vida moderna.

A ella puede oponerse una cadena de servicios: casas o secciones de cuna, guarderías, hogares temporales, hogares substitutos, Jardines de Niños, Escuelas Primarias, y hasta pago de sirvientes o ayos como en Inglaterra.

INSOCIABILIDAD POR EL RETIRO.—También aquí la unidad del grupo demográfico asegurado permite establecer servicios y pagos específicos, tales como Centros de Recuperación, de Descanso, Colonias, Hogares de Retiro, Asistencia de auxiliares, complementarios de los de vejez.

C.—Formas de Seguridad Social (Sector)

En seguida se hace un examen rápido de las formas de hecho o posibles de presentación de la seguridad social.

Dos hipótesis primarias concurren a este punto: de acuerdo con la evolución histórica, o son formas institucionales o son formas no institucionales que se dedican habitual o profesionalmente a la atención de contingencias sociovitales, protegiendo y mejorando la energía humana colectiva.

A la expresión *institucional* acompañan los rasgos atributivos de la institución, a saber: un grupo, que cultiva permanentemente una función o varias funciones que son consideradas un bien o valor de la vida, independientemente de quiénes sean los individuos que integren al grupo momento a momento, por lo cual su duración indefinida cobra pleno sentido; que, además, posee una estructura organizada y actúa unificadamente.

He aquí su exposición brevisima e indiciaria:

a).—Seguridad Social Institucional (categoría)

1o.—Asegural o Actuarial (subcategoría).—Se presenta cuando la institución utiliza técnica actuarial o de seguro, como en México el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las Direcciones de Seguridad Social del Ejército y de la Armada, el Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

2o.—No actuarial o no asegural.—Si la institución no utiliza técnica de seguro. En México, el Instituto Nacional de la Vivienda, etc.

b).—Seguridad Social no Institucional (categoría):

1o.—Asociacional (subcategoría).—La que con el viejo principio mutual se dan las asociaciones profesionales, preferentemente Sindicatos. En México, por ejemplo, el Seguro del Maestro.

Esta forma puede ser obligatoria u opcional para los miembros de la asociación.

2o.—Por grupos no diferenciados.—Esta forma la adoptan los clubes, otras sociedades, etc., que también puede ser obligatoria u opcional.

3o.—Estatutaria por servicio.—Es posible encontrarla entre los trabajadores sujetos a un régimen especial, o como una particularidad o especialidad dentro de su actividad.

4o.—Facultativa.—Para quienes no estén incorporados a un régimen general, por ejemplo, para los no subordinados y aun para los mismos asegurados que deseen tomar otras ramas de seguro.

5o.—Adicional.—Para los asegurados que deseen elevar sus prestaciones.

6o.—Contractual:

1.—Por seguro (tipo).—Cuando la contingencia social se asegura con compañía privada de seguros. En los Estados Unidos es práctica común.

2.—Por servicio (tipo):

a): No subordinado (subtipo).—En este caso puede contratarse la seguridad social libremente, por ejemplo, al través del seguro facultativo.

b): Subordinado (subtipo).—Se pueden pactar prestaciones asegurativas por la relación de trabajo, bien en el contrato individual o en el colectivo (ordinario u obligatorio).

IV.—Medios Sistemáticos de Seguridad Social. Presentación condensada.

Es necesario dar a los recursos naturales, científicos y técnicos, un orden suficiente para usarlos en la medida y con la adecuación que la seguridad social exige. Por tanto, a continuación se expone una metodización de las muchas que pueden hacerse de las medidas de seguridad social aplicables o para cuya realización óptima según las condiciones de cada pueblo, es preciso tener siempre en consideración.

A.—Estadística

Estadística supone el registro de hechos pasados. Contarlos como en un censo presupone información fidedigna. A veces, para traducir los datos a números que reflejen una línea de hechos o una regularidad, se demora varios años, con lo que la realidad reflejada no es ya realidad actual, y es menos útil cuando las decisiones no pueden esperar el recabamiento de datos.

Las fuentes de error y los cambios reales amplifican el ámbito estadístico.

No es lo mismo un método directo, de medición, de recuento, de ratificación de una realidad que ya no es, a un método indirecto de cálculo o de estimación que aproxima, que apunta, que actualiza, que anticipa hechos futuros.

De ambos órdenes se nutre la estadística a fin de descubrir la interdependencia oculta de los hechos que analiza.

Por tanto, ni han de ser espesas, numerosas, ni lentas las estadísticas, ni severas al detalle. Paradójicamente, ciertas inexactas evaluaciones le dan mayor exactitud o significación.

Habrá de tenerse cuidado con las medias estadísticas. Esconden irrealidades y a veces grandes diferencias en los extremos de los marcos de referencia. Dicho está que pueden introducirse constantes arbitrarias para organizar los datos en torno a un punto de interés; pero el juego de variables se constelariza no siempre sobre la ruta deliberada.

Una estadística de seguridad social debe referirse a los grupos y subgrupos demográficos atendidos (la seguridad en cualquiera de sus formas siempre supone grupos) para establecer índices de densidad, de nupcialidad, de natalidad, mortalidad, morbilidad; de crédito, de circulante y va-

lores de bienes (precios), de salarios, profesiografías, construcción, industrialización, de consultas médicas, etc., a escalas según estratos, según la edad, el sexo, la región, etc.

Su importancia es decisiva en la marcha de la seguridad social, en su programación y en su mantenimiento.

No pasa inadvertida la importancia cada vez más significativa de los equipos electrónicos en éstas y en las subsecuentes tareas socioasegurativas.

B.—Actuariado Social.

El cálculo actuarial aplicado a los seguros sociales o generales, a la seguridad social, y la actividad profesional que representa, recibieron el nombre de Actuariado Social.

Es la cuantificación de los riesgos o contingencias, aunque no de todas. De donde requiere conocer las posibilidades favorables o desfavorables (Cálculo de Probabilidades) y el costo de las mismas para concluir conceptualizando la manera de canalizar el peso del riesgo (Teoría del Seguro, inclusive Teoría del Seguro Social), en los que rejuegan la Ley de Blas Pascal, la Ley de Engel y el principio de razón no suficiente, tanto como las Matemáticas Financieras.

La fórmula algebraica de la probabilidad es un hecho P , con relación al número total de veces que puede ocurrir n , favorables a , desfavorables

b , se expresa, según el caso,

$$P = \frac{a}{n} \text{ y } P_1 = \frac{b}{n}.$$

Una moneda sólo puede caer cara o cruz ($n = 2$), de donde las posibilidades favorables o desfavorables son iguales: $\frac{1}{2}$. A esta con-

clusión se llega también por camino diverso: Arrojada una moneda gran número de veces, por ejemplo un millón, el registro estadístico descubrirá que la probabilidad de caer cara o cruz es de medio millón. Puede no serlo, pero hay grandes probabilidades de que así suceda.

De hechos sobre los cuales no existe experiencia estadísticamente registrada, la razón no suficiente para dudar de que acontezcan en la misma proporción favorable o desfavorable, orienta la probabilidad.

De una u otra manera sucede así porque los extremos, puntos de partida del análisis, son la certidumbre y la imposibilidad. Entre uno y otro son variados los grados de probabilidad (o de improbabilidad).

Ilustran el punto algunos casos sencillos de la *experiencia americana y de la americana de mortalidad de los hombres*, tablas tipo sobre las que basan sus trabajos casi todos los planes de seguros generales del mundo; pero existen acotaciones, reformas, investigaciones, etc., más modernas y adecuadas a cada destino.

AMERICAN EXPERIENCE

Edad	Personas vivas	Muertes cada año	Muertes por mil	Expectación de vida
10	100,000	749	7.49	48.72
11	99,251	746	7.52	48.08
12	98,505	743	7.54	47.45
13	97,762	740	7.57	46.80
14	97,022	737	7.60	46.16
15	96,285	735	7.63	45.50
16	95,550	732	7.66	44.85
17	94,818	729	7.69	44.19
18	94,089	727	7.73	43.53
19	93,362	725	7.76	42.87
20	92,637	723	7.80	42.20 , etc.

La tabla indica que de los cien mil originales sobre los que versa la experiencia, a los 15 años sobrevivirán 96,285, y de estos hay que esperar la muerte de 735 antes que lleguen a los 16 años. Individualmente puede o no morirse y para cada sujeto aislado la tabla no puede cobrar significación; sólo la tiene cuando el grupo de asegurados es bastante numeroso.

AMERICAN MEN

Edad en 1938	No. de Personas aseguradas	No. de Muertes	No. de muertes por cada mil
15	20	0	0
16	60	1	16.7
17	100	0	0
18	250	1	4
19	418	2	4.8
20	1020	3	2.9, etc.

A esta tabla le es aplicable el comentario de la anterior.

Pero, además, no debe perderse de vista que los seguros de vida privados discriminan estados de salud, niveles de ingreso, hábitos de pago, confianza, antecedentes, etc., individuales. Los seguros sociales y en general la seguridad social omite esos rasgos para alcanzar grupos heterogéneos y en diversa situación (lo que a su vez mejora su postura para casos de catástrofes).

Ahora supóngase que una prestación en dinero por la muerte de cada asegurado, por ejemplo de 18 años, es de \$10 mil. Como probablemente mueran 4 ese año según la "american men", se pagarán \$40 mil en ese mismo año, que el portador de seguridad social debe tener en caja al iniciarse ese mismo año porque es desconocida la fecha en que cada fallecimiento puede ocurrir. Distribuidos los \$40 mil entre 250 asegurados, según la misma tabla para no variar los datos y aplicar el índice, arroja una prima natural (calculada en este caso por el sistema de derrama) de \$160.00 por cada uno, en un pago o en pagos periódicos. Ese es el proceso de difusión del peso del riesgo y esa es la pérdida mínima ante la mayor pérdida probable. Esa *prima natural* aumentará con la edad concomitantemente a las reservas del portador.

Puede tomarse el seguro por un lapso (a término), hasta el fin de la vida (de vida completa, ordinario o de pago limitado), o hasta cierta edad (dotal o premiado). El asegurado formará parte de uno de esos grupos demográficos.

Estos datos influyen sobre el curso de la prima natural, cada vez mayor para el asegurado por el incremento del riesgo o contingencia. Pero si se promedian a su duración según la expectativa de vida, se obtiene la *prima sencilla neta*, la que con un recargo será *prima nivelada neta*: una cantidad fija por todo el periodo.

A la prima pura o natural (1) se le agregan: 2) cargos de reservas por desviaciones estadísticas, para los casos en que la expectativa no siga la proporción tabulada; 3) cargos de reservas para catástrofes, con mayor razón; 4) cargos para los gastos de operación (administración, investigaciones, pleitos, servicios médicos, etc.), y 5) cargos a una tasa de interés sobre la inversión. El resultado sería la *prima bruta*, que también puede ser *nivelada*. Los quintos cargos, si no se utilizan los del 1 al 4 plenamente, pueden generar un ahorro a la manera de dividendo para el asegurado, disminuyendo su prima pues se le abona en cada pago. Estos cargos desaparecen en la seguridad social pero subsisten los fondos de cobertura y las reservas técnicas. En cambio, por esa vía de la buena gestión, pueden extenderse las prestaciones, las personas beneficiadas, las regiones amparadas, etc.

Hay más: Como se manejan varios grupos y varios seguros o servicios, si los *pagos* superan una línea se transfieren a otra o a otras menos castigadas por los *sinistros* (contingencias realizadas) y si el déficit es

irrefrenable, debe pagar el Estado, de su erario, para mantener el servicio y el nivel de vida.

No es la única solución. Se pueden aumentar las primas, es decir, las aportaciones de seguridad social, en su caso reformando las bases actuariales. ¿Resistiría la estructura económica?

La permanencia de la función asegurativa se deslinda en cálculos que abrazan varias generaciones, a las que se prolongan los índices de experiencia. Supóngase dividida a la población en dos generaciones; la primera, hasta los 20 años de edad; la segunda, de 20 en adelante. Como se actúa con primas niveladas generales, las aportaciones de los jóvenes son mayores de las que les correspondería individualmente, y son menores las aportaciones de quienes han cumplido 20 años porque si se atuvieran al aumento de probabilidad de su contingencia, tendrían que aportar más. ¿Es justa la contribución así fijada?. He ahí un problema jurídico. Por ahora se señala el hecho de que la generación joven será vieja; la que le sigue podría tacharla también de inícuca.

Las últimas tecnificaciones de las tablas consideraron suficiente un período de diez años para aplicar los índices. Debido a los cambios que la realidad experimenta continuamente, el período se ha reducido aún más. A menor tiempo se hacen balances actuariales de consolidación, aparte de los meramente informativos de lapsos cortos, según los cuales podrían llegar a modificarse las bases actuariales conforme a esa realidad próxima.

C.—Contabilidad.

Es preciso registrar los ingresos, la gestión y la erogación de los recursos, para conocer el movimiento y el estado del activo y del pasivo del patrimonio. El registro hará la descripción de las operaciones; pero para expresarlas en términos monetarios hay que calcularlas, computarlas, contarlas, clasificándolas. Resumir e interpretar esas operaciones, o lo que es lo mismo, descubrir el sentido de la situación de la unidad económica, es un problema de juicio, es el verdadero problema de la Contabilidad.

Muy lejos están los tiempos del *arcaria nomina* y de la *nomina transcripta* que los romanos comenzaron a usar únicamente para probar la existencia de algún crédito.

El inventario, la depreciación o la reprecación, las compras y las ventas, en una palabra, el movimiento de *capital propio* o de los recursos, aparecerán en los *libros, balances y estados financieros* como una historia clínica o como una radiografía cuyo sentido y significación ha de saberse desentrañar.

La contabilidad de seguridad social generalmente separa las cuentas de las contingencias psicobiológicas especiales (riesgos profesionales) cuando son carga exclusiva de los patrones, de las cuentas de otras con-

tingencias que van en un solo torrente, concentrado particularmente en los seguros de enfermedad.

La práctica ha demostrado la conveniencia de hacer más analítico el sistema en más de dos grandes órdenes de cuentas. Comiéndase a separar los riesgos profesionales y las otras contingencias psicobiológicas, de un tercer renglón que engloba a las restantes. Y los peritos no ven objeción seria a contabilizar cada contingencia si se estableciera una fuente financiera específica para cada una aparte de un fondo común, o por lo menos, para cada clase de contingencias. Su representación y manejo panorámico podría operarse con transferencias, con la ventaja de conocer en un momento dado, el estado inicial de nuevos programas, especialmente de extensión, que se decidan emprender.

El volumen, la intensidad, la frecuencia y la orientación del movimiento real de la seguridad social, estarían reflejados con mayor exactitud en su contabilidad.

D.—Organización.

Organizar es dar órganos, constituirlos, hacer una disposición de ellos para una función. En los seres vivos las células forman tejidos, éstos integran órganos y los órganos sistemas o aparatos. Socialmente, su significación evoca esa estructuración a la que por ningún concepto se asimila: los órganos son esferas de competencia.

Hay un titular del órgano y colaboradores para cumplir la función.

La titularidad y sus ramificaciones actúan en la vida social con estructura unificada. Sólo así podría hablarse de organización. En este caso está referida a las instituciones socioasegurativas.

Como la seguridad social alcanza la sociedad global y en ella la unidad más relevante es el estado, se parte de la escala macrosocial para anunciar dos métodos generales de organización: 1) Centralización —su contraria, la descentralización con todos sus variantes— y 2) Concentración —su contraria, la desconcentración en sus varios matices.

Ambas designan la posición de los órganos de seguridad social respecto de los órganos centrales.

La centralización pregona la subordinación jerárquica de la que derivan otros rasgos: poder disciplinario, poder reglamentario, etc. En México la presentan las Direcciones de Seguridad Social del Ejército y de Marina; en Estados Unidos, el Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social; en Inglaterra, el Ministerio de Pensiones y Seguros Nacionales.

No conserva la subordinación jerárquica, la descentralización. Pero sí el control de legalidad o financiero y una posible intervención en los

órganos directivos, es decir, otorga autonomía orgánica y relativa independencia funcional.

La seguridad social es una de las decisiones políticas fundamentales de los pueblos y, por tanto, se refunde en su Constitución. La organización depende, pues, de la decisión que se tome para cada marco, correlativa de las líneas tradicionales de cada país.

Es muy significativa la parte que el Estado llena en los planes de seguridad social, especialmente del financiamiento, en línea directa con el sistema tributario. Un Estado centralista dispondría normalmente la centralización.

Pero debido a las tendencias moderadoras de posiciones extremas, se aumenta el control y la unificación en los países donde la seguridad social funciona con organismos autónomos o semiautónomos y, por el contrario, las democracias populares propugnan cada vez más la descentralización, particularmente dando mayor intervención a las asociaciones profesionales.

Tres son las formas de descentralización: por servicio, por región, por colaboración. La seguridad social sería una descentralización por servicio en el cuadro total de un Estado. En México ejemplos de ello son el IMSS, el ISSTE; en Italia, el Instituto Nacional de Previsión Social.

Por su parte, la desconcentración, opuesta a la concentración de funciones a los órganos centrales, se dice que es un paso a la descentralización, pues sin separarse de ellos, atribuye semiautonomía orgánica. En México es desconcentrado el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana; en Canadá, la Caja de Seguro de Desempleo.

Aplicuese ahora interiormente a los organismos (centrales o no) de seguridad social esas formas de organización y se tendrán las siguientes posibilidades:

Descentralización por región: Se atribuye competencia territorial a un órgano, que puede a su vez subdividirse en zonas y subzonas. Se les llama también región, zona o subzona de influencia. Así puede hablarse, con referencia a los servicios médicos, de un Centro Médico Nacional, de Hospitales Regionales, de Zona; de Clínicas Centrales (generales o de especialidades), de Clínicas Regionales o de Zona, de Clínicas Auxiliares, de Clínicas de Sector, o de Adscripción, de Puestos Periféricos, etc.

Descentralización por servicio: Se atribuye la función a órganos especializados. Así pueden coexistir una Clínica, un Hospital, un Centro de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, un Centro Juvenil, un Centro Vacacional, etc.

Descentralización por colaboración: Se encomiendan las funciones a órganos distintos de los titulares, inclusive a los particulares; por ejemplo, los generalmente llamados *subrogados* (un Hospital, una Clínica, una far-

macia, etc., para atender la demanda excesiva), los *concesionarios* —de hoteles, centrales médicas y quirúrgicas, etc., en lugares no cubiertos por ramificaciones propias de la institución de seguridad social o en razón de la línea industrial o comercial, v.gr.: en México, los servicios propios de Petróleos Mexicanos o de las instituciones de crédito y asimiladas—, los *consultivos* —diagnósticos, investigaciones, etc., a las asociaciones médicas, etc.—, otros *contratistas* (v.gr.: en México, el Fondo del Seguro Colectivo de Vida de los Trabajadores del Estado).

Desconcentración: Generalmente desconcentrados directamente del Estado. Por excepción, del organismo de seguridad social, a ejemplo, institutos, escuelas y academias de capacitación.

E.—Administración.

Los órganos constituidos deben funcionar eficazmente.

Los agrupamientos de tareas que ellos son, ¿qué mecanismos y operación tendrán?

A partir de ese enfoque se presentan dos vías o métodos generales de administración aplicables a la seguridad social: 1) formal, y 2) informal.

El informal fomentaría y aprovecharía los grupos espontáneos del trabajo, de mayor creatividad y de mejores relaciones.

Dividido a su vez en lineal, paralelino y mixto, el formal somete a una cúspide ejecutiva las labores de todo el órgano, más significativa linealmente, donde los planes y objetivos no descienden y a veces ni se conocen en la base; las órdenes bajan, los informes suben. A mayores niveles administrativos la actuación es vertical; reducidos a dos o a tres, la administración es horizontal. Se reconoce el tipo, por ejemplo, siguiendo el recorrido de una queja en una clínica de adscripción.

Hay quienes cuyas funciones pueden no ser insertadas en la línea, para liberarlos de tareas rutinarias con ganancia de actividades especializadas y para darles prestigio en toda la línea, a fin de que tengan fácil acceso y amplia colaboración de ella.

Su situación sería paralelino y podría realizarse paralelamente a cualquier nivel lineal: de Presidente, de Ministro, de Director, de Gerente, etc. Generalmente formarían *staffs* de asesoramiento técnico y de intermediación en las órdenes ejecutivas.

Todavía hay quienes, aparte de sus funciones periciales, podrían incorporarse a la línea, vertical u horizontal. En tal caso la administración sería mixta.

Un segundo problema es la *Comunicación*.

Debe ser flúida y clara en ambos sentidos. Y casi nunca sucede así. Los titulares de cada nivel insuflan solemnidad y secreto a las

órdenes y tareas, reducen o amplían las instrucciones que reciben y que dan, al gusto de su "autoridad" e impiden a quienes van a ejecutar concretamente el trabajo, compenetrarse del sentido y alcance de las órdenes, no les queda más que actuar reducidamente, mecánicamente, para desahogar el consabido "por acuerdo superior". ¿Qué importancia tienen entonces los trabajadores de la base?, ¿qué sensación y conciencia de participación en la labor común, de saberse "alguien" en el grupo, puede tener el trabajador último de la línea?

Gráficamente éste es el influjo sobre la eficiencia: El Director (o Presidente, o Ministro), da al Subdirector quince días de plazo para recabar datos *xyz* y presentar posiblemente su evaluación. El subdirector, previendo tardanza en la labor de juicio, transcribe la orden superior al Jefe de un Departamento; pero dándole 10 días de plazo. El Jefe no se molesta en dar a conocer el acuerdo y simplemente ordena su ejecución al Subjefe, en 8 días de plazo; éste al Jefe de Oficina, en 5, éste a su Subjefe en 3; el Subjefe de Oficina al jefe de Sección en 2 días, quien a su vez exige del Jefe de Mesa la información en un día, para que el trabajador tenga que cumplirlo "ahora mismo" porque lo necesitan "allá arriba". "Deje usted lo que está haciendo, esto es urgente, lo pide el viejo", es la frase sacramental. Y el médico, la enfermera, el inspector, el empleado del kardex, etc., se mueren de angustia tratando de "aprovechar la oportunidad" firmando su bello y erudito informe a fin de que "el viejo" se entere quién es su autor; o no se mueven: para lo poco que les importa en esa situación.

A la inversa, ¿qué sucede con lo que sube por la línea de administración?. El informe lo hacen suyo todos a su vez, el jefe de Mesa, el de Sección, el del Departamento, etc., hasta traducirse en un párrafo célebre del discurso del señor Director. Los descontentos, las quejas, las peticiones de diversa índole, permanecen retenidos al nivel más bajo por variados motivos, entre ellos el temor a que el superior piense que se es incapaz de resolver esos "problemitas" sin mayor significación. ¿Cómo podrá encomendarle después funciones de más alto nivel?. Y si eso sucede con el personal, ¿qué será del público beneficiario y del otro público que contribuye al través del Estado?.

Llega de la mano la exposición al tercer problema, la administración de *Personal*. Su primera fase es el *Reclutamiento*.

En dos hipótesis es necesario reclutar personal: cuando apenas va a ponerse en marcha una institución, una oficina, una clínica, etc., o cuando ya está funcionando. Esta segunda hipótesis se bifurca: o hay vacantes por cualquier causa (cese, renuncia, muerte, incapacidad, jubilación, beca, comisión, etc.) o hay aumento de plazas (por redistribución o aumento de las operaciones).

El Reclutamiento puede ser directo —interno o externo— o intermedial. Será directo interno si la búsqueda sistemática se realiza entre

los propios miembros (trabajadores, familiares, amigos o conocidos); destaca si la presentación del prospecto ha de hacerla por escrito alguien del personal, a veces su jefe o patrón.

Será directo externo si la institución u oficina directamente convoca al público señalando requisitos mínimos de calificación, a partir de los cuales se vencen las etapas posteriores.

Será intermedial si recurre a terceros, por ejemplo, bufetes especializados, sindicatos (caso de pactar la cláusula de exclusión o la estabilidad la ley), etc.

Estas ideas pueden fructificar aplicadas a diversos campos, v. gr.: el reclutamiento de socios para los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, o para los Centros Juveniles.

Cuando se refiere al trabajo, es punto común de práctica empresarial no admitir a quien sea mayor de 30 años, a menos que haya escasez de mano de obra o que la oferta sea de muy alta calificación o de singular pericia.

Los que reúnen el mínimo o más de requisitos, podrán aspirar a la *Entrevista* en el orden de administración técnica. La amistosidad, la coincidencia, la oportunidad y la claridad, sobre todo ésta (requisitos, cualidades exigidos, condiciones de trabajo, paga, horas y lugar de trabajo, beneficios, detalles del trabajo en los casos de óptimos interés y calificación, etc.), son puntos sucesivos para el éxito mutuo de la entrevista. La claridad evitará desengaños, desconsuelo y gestación de actitudes nocivas.

La *Selección* es la fase de elección del personal entre los aspirantes. El administrador debe estar seguro de que el trabajador es idóneo, y el trabajador seguro de que el trabajo es adecuado para él. De esa manera puede evitarse la falta de apego y la deserción o la alta rotación.

Conviene comprobar sus aptitudes: la fuerza física, la salud, su capacidad para leer y entender las instrucciones, la pericia para el manejo de herramientas o instrumentos, la imagen previa del trabajo, y, en un orden poco examinado, la comprobación de antecedentes y recomendaciones y su aptitud psicosocial: si se somete fácil o difícilmente a la disciplina, si su inclusión en el grupo de trabajo es adecuada, sus dificultades matrimoniales, el tiempo y la manera de asumir responsabilidades por otros, sus defectos: bebe, juega, carece de iniciativa, etc., toda una constelación situacional.

De ahí derivará la incorporación al trabajo, la contratación previa o definitiva, que disminuirá el alto costo de formación de un nuevo empleado, compenetrado a estas alturas de a qué va a servir y bajo las órdenes de quién va a trabajar.

Tras esta etapa de la Administración de Personal —búsqueda sistemática y conservación de la fuerza de trabajo—, la etapa de marcha

cubre tres campos principales: el trato (incluido el sistema de incentivos), los informes de personal y la calificación del trabajo. Esta última incluye el análisis y descripción del trabajo y el adiestramiento o capacitación del trabajador.

Los informes de personal refieren datos y documentos personales, datos legales del trabajo, datos de actividad, datos de pago, ausencias, valoración de la conducta, etc.

El trato es el problema que palpita bajo el rubro *Relaciones Humanas* que es, en síntesis, la estructura mental de incorporación al trabajo.

Toda relación entre los hombres es relación humana; pero la doctrina reserva la expresión para denotar el ámbito psicosocial de la relación. Por eso mismo no se limita al trabajo, sino que pretende hacer más humano todo trato entre los hombres. Relaciones Humanas es el género; Relaciones Humanas del Trabajo, o Relaciones Industriales, o Relaciones Obreropatronales, o Relaciones Laborales, o Relaciones Internas, es la especie, como especie es también Relaciones Públicas.

El hombre responde al ambiente no como es sino como él lo ve. Y no hay ambiente al que sea más sensible que al ambiente humano. Si a los trabajadores se les trata como a seres humanos, se comportarán como tales. Si se les trata como autómatas o esclavos reacios, actuarán de acuerdo con esa actitud. Depende con mucho de la noción que unos y otros tengan del trabajo.

Las Relaciones Humanas del Trabajo exigen una noción previa del trabajo. El trabajo, por su naturaleza, es vital para el hombre; vital en muchos sentidos. La doctrina tradicional lo ha concebido como un castigo o como un medio para conseguir satisfactores, no un impulso o una satisfacción o la manifestación de la naturaleza humana misma. Si castigo fuera, ¿por qué el millonario trabaja?, ¿por qué el viejo no desea jubilarse?

El hombre que trabaja, antes que producir bienes que la sociedad necesita, se integra a los sistemas de relaciones que constituyen la sociedad. Antes que productor es un ser con dignidad. Influyen en él las condiciones y la motivación del trabajo. El trabajo es un manantial de satisfacciones y de ellas las primeras son, que brinda compañía y vida social y que da una función y otorga una posición social.

Un programa de Relaciones Laborales bien podría consistir en: 1o.—Especificación y requisitos del trabajo. Elimina la ansiedad de los cambios, otorga seguridad, da margen a la iniciativa, permite saber cuál es su trabajo y cómo se relaciona con el trabajo de los demás, y cuáles son las oportunidades de ascenso. 2o.—Comunicación. Fundada en la sinceridad del trato, no en la hipocresía o en la "política" del administrador, ni en una paz a cualquier precio. 3o.—Posición Social. Define la posición en la línea, otorga autonomía funcional. De otro modo nadie sabría quién es responsable de qué. 4o.—Sistema de incentivos. No

hay dinero que recompense el trato inhumano. El elogio justo ha de llenar el anhelo de aprobación, en tanto que la desaprobación debiera consistir en indicar lo que debe evitarse y cómo hacerlo. Sería un modo de lograr que "quiera" hacer lo que debe hacer. No es de mayor importancia el salario, aunque la equidad del mismo sí puede influir. A ese efecto convendría, acorde la especificación del trabajo, la valoración del mismo, según factores tales como la habilidad requerida y realizada (educación, experiencia, iniciativa e inventiva), responsabilidad (por el trabajo de otros, por la elaboración, por el equipo, por la seguridad, por el material o el producto), esfuerzo (físico, mental, decidir, adiestrar a otro, informar, registrar), condiciones de trabajo (velocidad y cantidad, actividad peligrosa, lugar o período de trabajo desagradable), etc., asignando *puntos* a cada grado comparativo de requerimiento y realización, (bajo, medio, alto, sobresaliente u otros). 5o.—Estatutos de la organización. Compenetrarse de ella, tener una imagen de ella, no ignorar sus finalidades, no ignorar sus metas, saber si se alcanzan, saber hasta qué punto el bienestar y funciones ajenos dependen de uno.

Eso sería quizá desde el punto de vista empresarial el mejor camino a la *Productividad*. La fuente de la productividad es la satisfacción del hombre, lo que decide emprender a su gusto, con su esfuerzo. Eliminar los pasos inútiles, no suprimir los que sean manifestaciones personales del empleado, aumentarían en productividad las horas-hombre. A ello concurrirían complementaria pero no originalmente la *Seguridad y la Higiene del Trabajo* que cuidan del hombre que trabaja desde el punto de vista orgánico y físico. Su reflejo en la eficiencia, en la opinión pública y en los costos, mejoraría el concepto general de la seguridad social.

Finalmente, ha de considerarse la Técnica de las Decisiones. Es necesario a cada sistema de seguridad social ajustar sus *objetivos* a sus realidades y a sus posibilidades, lo que implica la presentación de un *marco* situacional dentro o para el cual se toman las decisiones, un *método* para adoptarlas y *comprobación* de su operación.

El tema se presta a extensión inusitada. No obstante, los límites de este trabajo imponen mencionar algunos de los métodos macrosociales más modernos y recomendables: beneficio-costos, insumo-producto, programación lineal, teoría de los juegos y de la alineación, las técnicas de simulación, minimax y otras. Cualquiera de ellos puede resultar conveniente si no se olvida que la seguridad social no es un negocio mercantil; es una función social.

F.—Relaciones Públicas.

Dicho está que las Relaciones Públicas son una especie de las Relaciones Humanas. Se avistan esas Relaciones Públicas o Relaciones

Externas del órgano (institución, oficina, hospital, centro de trabajo), con el público. Público es, a estos fines, todo otro ser humano no incorporado al centro de trabajo por una relación de trabajo subordinado: destinatarios del servicio (beneficiarios), los proveedores de bienes y de crédito, otros organismos a diversos rangos, nacionales o internacionales, etc., individuos o grupos humanos sobre los que irradia la actividad.

Fundamentalmente las Relaciones Públicas persiguen interpretar la naturaleza de la organización y darla a conocer o participar de ella a la comunidad que controla o en la que influye su conformación, para que pueda reconocerla como benéfica. O sea, llevar a la conciencia del público sus fines valiosos y los requisitos esenciales para disfrutar de su realización. Concilia de esta manera la organización con la sociedad. Es ganar amigos a quienes "impresiona" la idea de que la tarea de la organización es tarea común.

Una de sus formas es la publicidad. Ha de haber un emisor (publicista), un receptor o destinatario (público), canales (medios hacia el público y provenientes del público), objeto (mensaje), operación (dirección, ideas, promoción, ejecución, registro de impactos, comprobación), los cuales basta calcular su influjo tan sólo de mencionar la indispensable conciencia de la función de seguridad social.

G.—Investigación.

Comenzó como investigación de mercados. Pronto se descubrió que las ventas influían sobre la producción y tomó cuerpo de investigación económica. De ahí sólo hubo un paso a la noción actual, de investigación social, en razón de la importancia multilateral de tener a la mano información fresca, práctica y analítica de situaciones sociales para tomar decisiones a diversos niveles y con diferente alcance. Así se incorpora a la técnica de la seguridad social.

Instrumento para detectar, localizar, controlar y vigilar las enfermedades en los diferentes grupos y estratos de la población; la frecuencia de auxilio facultativo; número y composición de la población, niveles de ingreso y formas de gasto; localización de servicios conexos o similares o de sitios adecuados para su establecimiento, análisis de territorios, de opinión pública, de actitudes, de prejuicios, etc., es la *Investigación* una técnica cuyo esquema aplicado puede resumirse así:

<p>Dónde Cuándo Cómo Por qué Quiénes En qué cantidad</p>	}	<p>dan requieren usan</p>	}	<p>servicios</p>	}	<p>concurrentes alternantes nuestros</p>
--	---	-----------------------------------	---	------------------	---	--

Y QUE SE PUEDE HACER en relación con esos hechos para establecer, aumentar o mejorar la seguridad social.

H.—Extensión.

Entre los problemas técnicos de la seguridad social está el de su expansión. ¿Cómo extenderse teniendo en vista la complejidad de factores que pone en movimiento y de los que reclama su atención?

Un ensayo de solución aparece en los siguientes términos:

La extensión de la seguridad social, primeramente, puede hacerse: por territorio, por sujetos, por contingencias, por los medios.

Seguidamente, la extensión de cualquiera de ellos puede ser: sucesiva o progresiva, si de un foco se va extendiendo marginalmente (centros piloto, territorios piloto, etc., o sea de un centro a su periferia), y simultánea, si se establecen al mismo tiempo en diversos focos (cajas regionales, etc.). Duplex, si se combinan los dos procedimientos en cualquiera de las líneas o en todas.

Finalmente, la extensión puede ser directa o indirecta en su forma actual de operar, y ser inmediata o diferida, en el tiempo.

Un nuevo hospital regional sería extensión territorial sucesiva. Puede incluir los mismos sujetos y en ese caso la extensión personal es indiferente o neutra. Pero puede extender los medios, v.gr.: atención médica directa en vez de reembolso del gasto (prestación indirecta), o puede extenderse a otras contingencias no cubiertas en la región, v.gr.: maternidad.

Este agrupamiento para la realización facilitaría las decisiones y el equilibrio financiero.

I.—Afilación.

El registro e identificación de los sujetos activos y pasivos de la seguridad social, puede valerse de los siguientes procedimientos técnicos:

Vucetich o dactilográfico. Se usó inicialmente para formar la ficha signalética de los delincuentes y que consiste en imprimir las huellas dactilares, atribuyendo un número a cada diagrama por dedo, arriba los de la mano derecha, abajo los de la izquierda, como un número quebrado. A esa técnica dactiloscópica sucedió la Poroscopia que consiste en descubrir la identidad por medio de los humores que dejan impregnados los poros de los dedos. Esta, por supuesto, no se usa en seguridad social.

Numeral. Tres hipótesis: 9 cifras es la primera, que representan convencionalmente lugar y fecha de nacimiento; la segunda, un número de una o más cifras, generalmente tres, por el año de primera inscripción, separado con guión de un número casi siempre de dos cifras por el año de nacimiento y después de nuevo guión otro número progresivo de

inscripción. La tercera, similarmente, un número por el centro de trabajo, otro por el nacimiento, otro por el año de inscripción y el último progresivo.

Determinantes. Algunas de sus variantes son:

1o.—Apellido paterno en mayúscula inicial, guión, primera vocal minúscula; número progresivo de ese determinante apelativo. Ejemplo: R-a-7225.

2o.—Empresa, asociación o institución a la que se pertenece, en letra o número; número progresivo de ese determinante. Ejemplo: Ramo VI del Ejecutivo Federal mexicano (Hacienda), sería 6-36620.

3o.—Oficina de inscripción en número o letra; número progresivo de ese determinante. Ejemplos: 4225-135098; BL 54 730.

4o.—Entidad o región de inscripción en número o letra; número progresivo. Ejemplo: DF-83075.

5o.—Prestación, derecho u obligación que origina el registro, o sea por concepto, en número o letra; número progresivo. Ejemplo: 11-17112.

6o.—Apellido paterno o primero, en mayúsculas las dos primeras letras; apellido materno o segundo, mayúscula la primera letra; y nombre propio en mayúscula la primera letra del primer nombre en caso de tener nombre compuesto; fecha de nacimiento en dos cifras para el año, dos para el mes y dos para el día. Tratándose de empresas o instituciones, iniciales mayúsculas del nombre y fecha de constitución legal o de incorporación al régimen. Ejemplos: RAAO 360401; Abarrotes de México, S. A; AM-500711, agregando 1, 2, etc., a establecimientos dependientes o sucursales en orden de constitución.

Es importante evitar excesivos datos para el registro, así como la múltiple inscripción que puede repercutir en los cálculos y planes de la seguridad social. Cada sistema podrá adoptar la técnica más conveniente. Al efecto se señalan algunos obstáculos de aplicación y de eficacia:

La Vucetich requiere peritos dactilógrafos y puede no haberlos en el número y lugares necesarios; además, los sujetos pueden estar mancos o sin dedos y las personas colectivas carecen de esos miembros físicos.

Los numerales requieren procesamiento central, lo que retardaría la expedición de la identificación, tarjeta, boleta o credencial (el ISSSTE tardó 4 años para expedirlas). Habría que resolver la identificación provisional para casos de urgencia, o se dificultaría el control central si se asigna a cada oficina registradora números progresivos *M* a *X* para la inscripción inmediata. De todas suertes se requeriría un catálogo de todo el sistema.

Por esa misma razón no es fácil asignar un número progresivo al sujeto, a pesar que el determinante sea fácil de construir. Todavía más; ¿si el sujeto sirve a dos empresas?, ¿y si las empresas están ubicadas en

distinta región? El afiliado puede cambiar de domicilio, de nacionalidad, etcétera.

De ahí una razonable inclinación por el último sistema, de radical onomástico e índice numérico (RAAO360401). Los problemas se minimizan a: cambio de nombre y cambio de fecha de nacimiento (voluntaria o involuntariamente, suplantación, fraude, etc.), y en casos excepcionales, el cambio de alguna letra porque el radical resulte ofensivo.

J.—Financiamiento.

Por sus antecedentes se tienen a la Teoría del Seguro y al Actuarado Social. El financiamiento de la seguridad social (cálculo del ingreso, gestión y erogación de recursos), ha de tener en cuenta los siguientes puntos:

1o.—Selección de la contingencia que debe atender (riesgo asegurable para el seguro privado);

2o.—Estadísticas de la contingencia, analizada con las concurrentes (la experiencia, para el seguro privado);

3o.—Predeterminación de los medios aplicables (pagos, del seguro privado);

4o.—Cálculo de la probabilidad de la contingencia (del riesgo);

5o.—Canalización del peso de la contingencia (solidaridad y compensación del riesgo);

6o.—Cálculo de la prima social, contribución o cuota (de las primas brutas, para el seguro privado).

Dicho está como se hace el cálculo de la prima.

En seguida se expresan algunas formas de determinación de las cuotas mismas:

Desde el punto de vista de los sujetos contribuyentes, la cuota puede ser unipartita si es un solo sujeto el pagador (el Estado, el patrón, el trabajador, el independiente, el familiar, etc.); bipartita, tripartita o polipartita o multipartita, si son dos o más sujetos los que concurren a integrar la cuota.

Desde el punto de vista de la fuente de la cuota, puede ser: 1o.—Dependiente del salario: a) proporcionalmente a él —ISSSTE—, b) por cada nivel de salario, es decir, por cada categoría, clase o grupo de salario, pudiendo hacerse a parte fija y otra variable complementaria —IMSS—. 2o.—Independiente del salario (Inglaterra; cooperativas y seguros colectivos de vida en México, etc.).

Desde el punto de vista de la cobertura, la cuota puede ser: 1o.—A corto plazo, variable en cada sistema, hasta un máximo de tres años; para cubrir prestaciones inmediatas. 2o.—A largo plazo, igualmente variable

y ad hoc a las prestaciones diferidas. Aquí pueden adoptarse: a) el reparto o derrama simple y el que establece un fondo de cobertura; b) la capitalización, individual o colectiva.

Desde el punto de vista de la magnitud del medio financiado, puede ser: plena o limitada (*forfaitaire*).

Las reservas de seguridad social en un país pueden llegar de este modo a significar un porcentaje importante (20% en Chile) de la inversión interna bruta. Para que cumpla sus fines de redistribución es necesario imponerle movilidad, en la fórmula ahorro-inversión, aspectos que no corresponden ya a la técnica de la seguridad social sino a las Finanzas de la Seguridad Social.

K.—Operación.

Todas esas técnicas concentran sus esfuerzos a dar un contenido real a la seguridad social. Son los hilos ocultos del fenómeno. Pero actuar implica una marcha visible, la operación de la seguridad social. Se realiza preferentemente con prestaciones propias y, al lado de ellas, otras paratípicas que encuadran en la seguridad social con renovada autonomía, como ramales específicos de ella.

a).—Prestaciones propias.

Por su forma de operar las prestaciones pueden ser directas (subsidio) o indirectas (reembolso del pago de funeral o del servicio médico); por su operación en el tiempo pueden ser inmediatas (servicio médico) o diferidas (jubilación); por su magnitud, plenas o limitadas (*forfaitaires*).

Cualquiera de ellas, por su contenido puede ser: en servicio, en dinero o en especie. La historia diferencia el servicio de la especie, como se anotó en su oportunidad; el servicio no es cosa, es algo del hombre. Hasta dar dinero sería servicio finalmente; pero de esa unidad confusa deben hacerse distinciones, debe irse a lo heterogéneo coordinado.

Las prestaciones *en servicio* pueden ser:

a).—De salud. Ejemplos: servicio médico, servicio quirúrgico, servicio obstétrico, hospitalización, recuperación, rehabilitación, laboratorio y radiología, seguridad e higiene del trabajo, cambios de adscripción en el trabajo, etc.

b).—De economía. Ejemplos: servicio de empleo, de información y asesoramiento técnico, crédito a la vivienda y a otros fines, lavandería, peluquerías, tiendas, cooperativas, arrendamientos baratos, etc.

c).—De promoción social. Ejemplos: educación, Centros de Seguridad Social, talleres, clubes, guarderías, hogares substitutos, hogares temporales, colonias, etc.

Las prestaciones *en dinero* pueden ser:

a).—Subsidios. Ejemplos: subsidio familiar, subsidio de incapacidad, subsidio de maternidad, subsidio de desocupación, subsidio escolar, pluses al salario, etc. En general, cubren la parte preactiva o activa de la vida.

b).—Pensiones o rentas. Ejemplos: pensión de viudez, pensión de orfandad, de vejez, jubilación, etc. Cubren los extremos de la vida y además son periódicas por naturaleza.

c).—Otros pagos. No clasificables en los anteriores. Se otorgan generalmente una sola vez. Ejemplos: dote matrimonial, pago de marcha, gasto de funerales, seguros de vida, seguros de retiro, seguros de viaje, seguros de cosechas, de ganado, fondo de trabajo, de ahorro, indemnización global, etc.

Las prestaciones *en especie* pueden ser:

a).—De salud. Ejemplos: medicamentos, prótesis, leche, muletas, sillas de ruedas, anteojos, etc.

b).—De economía. Ejemplos: canastilla postnatal, gas combustible, etcétera.

c).—De promoción social. Ejemplos: artículos deportivos, material de trabajo, desayunos y otros alimentos, etc.

Ahora bien, los métodos para *graduar* las prestaciones contemplan tres posibilidades: hacerlas depender de las cotizaciones, no hacerlas depender y establecer un mínimum garantizado.

Cuando dependen de las cotizaciones pueden imponerse períodos de cotización, de antigüedad y de edad. No hacerlos depender obligaría a conocer la situación íntegra de necesidad del beneficiario o establecer in genere la prestación, y, por un mínimum garantizado, sería indispensable establecer una cantidad o parte fija como pago del beneficiario, independiente de la cotización, de la antigüedad y de la edad.

En segundo término, la cuantía puede determinarse en un porcentaje de ingreso o de salario; en una cantidad fija, o en una suma variable. Estos tres métodos pueden combinarse según se tomen en cuenta o no las cotizaciones o se opere un mínimum garantizado.

Además, la variabilidad puede ser: automática, instada, periódica, progresiva, regresiva, proporcional, básica y complementaria. Ejemplos de cada una serían: la prevista a término o a condición, que generalmente exige índices de niveles de vida; la de adaptación al grado mayor o menor de invalidez; las revisiones a lapsos, la que aumenta el índice con la base inicial; la que lo disminuye; la que establece porcentajes para aumentar o disminuir; la que señala la base mínima y la que prevé pagos adicionales en ciertas hipótesis (atención a niños, atención a ancianos, auxiliares domésticos, etc.).

La vigencia es un punto de derecho extraño a la técnica que se está exponiendo.

b).—Seguridad e Higiene del Trabajo

Se levantan sobre tres columnas: las condiciones del centro de trabajo, la prevención de riesgos profesionales y los auxilios de urgencia. Dos son sus resultados principales: salud y rendimiento, consecuentemente, su producto final es mayor productividad por horas-hombre.

La Seguridad del Trabajo (no limitada al industrial), enfatiza los aspectos físicos del problema (luz, ventilación, temperatura, humedad, localización, funcionalidad, aislamiento, protección, manipulación, etc.), en tanto que la Higiene del Trabajo acentúa los aspectos biológicos (sanitariedad ambiental, posibles focos infecciosos, aspiraciones nocivas, profilaxis específicas, etc.), por lo que entroncan con la Ingeniería Industrial (o Ingeniería del Trabajo).

c).—Trabajo Social

Se expuso en la evolución histórica y en la depuración del concepto de seguridad social, la noción de Trabajo Social. A continuación se citan algunos ejemplos de aplicación frecuente:

Vigilancia de la dieta; vigilancia del cumplimiento de las prescripciones médicas; aliento a la Rehabilitación; tramitación de documentación de seguridad social; recomendaciones para el tratamiento; recomendaciones para el cambio de adscripción o readscripción; recomendaciones para el subsidio familiar; análisis para la concesión de créditos; decisión de la admisión a Guarderías, Hogares Temporales y Substitutos; promoción del matrimonio; comprobación de supervivencia; promoción de grupos; visitas domiciliarias a beneficiarios; reclutamiento de personal para el trabajo y para los Centros de Seguridad Social, etc.; selección de personal para el trabajo y de prospectos; integración de la comunidad; explicación del funcionamiento de la seguridad social; explicación de las prestaciones a que se tiene derecho; atención de Relaciones Públicas; supervisión de seguridad en las industrias; investigaciones diversas.

d).—Funcionamiento

La institución establece *contacto* con los patrones, o con los beneficiarios si son independientes o familiares.

En seguida, mientras los servicios están listos a entrar en acción, el *procesamiento* de datos ocupa la actuación interior: asignar el número de registro, formar el historial, confrontar pagos y cobros, llenar estadísticas, controlar a los retenedores (patrones o independientes).

Hecho esto, o antes si acuden al servicio de urgencia para contin-

gencias psicobiológicas, se entra al *ejercicio de prestaciones*, de dos maneras: por *instancia* del beneficiario, o se acude *oficiosamente* a la situación de necesidad.

Ya en movimiento, se entreteje una red de *relaciones con los sujetos* más o menos persistentes: Inspección, Trabajo Social, auditorías, comprobaciones, investigaciones, publicidad.

Así, aunque el servicio (o beneficio) puede *concluir* materialmente para un sujeto, reanudarse y concluir de lapso en lapso para él mismo; puede continuar para otros esa red intrincada de agrupamiento social y de servicio, de operación de recursos, como un andamiaje listo para captar a este sujeto, a ese otro, a aquellos más, cuantas veces sea necesario. A los ojos del público, ello le da vida permanente.

V.—Efectos de la Seguridad Social. Análisis somero.

El fenómeno todo entero de la seguridad social provoca en la sociedad efectos de muy diversa índole; o los resiente procedentes de los campos de la vida social y otras veces se interactivan mutuamente en un ir y venir en cadena.

El análisis que sigue es meramente indiciario y esquemático, desde el punto de vista de la seguridad social. Después de cada agrupamiento se hará un comentario de cómo ordenaría los mismos o semejantes hechos la disciplina especial de que se trate:

A.—Sociológicos.

a).—Efectos que provoca. Ejemplos:

1o.—Modifica el ambiente humano, tanto rural, como urbano, suburbano o semiurbano.

2o.—Crea un nuevo tipo de urbanismo. La escuela arquitectónica de más auge combina la salud, la belleza y la libertad.

3o.—Genera costumbres sanas frente a 'focos' de 'infección' social.

4o.—Incita a la asociación.

b).—Efectos que resiente. Ejemplos:

1o.—Las formas de vida preexistentes.

2o.—Las interacciones aborígenes.

3o.—Prejuicios y tradiciones estructurales.

c).—Interactividad. Ejemplos:

1o.—Fomenta culturaciones recurrentes: investigaciones administrativas, médicas, etc.; estudios científicos, symposia, mesas redondas, congresos, conferencias, escuelas, cursos, etc.

2o.—Cambia el número y la composición de la población: aumentan los tiempos de vida (niños, adultos y viejos más tiempo vivos), que constituyen a su vez problemas de seguridad social.

Hasta aquí el examen de estos hechos desde el punto de vista de la seguridad social.

Pero una Sociología de la Seguridad Social lo haría desde el punto de vista de la Sociología: interacciones específicas, estructuras, organización y movilidad sociales.

B—Económicos

a).—Efectos que provoca. Ejemplos:

1o.—Suplencia o complementariedad del ingreso y del gasto personal.

2o.—Activación del circulante.

3o.—Gastos de consumo.

4o.—Gastos de inversión.

5o.—Formativo del gasto público.

6o.—Redistributivo del ingreso nacional.

7o.—Reducción de fuerza inactiva.

8o.—Disminución de tiempo perdido en tránsito al trabajo.

b).—Efectos que resiente. Ejemplos:

1o.—Formativo del ingreso nacional.

2o.—La capacidad de las fuentes de financiamiento.

3o.—Esquema de costos y precios.

4o.—Cambios en las curvas de la demanda.

5o.—Debilidad o fortaleza de la moneda. Devaluación.

6o.—Cantidad de circulante.

7o.—Retracción o flexión de la inversión.

8o.—Estructura ocupacional.

9o.—Estructura de salarios y otros pagos (construcción, medicinas, etc.).

10o.—Inventos en la industria; renovaciones administrativas.

11o.—Revalorización de bienes de capital y de la naturaleza por mejoras (depreciación o reprecación).

c).—Interactividad. Ejemplos:

1o.—Las transferencias intersectoriales.

2o.—La creación de fuentes de trabajo.

3o.—Integración de costos.

4o.—Los niveles mínimos.

5o.—Integración presupuestal.

Ahora —como en el caso anterior la sociología—, una Economía de la Seguridad Social organizaría el estudio de los hechos precedentes por su trascendencia en el proceso económico, o sea la operación de la seguridad social en la producción, en la circulación, en la distribución y en el consumo, así como también en la Política Económica. Y las Finanzas: de la Seguridad Social examinarían los gastos, los ingresos, la deuda y el crédito, el presupuesto y la Política Financiera de la seguridad social.

C—Psicológicos

- a).—Efectos que provoca. Ejemplos:
- 1o.—Sentimiento de igualdad.
 - 2o.—Influencia de los triunfos nacionales.
 - 3o.—Influencia de los símbolos.
 - 4o.—Enfrenta al tradicionalismo con el individualismo asociativo.
 - 5o.—Conciencia de un destino común.
 - 6o.—Un nuevo tipo de actitud interhumana.
 - 7o.—Intercambios personales y formación de grupos.
- b).—Efectos que resiente. Ejemplos:
- 1o.—La tradición de los grupos y subgrupos demográficos.
 - 2o.—Las ideas de la mayoría.
 - 3o.—Influencia de las ideas del partido dominante.
 - 4o.—Solidaridad pasiva.
- c).—Interactividad. Ejemplos:
- 1o.—Confianza o desconfianza en el sistema.
 - 2o.—Recurrencia del ocio.
 - 3o.—Reactividad para el trabajo.

Desde un punto de vista psicológico, la Psicología de la Seguridad Social examinaría hechos como los anteriores en orden a la formación de actitudes y a la importancia del rol.

D—Políticos

- a).—Efectos que provoca. Ejemplos:
- 1o.—Cooperación de clases en vez de lucha de clases.
 - 2o.—Dependencia de otros factores a las decisiones políticas.
 - 3o.—Apoyo reticente de algunos partidos.
 - 4o.—Formativo del programa del gobernante.
 - 5o.—Cambio de cuadro directivo.
- b).—Efectos que resiente. Ejemplos:
- 1o.—La forma del Estado.

- 2o.—La forma de Gobierno.
- 3o.—El sistema de administración pública.
- 4o.—Expresión de la forma adoptada por quienes tienen derecho a voto.
- 5o.—Las direcciones de los partidos.
- 6o.—Radicalidad o moderamiento de los partidos.
- 7o.—Influencia y fuerza de las asociaciones profesionales.
- 8o.—Los cambios de gobernantes.
- 9o.—Trazamiento de las políticas de Estado y privadas.

c).—Interactividad. Ejemplo:

- 1o.—Cambio de ejecutivos.
- 2o.—Programas gubernativos.
- 3o.—Los principios de oportunidad y de conveniencia.

La Política de la Seguridad Social ordenaría los fenómenos de poder ejercidos en seguridad social, relativos a la forma de Estado, a la de Gobierno, a la estructuración y función de los partidos y de las asociaciones profesionales, a la participación de grupos ciudadanos y a sus normas tácticas y ejecutivas.

Serían problemas diversos a una política de seguridad social, que correspondería a la teoría propia de ésta, para la fijación de objetivos y los medios de realización, cuya metodología se apuntó a propósito de la Administración de la Seguridad Social, sobre el aspecto técnico de las decisiones.

E—Jurídicos

a).—Efectos que provoca. Ejemplos:

- 1o.—Influencia sobre el orden jurídico.
- 2o.—Acción de los grupos organizados sobre la acción legislativa.
- 3o.—Protección del accidente del trabajo 'in itinere'.
- 4o.—Clasificación de las empresas por su grado de riesgo.
- 5o.—Renovación de la jurisprudencia.
- 6o.—Catalogación de contingencias.

b).—Efectos que resiente. Ejemplos:

- 1o.—Protección de los intereses sociales, uno de ellos la seguridad.
- 2o.—Organización del poder y armonización de la sociedad (el derecho, como una forma de vida social).
- 3o.—Distribución de competencias.
- 4o.—Concreción de medidas técnicas en otros derechos.
- 5o.—Amortiguación, catalización o precipitación de normas.

c).—Interactividad. Ejemplos:

1o.—Justicia en la contribución.

2o.—Juridización de la seguridad social y de otras ideas y técnicas.

3o.—Regulación de la atribución del Estado y de la actividad de entes colectivos y de los individuos, en torno a la seguridad social.

Por su parte, el Derecho de la Seguridad Social examinaría los hechos según los sujetos de la relación; el objeto (derechos y obligaciones principales y derivados) y las formas jurídicamente reguladas de seguridad social.

F—Otros.

a).—Éticos: el cambio de valoración de los hechos y de las actitudes, etc.

b).—Estéticos: la sensibilización a los ambientes, al arreglo personal y hogareño, a las manifestaciones artísticas, etc.

c).—Actuariales: las coberturas por rehabilitación que truecan las pensiones, etc.

De esta suerte podrían irse examinando los variados efectos en las actividades humanas y en el campo de la cultura.

Quede bien claro que cada disciplina puede estudiar desde su punto de vista especializado el fenómeno de la seguridad social, y de paso se han sugerido las proyecciones científicas diversas de la teoría y de la técnica de la seguridad social desenvueltas hasta este punto.

Ciertas consideraciones finales rematarán este estudio: Por todo lo dicho, quien paga realmente la seguridad social es el pueblo entero, indirectamente al través del sistema tributario y del sistema de precios a los que los empresarios cargan su cuota respectiva.

La interrelación de los fenómenos impone la conciencia de que no podrían formularse planes macrosociales de desarrollo, como el Plan a 20 Años de México o los Mercados Comunes, sin tener en cuenta el vastísimo fenómeno de la seguridad social.

Pero esa misma interrelación no impide destacar el fenómeno desde cada punto de vista.

Ahora puede hablarse con menos confusiones de un Derecho de la Seguridad Social y hacia él se enfila la proa de este estudio.

TITULO SEGUNDO
JURICIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Capítulo I

**UBICACION DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN LA ENCICLOPEDIA JURIDICA**

- I.—Sobre la juricidad de la seguridad social.
- II.—Sobre la autonomía del Derecho de la Seguridad Social.

Capítulo II

TECNICA JURIDICA

- I.—Fuentes del derecho de la seguridad social.
- II.—Interpretación del derecho de la seguridad social.
- III.—Integración del derecho de la seguridad social.
- IV.—Otros problemas de aplicación del derecho de la seguridad social

Capítulo III

DERECHO SUSTANTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Primera Parte: Sujetos.

- I.—Relación jurídica de seguridad social.
- II.—Sistema.

Segunda Parte: Objeto.

- I.—Panorama general.
- II.—Contenido de los derechos y obligaciones.

Capítulo IV

OTRAS PROYECCIONES JURIDICAS DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

- I.—Sobre un derecho procesal de la seguridad social.
- II.—Sobre un derecho sancionador.
- III.—Sobre un derecho internacional y sobre un derecho comparado de la seguridad social.

Capítulo I

UBICACION DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ENCICLOPEDIA JURIDICA

I.—Sobre la juricidad de la seguridad social.

II.—Sobre la autonomía del derecho de la seguridad social.

CAPITULO I.

UBICACION DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ENCICLOPEDIA JURIDICA.

I.—Sobre la juricidad de la seguridad social (1).

Como se ha visto, por la seguridad social la interdependencia solidariza a los hombres de una manera nueva y propia. No sólo garantiza la autonomía de la voluntad (también el Derecho del Trabajo por sobre el mínimo), o supedita al hombre a la voluntad del Estado. El propio interés, el pensamiento de las propias necesidades futuras posibles (nadie puede saber de antemano cuándo le llegará el momento de encontrarse en desgracia), normó las contribuciones desde las más antiguas formas de seguros, las fraternales; normó los grupos y los sigue normando todavía, para hacer de las contingencias de todos una causa común. La insuficiencia de cualquier presupuesto de Estado para sostener solo aún el más perfecto plan de cobertura y el pavoroso peligro de una creciente Asistencia de miserables e inútiles, requieren la fuerza del derecho para integrar sistemas nacionales que generen hombres autosuficientes en la solidaridad, razón que supone un nivel de ingreso individual y general, que también el derecho debe garantizar.

El afrontamiento de estas cuestiones colectivas, de profunda conexión con las viscitudes personales, otorga un sello propio a la juricidad del fenómeno estudiado. Basta el solo planeamiento, no importa la solución, para admitir la existencia de un sistema coherente en torno a las contingencias de la vida. Y que ese sistema es de garantía.

Pero no es sólo mantenerla activa, indemne, productiva, difundiendo a las generaciones futuras el precio de un malestar social actual, o de un

(1).—Se dice juricidad lo mismo que pudo haberse dicho juridicidad; su origen, el sustantivo latino *jus, juris*, y la terminación generalizante, no modifican en nada la significación y su uso según reputados etimólogos es indistinto.

hombre. Lo otro, el interés, es la aptitud, es la sensibilidad mayor o menor para expresar la aspiración a una vida justa para todos, para expresar la correlación de la vida propia con la de los demás.

La justicia social y el bien común justifican ese sistema coherente de garantía en torno a las contingencias.

Precario o pleno, experimental o camino de la madurez, según el hombre y sus circunstancias, se ve en la disputa judicial (como en otros fenómenos jurídicos) sobre una dote matrimonial, sobre una pensión, sobre una contribución, una tutela jurídica de aquella vieja y eterna aspiración humana, que ha encontrado en el desenvolvimiento de las ideas y de las formas de vida, instrumentos capaces de integrar a los prójimos hacia su propia superación: difusión del peso del riesgo al través del procedimiento actuarial en vez de la humilde cuota de los *Collegia* romanos; organismos poderosos diversos al despunte mutua; familias y hombres todos del Estado, alineados hacia un fin valioso, no el aislamiento de grupitos, y un derecho en vez de limosna que se erige contra el azar.

Por fin se descubre que la seguridad social, como fenómeno jurídico, es uno de los derechos fundamentales de los hombres, inescindible de su personalidad.

II.—Sobre la autonomía del Derecho de la Seguridad Social.

Ese derecho de garantía inherente al hombre no puede quedar fuera del orden jurídico.

El orden jurídico por definición es uno solo, de plenitud hermética. Su unidad deriva de la universalidad del hombre y de la unicidad en la manera de normar la conducta que lo distinguen de otros órdenes de normas, de la moral por ejemplo. Igual que ésta, su contenido circunstancial varía, varía el modo concreto de realizar el derecho; pero el derecho sigue siendo derecho. Debe, pues, la seguridad social, en ese orden jurídico, ocupar un sitio que hay que averiguar.

En torno a aquella premisa, celebérrimos juristas como Triepel y Anzilotti, como Scelle y Kelsen, apostados en ángulos diferentes, sustentaron o el dualismo o el monismo jurídicos para justificar si las normas creadas por un Estado o las normas o compromisos de un Estado con otro eran las que debían prevalecer. El problema así visto es de jerarquía de normas. En otra parte (fuentes del derecho) se expone una postura propia.

Pero lo que viene al caso es advertir, ante la unidad del derecho, la existencia de esos órdenes conciliables e interinfluyentes: el derecho interno y el derecho internacional, que más que diferenciarse en su esencia se distinguen por su estructura, de suerte que se puede hablar respecto de ellos de una autonomía, la que por fundarse en la interdependen-

bienestar general del que tampoco disfruta el mundo a sus anchas todavía. En medio de las preocupaciones de la vida en común, ¿cuál es el oriente?, ¿qué justifica obligar a los hombres y a las generaciones en tan difusa tarea?

Si, ya se sabe que el orden exige colaboración y que ese orden está encomendado al derecho. También se sabe que la firmeza es indispensable al orden y este saber a que atenerse colectivo sólo lo puede garantizar el derecho, y se sabe igualmente que la coordinación de voluntades y de intereses a todo el mundo le parece justa cuando ha satisfecho su propio interés. Pero, ¿acaso sabe el hombre hasta dónde llega su propio interés?. Antes que otra cosa el hombre ha sido hombre. ¿De qué interés hablaría si la sociedad a la que vino no le hubiera dado la oportunidad de vivir?. La sociedad es la condición en la que desenvuelve su vida, la sociedad de ayer y la de hoy, de la que recibieron sus padres o recibe él lo poco o lo mucho que permiten las formas de convivencia. Por eso la noción de lo justo no se debe concentrar en él mismo ni concentrarse en la humanidad, enfrentándolo a ella, como un punto antagónico de sí mismo. La noción de lo justo aspira a conjugar esos extremos de su vida. Después de todos los siglos de historia, el hombre sigue aspirando a esa justicia que armonice el bien de todos, a una justicia social, de sí mismo y de la sociedad. Una fórmula le hizo creer que lo justo era dar a cada quien lo suyo y que esto era tan fácil como decir: "tanto doy, tanto y más me debes dar". O en otra fórmula: "tanto hiciste, tanto doy". Esas fórmulas no han resuelto el problema del hombre. Sigue buscando el modo de equilibrar, de mejorar los términos de su vida social.

Por doquier aparece ya la socialización de esto y de lo otro, la socialización del derecho por ejemplo. Y es que las manifestaciones humanas tienen esa vocación a lo justo social, al justo medio entre individuo y colectividad. Ese acomodamiento se hizo más palpable en ésta época porque el hombre percibe mejor su fuerza asociativa, su inclusión en los grandes grupos sociales, su universalidad en última instancia, al mismo tiempo que el grave desnivel de oscuro origen que desgraciadamente existe.

El Estado debe utilizar su poder que hoy en día debe ser el poder del derecho, como un mecanismo, el más vigoroso, de reajuste de las condiciones sociales existentes. Si puede exigir el sacrificio de la vida para mantener inviolada la Patria, con mayor razón puede y debe exigir cooperación de todos para defender y acrecentar los valores vivos de esa vida, en la proporción que las fuerzas de cada quien lo permitan, para darlo en la medida de la necesidad de cada quien, pues la sociedad es la que ha creado esas condiciones.

Esto, un estilo de bien común, de nueva justicia redistributiva, imperfecta aún como lo humano, es la aspiración esencial y profunda del

dencia, siempre será relativa, no absoluta. El desarrollo de una técnica propia no excluye elementos de la técnica jurídica común aplicados a su respectivo campo; lo que es la voluntad, el contrato, las personas, los bienes, las obligaciones, hechos delictivos y acciones para el derecho interno, son respectivamente un elemento de existencia de los compromisos internacionales, los tratados, los sujetos, la soberanía territorial, las servidumbres internacionales, territorios sujetos a mandato (como a tutela), responsabilidad, culpa, ineficacia y acciones, para el derecho internacional.

En seguida se deja sentir la influencia "realista" del derecho público interno en el derecho internacional (Público, Constitucional y Administrativo), verbigracia: la ocupación, el bloqueo, la continuidad de viaje, el sujeto y la potestad de reglar actos, la competencia, el servicio público, el dominio público, el orden público, etc., que puestos en el terreno internacional tienen su sentido propio. La diferencia técnica en la elaboración de las normas jurídicas (en un caso legislativas, en otra convencionales); la importancia desigual de los tribunales (permanentes y obligatorios en un caso, y en otro: recientes y con lagunas, discretionales y con arbitrariedad en zonas no reguladas); los aparatos coactivos, en un caso legislados, de policía y con sanciones ejecutivas, y en otro caso (de poca influencia romanista) con excesiva influencia de nociones extrajurídicas (política, economía, soberanía, equilibrio, espacio vital, etc.) sobre los que se teje la acción de los agentes del Estado, diplomáticos y consulares. Todos estos datos, pues, contribuyen a convencer no sólo de la existencia, también de la necesidad de esos dos grandes órdenes, sistematizados en su línea; convencen de la necesidad de clasificarlos para explorar lúcidamente su entraña, acorde el sabio consejo de Spencer, para ir "de lo homogéneo confuso a lo heterogéneo coordinado".

Se aprecia la adecuación de cada rama jurídica a una gran manera de conducirse los hombres en torno a un gran problema suficientemente fuerte para objetivar las normas de la vida en común con el mismo designio de la conducta, ante un campo de peculiar desarrollo, con un motivo o con un fin o con un valor de acuerdo con el cual el obrar participa de la perfección racional.

A ese fundamento obedece la tradicional división del derecho interno (correlativamente también del internacional) en Público y Privado, razón misma para no ser un dogma de la Ciencia del Derecho, que es una ciencia de deber ser, susceptible entonces de acomodamiento a su misión primordial: polarizar el estudio y la regulación normativa de la vida humana en torno a los problemas de esta misma.

Una revista obligadamente pasajera de las tesis sólitas y de las nuevas ideas en el derecho orientará la averiguación planteada.

La teoría del interés en juego ha tenido que doblegarse ante la urgencia de un criterio objetivo de distinción; la utilidad privada o el interés general lo mismo pueden presentarse en el derecho privado como en el público.

Un escollo semejante tuvo la doctrina patrimonialista. Las finanzas públicas y los contratos administrativos bastan para concluir que no sólo los particulares sino también el Estado tienen patrimonio.

En época posterior, decir que el derecho privado es sustantivo en tanto que el público, para asegurar las relaciones humanas de aquél, es instrumental, fué el influjo del liberalismo o del individualismo burgués, antes que el Estado asumiera por exigencias históricas las nuevas tareas sociales.

Pero de pronto pareció alcanzarse la exactitud deseada: si se requiere la concurrencia de la voluntad de los obligados, es derecho privado. Si hay subordinación, es público. A esta teoría de la naturaleza de la relación se refutó que el mismo particular podía entrar en relación de subordinación si actuaba como titular de poder público. Luego la naturaleza de los sujetos determinaba la publicidad o privacidad del derecho. ¿Y por qué no los dos criterios combinados?. La cuestión ha llegado a ese punto.

No obstante, la paulatina gestación de problemas desconocidos a los que la humanidad debía dar solución jurídica, hicieron pensar en una nueva realidad en el derecho. Era obvio que esa nueva realidad no podía quedar fuera del orden jurídico. Ansióse la acomodación a uno u otro gran sector.

El desfile más apasionante de hombres y de ideas lo suscitó el fenómeno trabajo industrial. Civilistas, publicistas, no acertaban a ajustar exactamente su estatuto a un sector determinado. Ya encontraban elementos privatistas, ora publicistas, cada cual sometido a la crítica del otro campo. Las consecuencias jurídicas atribuidas por cada solución doctrinaria, debían influir de diverso modo sobre las situaciones reales humanas en la medida que respondieran o no al valor que la conducta pretendía realizar.

Hubieron tesis eclécticas, unas que explicaron la naturaleza jurídica del estatuto del trabajo como de una o de otra gran rama según la institución específica analizada; otras, la explicaron como un ordenamiento mixto hecho de elementos públicos y privados, y otras, en fin, pudieron ver que ya había desarrollado una técnica propia y figuras que no se localizan en los terrenos tradicionales, de las que irradiaban o a las que confluían aquellos viejos elementos. En el fondo, mientras los juristas debatían sobre la fórmula racional, el pueblo buscaba la expresión de una justicia de reequilibrio social: habían perdido su función otras formas de vida.

Se llegó, pues, al cuadro siguiente, sobre la ruña de Radbruch, de Roubier y de Schmitt:

El derecho público, con sus ramas, el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y el Derecho Fiscal.

El derecho privado, con sus ramas, el Derecho Civil y el Derecho Mercantil sólo en la zona que postula autonomía de la voluntad.

Y el derecho mixto o social (¿o de qué otro modo llamarlo?), profesional o concreto como el Derecho Marítimo, el Derecho Mercantil, el Derecho Industrial, el Derecho Agrario, el Derecho del Trabajo, etc.; o regulador o abstracto, como el Derecho Penal, que asegura otros derechos de particulares pero tutela el orden jurídico, y el Derecho Procesal, que es un derecho para el derecho. Sólo el mixto profesional es el derecho para los hombres en su concreta funcionariedad social. Consecuentemente, será el que más revolucione e introduzca constantes cambios en las ideas jurídicas.

En cada caso la técnica desenvuelta gira en torno de un problema humano fundamental.

Falta ver si entre esas soluciones autonómicas del derecho está considerada la seguridad social.

En razón del interés ve así el del individuo como el de la colectividad. La operación de su patrimonio alcanza visos de público pero también de particular; la naturaleza de la relación lo mismo establece un mínimo imperativo que atribuye efectos jurídicos a la manifestación de la voluntad por sobre el mínimo, o de otra manera, es elástica o expansiva hacia el mejoramiento del nivel de vida individual y general. Los sujetos actúan a veces como titulares de poder público, en toda una línea, y en otra no.

¿Es público, es privado, o es mixto, el derecho de la seguridad social?, ¿alguna rama lo capta?

El concepto de familia, que podría adscribirlo al derecho civil, tiene una solución extraña a éste: la dependencia económica. Por eso pervive el problema de alimentos. La misma idea rige las derogaciones a veces severas del parentesco, y si se extiende después de cierta edad o de algún padecimiento o invalidez, es porque las circunstancias psicobiológicas o culturales de las personas representan su máximo interés: Es vida humana viviente que se objetiva. El derecho civil es ajeno a estas cuestiones aún en las de su más hondo significado humano, el derecho de familia. Las reglas de la sucesión mortis causa no se surten en seguridad social con igual regularidad; la norma indica atentas aquellas razones, el orden y el grado de preferencia o de concurrencia, inclusive, lo que ya es una gran diferencia, sin que haya muerto el causante.

El derecho mercantil de seguros parecería más avocado a la regu-

lación de seguridad social. Pero no es así: El seguro privado siempre es un contrato, un acto jurídico especulativo para el portador. Selecciona riesgos puros de alto rendimiento y a la prima carga el interés del capital; es sólo indemnizatorio. El seguro empieza donde la previsión termina. Y ya se vió cuánto se diferencia de la seguridad social. Es vida humana viviente que se objetiva, se dijo y se dirá incansablemente. La seguridad social parte de situaciones humanas, de hechos jurídicos lato sensu; los actos jurídicos son consecutivos de aquellos, no la fuente primaria. Ni los casos en que la seguridad social se pacta son especulativos, sino que obedecen a un orden público o a una fuerza social a la que la norma atribuye consecuencias jurídicas. Si el patrón asegura privadamente los riesgos profesionales de sus trabajadores, será contrato de seguro para la compañía; pero derecho-obligación para él y sus trabajadores y familiares dependientes, derecho y obligación derivados del hecho jurídico trabajo subordinado; aquél contrato de seguro es una forma de cumplirlos. También es seguridad social la continuación voluntaria en las líneas de invalidez, vejez y muerte, enfermedad no profesional o maternidad, o cualquiera otra, porque es el ejercicio de un derecho mínimo establecido por la norma, como seguridad social es la posibilidad normativa del seguro adicional o del facultativo por su naturaleza misma, de proteger y de mejorar al hombre, a todos los hombres, a las crecientes exigencias de los hombres, naturaleza universal y dinámica. De otra parte, el pacto de la sociedad mutual no es jurídicamente especulativo para nadie; pero tampoco es privado civil, pues los contratos aleatorios de éste no son societarios, o aunque lo fueran, la sociedad mutualista es una forma de vida asociativa no de justicia conmutativa sino de justicia social, que vincula también a la familia y a otras generaciones. Por razones semejantes no puede asimilarse al derecho marítimo o al derecho espacial o al del transporte en sus aspectos asegurativos puros. Esos seguros perderían su mercantilidad en cuanto no fuesen selectivos indemnizatorios ni contractuales. La seguridad de los mismos sería social.

Del otro extremo, el derecho constitucional en su más reciente concepción, de normas que determinan la forma del Estado, la organización y atribuciones de los poderes públicos, la regulación fundamental de la vida social y los derechos individuales y sociales del hombre y del ciudadano (2), indudablemente es la raíz del derecho a estudio, a que lo somete su inherencia a la persona, ese derecho natural del hombre a una vida plena que la norma fundamental del Estado debe garantizar. Pero en todo caso sólo es la determinación, no la desenvoltura de un principio; es la norma mínima fundamental mas no la Constitución en mo-

(2).--Esta concepción es expuesta en su cátedra de Derecho Constitucional por el maestro Dr. Mario de la Cueva.

vimiento. Como parte del todo del derecho, de un orden jurídico, la seguridad social está en el Derecho Constitucional. Como rama del orden jurídico, sus problemas son distintos a los del Derecho Constitucional. Su técnica es diversa también.

La discusión se amplía respecto del Derecho Administrativo (normas que regulan la actividad del Estado en función administrativa). Sugieren la adscripción de la seguridad social a esta rama, los órganos del Estado o los organismos públicos que intervienen en su realización. Sería aplicar la teoría de la naturaleza del sujeto; pero hasta los titulares del poder público resultan luego obligados en coordinación con los particulares, pues ya se vió que en seguridad social el Estado presta su fuerza, es un instrumento, para el reajuste de las condiciones sociales. En seguridad social el Estado está al servicio de los hombres. Ni aun el aspecto financiero, que podría hacer pensar en la incorporación de la seguridad social al Derecho Fiscal (al que habrá de dedicársele alguna extensión más adelante), es puramente tributario, sino extrafiscal: un gasto público de interés social que el Estado complementa de su erario. El derecho administrativo, como todo derecho público, no puede ir por cima de la ley y es ésta su fuente por antonomasia. La seguridad social no es puras normas de subordinación, sino la subordinación de todos al bien común y a él se somete el Estado mismo, de suerte que responde aún por las obligaciones contraídas por los hombres superando la ley. Tal su obligación de pagar el incremento actuarial respectivo por las prestaciones pactadas por trabajadores y patrones en contratos colectivos. Su lindero más próximo sería la Asistencia, a cargo del Estado, lo que ya no es seguridad social sino una medida subsidiaria o residual.

La mayor parte de la doctrina de la seguridad social ha surgido desde el punto de vista del derecho del trabajo, como un fenómeno cuajado posteriormente a él, porque éste era el único estatuto estructurado hacia la justicia social, aparte del derecho agrario. El derecho laboral tuvo que expandirse a materias concurrentes o de gran dramatismo en conexión con el trabajo. Pero el fenómeno de seguridad social, normado, fue anterior a la noción de trabajo subordinado. En la base de cualquier acción de los trabajadores, de los patrones o del Estado, en la forma que los contempla el derecho del trabajo, existirán vestigios de una acción a la que impulsa la solidaridad ante las amenazantes contingencias de la vida, por el pensamiento de las propias necesidades futuras posibles, tal como se dijo al iniciar este capítulo.

Además, la preocupación por la situación de los hombres nunca se limitó a los trabajadores subordinados. Ese pensamiento hubiera sido injusto, si bien su acción tropezó al correr de la historia, con límites que las circunstancias imponían: la falta de recursos, de técnicas que permitieran la cohesividad de contribuidores y destinatarios, que permitieran la regularidad, la canalización, un orden, a la realización de un ideal desde

siempre apetecido: desterrar del mundo el azar y lo imprevisible, la indigencia, lo subhumano. Lo mismo hubo caridad que beneficencia, que Asistencia, que previsión social del trabajo, al lado del espíritu de grupo, la mutualidad, de la técnica actuarial, de la técnica financiera, hasta que encontraron el terreno propicio a su desarrollo unitario en un sistema coherente de garantía en el mundo actual. No regula la relación de trabajo, simplemente la admite como una realidad tras de la cual persigue la seguridad de los hombres, la seguridad de tener trabajo, la seguridad en el trabajo, la seguridad antes y después de la etapa activa, la seguridad en el infortunio, un mínimo de seguridad siquiera. Pero no sólo eso: el uso del tiempo libre, la capacitación, el forjamiento de la autosuficiencia solidaria de los hombres, el reequilibrio de las formas de vida a un orden digno de la sociedad humana, no son problemas jurídicos del trabajo aunque hayan sido tratados con él. Son fenómenos de la realidad diferentes a él, y la Ciencia del Derecho tiene que plegarse a esa realidad si quiere seguir siéndole fiel.

Con razón García Oviedo dice que la seguridad social es "...Instituciones y problemas que, si en otro tiempo, por las razones antes dichas, cabían holgadamente en el campo circunscrito de dicha disciplina (Derecho del Trabajo), hoy rebasan sus confines, alejándolo de su punto de partida y preanunciando, con sus ambiciones incesantes y sus propósitos por vez más vastos, como un cuerpo de doctrina autónomo, históricamente enraizado en el Derecho Laboral, pero en la actualidad con pujos para separarse de él... El volumen de sus asuntos es vastísimo y disforme, y sus contornos aparecen vacilantes, desdibujados, como todo cuanto acaba de llegar a la vida... Si en cierto modo se puede conceptuar el seguro social como una institución derivada del trabajo, no puede decirse en rigor doctrinal que la moderna seguridad social esté vinculada (solamente, agrégase) a relaciones laborales. La Seguridad Social va más allá de los seguros sociales y comprende instituciones no privativamente reservadas al trabajador sino aplicables a todas las clases sociales. Tal ocurre con la vivienda económica, los economatos y mutualidades, las instituciones sanitarias, el abasto, el régimen de distracciones y deportes, e incluso recientemente ciertos seguros ofrecidos a todos los ciudadanos, sin distinción, por motivos de fortuna (en Suecia, por los reveses de fortuna)... La obra a cargo de la Seguridad Social es extraordinariamente comprensiva: Por razón de las personas se dirige a todas las clases sociales; por los valores que considera y estima comprende los físicos, económicos y espirituales; por el alcance de su acción se propone ya la defensa, ya el acrecentamiento de bienes y beneficios; por razón del tiempo mira a las generaciones del pasado, presente y porvenir... La Seguridad Social, como expresa Martí Buffil, es un

derecho genérico de garantía, que es inherente a la naturaleza humana..." (3).

Por eso, aunque atrevido resulte no es descabellado hablar de un estatuto autónomo que puede ir dejando sin materia al derecho del trabajo como alguna vez lo expresó el maestro Cabanellas (4), y que por lo menos ya le disputa algunos sectores de la realidad. Por ejemplo, los riesgos profesionales, o el salario mínimo, la distribución de utilidades, los pluses salariales (5), esto es, algo o tal vez mucho de la obligación correlativa a la obligación de trabajar.

Este mundo, pese a sus imperfecciones, ha logrado encauzar profesionalmente el movimiento de seguridad social y su profesionalidad (es obvio que se opta por la clasificación de derecho mixto profesional) tiene las siguientes pretensiones de autonomía, de algo propio, sin que niegue la confluencia o existencia en su seno de elementos públicos o privados:

Autonomía legislativa. Su regulación aparece en leyes o códigos separados de otras materias legisladas, sea por el volumen de sus asuntos, sea por la necesidad de un tratamiento particularizado a su naturaleza preventiva, protectora y mejoradora de la vida humana. En esas leyes aparecen reglas diversas a las de otros derechos precisamente por ese conjunto de nociones implícitas en la evolución social que le dieron existencia: por ejemplo, prescripción, límites de edad, dependencia económica en el parentesco, límites actuariales, etc.

Autonomía institucional. Las categorías de sujetos y de los derechos y obligaciones se tejen en torno a la unidad profunda del elemento aleatorio. Decir pensionista, estudiante, madre, Instituto de seguridad social, etc., o contingencias cubiertas, la cobertura social misma, seguro social, prestaciones, etc., tiene un sentido propio de unidad institucional, como cuerpo organizado de normas que persiguen un fin.

Autonomía metodológica. Las vías de tutela jurídica del interés público que se versa en la seguridad social, no pueden ser las tradicionales. Tienen que adecuarse al fenómeno para que sean verdaderamente vida humana objetivada. La técnica para la implantación de los derechos y obligaciones, o para desentrañar el sentido de la norma, o para llenar el vacío de una norma, tiene que conservar el sentido de la obra universal de la que es fruto primicial, para no retardarla o desviarla.

Autonomía histórica. El fenómeno es diversamente tratado a través del tiempo. Las soluciones, acordes a cada época, no desvirtuaron su naturaleza, si bien a partir del Siglo XIX despunta la sistematización

(3).—García Oviedo Carlos, *Derecho Social*, Madrid, 1954.

(4).—Conferencia "La Crisis del Derecho del Trabajo", sustentada en la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1964.

(5).—Cfr. García Oviedo, Carlos, op. cit. y Durand, Paul, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris, 1953, p. 16.

jurídica separada. De la Ley de Pobres a la Ley del Seguro Nacional en Inglaterra, la diferencia es enorme pero no en la substancia vital que trataban de regular, sino en los mecanismos jurídicos en juego. Como tal sistema es reciente, de la tercera década de este siglo.

Autonomía científica. Es un sistema coherente de garantía, incluido el control jurisdiccional. Los conceptos ajenos sufren una transfiguración en el crisol humanístico de este nuevo derecho. Por ejemplo, la obligación de la prima comienza a transformarse desde su determinación actuarial; el servicio público no es abstracto o genérico: se traduce en una prestación concreta al hombre individual. El agenciamiento de recursos es indespegable del fin. El alcance de su acción involucra más de una generación.

Pues bien, a desenvolver todas estas ideas están dedicados los capítulos subsecuentes. De todas suertes, por la interinfluencia de las manifestaciones de la vida humana, la autonomía es relativa, casi diluida en la realidad.

El derecho de la seguridad social tiene un matiz económico (como puede tenerlo político, etc.); pero no se diría que es un derecho económico, porque lo económico es una derivación del ser del hombre y dicho está que aquél es un derecho inherente del hombre. No obstante, la denominación de derecho económico convendría al conjunto de normas jurídicas que regulara la producción, la circulación, la distribución y el consumo de bienes y servicios de una colectividad dada, mas económico, en ese sentido, serían el derecho del trabajo, el derecho industrial, el mercantil, etc., lo que en vez de aclarar embrolla su ubicación autónoma.

A pesar que la obsesión económica parece avasallar este siglo, se debe evitar la exaltación a factotum de un factor social, así se deslumbrante como la economía moderna, porque apenas es un luco en la constelación de factores de la vida humana, lo que no impide enfocar desde su ángulo propio —advertidamente ponderado— esa misma vía.

Rehuir agnósticamente su encuentro agravaría el error primario. ¿Se ha de repetir per secula seculorum que el derecho del trabajo regula los factores de la producción?. ¿son por ventura el trabajo y el capital los únicos factores de la producción?. ¿factores de qué clase? Bien está que se acepte que protegió al obrero, que se extendió a la industria y finalmente a todo trabajo subordinado; pero, ¿de ahí se sigue que quede circunscrito a la producción en tanto que la noción de trabajo productivo ha invadido otras fases del proceso económico, la circulación, la distribución y el consumo, v. gr.: el transporte, la banca, el comercio...? Esas actividades son realizadas por los hombres organizados en grupos intermedios, como la cooperativa, la anónima, el ejido, el sindicato, los organismos públicos y de economía mixta, no pura y absolutamente por el Estado ni por los particulares, y, a veces, por ambos. ¿No será que el derecho del trabajo ha desplazado su acento a la distribución?, ¿cómo se explican

los jalones conceptuales que ha sufrido el salario?, ¿y las acciones mercantiles de trabajo?, ¿y la cogestión?, ¿y la repartición de utilidades?...

Oteando el horizonte se descubren vientos que empujan a casi todas las manifestaciones humanas de los días presentes rumbo al trono de la distribución. La política (hasta su remedo, la politiquería) organiza los estamentos hacia el control interno y externo del ingreso nacional. La Finanza escoge los momentos de la distribución para allegar recursos al Estado, establece mecanismos redistributivos de la riqueza, impulsa la recapitalización y hace del presupuesto la varita mágica del mundo contemporáneo. La Administración Pública es un motor de gastos de inversión. La Economía está comprimida por el subconsumo, requiere elevar el ingreso per capita y precisa ejecutivos de ventas, mercadólogos que rastreen el gasto personal. La Planeación es dilemática para la humanidad: ella o el caos. El Arte ya no incencia el ánimo con el miserable acribillado a tiros: ahora conmociona la arquitectónica popular embelleciendo su hábitaculo, atrayéndolo a él para que gaste, o es usado como anzuelo publicitario. En fin, hasta cuasidistributiva es la justicia social.

Ante tamaña agitación, ¿pueden permanecer impávidos el derecho constitucional, el derecho fiscal, el derecho administrativo, los inefables derechos del trabajo y agrario, los derechos todos? No, no pueden.

Ni pueden destruir su convergencia: el derecho fiscal con el del trabajo, con el administrativo, con el de la seguridad social, y éste con los demás.

Esa afluencia y refluencia tiene que existir como tiene que existir la clasificación del derecho para el manejo sistemático de la realidad, o lo que es lo mismo, sin que desaparezca la autonomía del punto de partida de las normas.

"El derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social —dice el Maestro de la Cueva— tienen un mismo origen y una naturaleza idénticos: Son el derecho que busca la justicia social; es el derecho que la sociedad impone autoritariamente para asegurar a cada hombre, cualquiera sean sus circunstancias, una existencia digna; el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social son el reconocimiento del deber social de asegurar la vida humana en condiciones dignas". Y más adelante agrega: "La seguridad social es la idea del derecho del trabajo que se vierte sobre la humanidad, y es así, porque en la vida social contemporánea, no solamente los sujetos de las relaciones jurídicas de trabajo subordinado sufren injusticia. Pero para que la seguridad social absorba a la previsión social y, tal vez, a la parte mejor del actual derecho del trabajo, es necesario que conserve los principios que han conquistado los trabajadores: La seguridad social no puede ser asistencia pública, tiene que ser un derecho contra alguien y fundado en la naturaleza misma de la persona humana y en su derecho a una existencia digna; y ese alguien contra quien se da el derecho no puede ser sino la Sociedad; y para que la se-

guridad social no sea asistencia pública, deberá existir una vía jurídica, en beneficio de cada persona, para obligar a la Sociedad a que cumpla efectivamente las prestaciones que señalen las leyes. Entonces, la seguridad social, como lo fue la previsión social para los trabajadores, será un camino que conduzca a un mejor reino de la justicia" (6).

Ciertamente, mientras mueren de desnutrición dos de cada tres prójimos y la mitad de la riqueza humana yace en los cementerios antes de llegar a la plenitud de la vida; mientras sólo la décima parte de la población habita casas de ladrillo, ajenas la mayoría; mientras la ignorancia ensombrece los espíritus, la insociabilidad traba la vida colectiva, el concubinato traumatiza las conciencias y el ocio y la desorientación ocupacional se ciernen sobre su inerte presa, ¿puede dejarse a la Asistencia, a la Beneficencia, a la caridad y al azar el remedio de esas contingencias humanas? ¿qué presupuesto de Estado bastaría para semejante tarea?

Debe erigirse un sistema contra el azar y un derecho en vez de limosna. Debe reclamarse la colaboración de la sociedad por su seguridad misma. No la seguridad pública apoyada en cachiporras, bayonetas y cañones, que quien sabe si valgan la integridad y el orden del Estado; tampoco la seguridad privada, con cálculo de mercader y de hipersuficiente. Debe pugnarse seguridad social para todos los hombres en todos los confines de la tierra, pues es esa de los pueblos su mayor riqueza. La seguridad social es la cita con la solidaridad humana, con la dignidad, con la vida. La cita es con el ser del hombre en toda la majestad de su grandeza.

(6).—Derecho Mexicano del Trabajo, México, 1964, Tomo I, p. 224 in fine; Tomo II, p. 15.

CAPITULO II

TECNICA JURIDICA

- I.—Fuentes del Derecho de la Seguridad Social.
 - A.—Fuentes formales del Derecho de la Seguridad Social.
 - B.—Fuentes reales del Derecho de la Seguridad Social.
 - C.—Fuentes históricas del Derecho de la Seguridad Social.
- II.—Interpretación del Derecho de la Seguridad Social.
 - A.—Principios.
 - B.—Reglas.
- III.—Integración del Derecho de la Seguridad Social.
 - A.—Autointegración.
 - B.—Heterointegración.
 - C.—Procedimientos de integración.
- IV.—Otros problemas de aplicación del Derecho de la Seguridad Social.
 - A.—En cuanto a las personas.
 - B.—En cuanto al espacio.
 - C.—En cuanto al tiempo.
 - D.—Otros problemas.

CAPITULO II

TECNICA JURIDICA

I.—Fuentes del Derecho de la Seguridad Social.

Las cosas del mundo, en su sentido más lato, no sólo están hechas sino que pueden hacerse. La técnica, que es el modo de actuar sobre la realidad para satisfacer exigencias humanas, presenta ese doble aspecto de creación; tomar de lo que ya está hecho la solución a un problema, ajustar el caso a lo universal preconstituído, o constituir algo nuevo, elaborar de las entrañas de la realidad una prolongación o modificación objetiva de sí misma.

Como ningún otro problema técnico jurídico, las fuentes del Derecho se mueven en ese doble aspecto. Son los modos de creación y expresión del derecho.

Desde siempre las normas jurídicas se han revestido de ciertas formalidades que les dan para todos la apariencia de tales normas y posibilitan, por tanto, su reconocimiento y observancia. Actualmente se agudiza en cada proceso de creación el cumplimiento de supuestos o requisitos para que tengan vida objetiva, atento 1) que es derecho no sólo el que el Estado promulga, 2) la mayor interveñción del Estado y 3) la necesidad de fijeza, de seguridad jurídica, abrigada en la tendencia de los pueblos por el derecho escrito y a darse constituciones escritas y rígidas.

De ahí las excelencias de la ley (unidad, determinación del alcance de las relaciones, garantía de que las controversias serán resueltas conforme a una norma conocida, instrumento de adecuación a los complejos sociales y a los cambios de la vida, vehículo de progreso previsor de la evolución social etc.), en torno a la cual y reconociendo su insuficiencia, aún más, su impotencia para regular todas las situaciones de la vida, se borda la doctrina jurídica.

No es sino muy razonable entonces la clasificación de las fuentes del derecho en formales, reales e históricas, a las que finalmente se refieren otras clasificaciones como la de fuentes de derecho formal y fuentes de derecho material, la de normas que provienen de la voluntad del Estado, de la voluntad de los interesados y de la voluntad del ambiente, o la de fuentes generales y fuentes particulares del derecho.

Eso no impide admitir y más bien acentuar en este trabajo, mera presentación esquemática, que aparte de existir fuentes comunes a todas las disciplinas jurídicas, tales la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina; aparecen en el Derecho de la Seguridad Social fuentes que acaso no puedan reputarse exclusivas pero sí particulares o propias de su naturaleza, pues no se registran en todas las ramas jurídicas.

A.—Fuentes formales del Derecho de la Seguridad Social.

Son fuentes formales de este derecho las siguientes: la ley, el derecho internacional, el decreto legislativo, el decreto-ley, el Reglamento, la circular, los acuerdos autónomos, el Derecho del Trabajo, el Derecho Común, la costumbre y el uso, la doctrina y la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la equidad.

a).—La Ley.

Debido a la forma de Estado Federal adoptada por México, la seguridad social es regida por las siguientes normas legislativas:

- 1.—Normas Constitucionales.
- 2.—Leyes que emanan de la Constitución (orgánicas, reglamentarias y sociales); normas de Derecho Internacional. En suma, Derecho Constitucional secundario.
- 3.—Leyes federales ordinarias, Constituciones locales.
- 4.—Leyes que emanan de la Constitución local.
- 5.—Leyes locales ordinarias y Derecho Municipal.

1.—Normas Constitucionales.

La supremacía de la Constitución deriva de la necesidad del orden social. En toda comunidad se requiere un principio básico del que se desprende la demás regulación: una norma fundamental o básica que postule su unidad. No sólo: El pueblo de México distinguió muy bien el Poder Constituyente del Poder Revisor y aún éste del Poder Legislativo: la Constitución está sobre los poderes estatales. Ni el Derecho local ni los funcionarios de cualquier orden podrán contrariarla; están sometidos a la Constitución. La supremacía de la Constitución es una de las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, que ha

hecho de su Estado un estado de derecho. El juicio de amparo garantiza esa supremacía.

A esa razón obedece el enunciamiento de las fuentes legales según su jerarquía en el Derecho Mexicano. Pronto habrá de señalarse en cada caso el alcance de esa jerarquía.

Se consideran normas constitucionales directas en esta materia, los artículos 31 fr. I y IV; 73. fr. XVI, XXV; 90, 104 fr. 1, 2o. párrafo in fine; 123 Apartado A, fracciones II, segunda parte, V. XII, XIII, XIV, XV, XXIII, XXV, XXIX, XXX, XXXI; Apartado B fracciones VII, XI, XII, XIII, XIV, todas de la Constitución vigente, entre varias relativas.

2.—Leyes que emanan de la Constitución; Derecho Internacional.

Dice el artículo 133: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados".

Son leyes que emanan de la Constitución las leyes reglamentarias, las leyes orgánicas y las llamadas leyes sociales.

Una ley reglamentaria es el desarrollo de un principio abstracto y general de la Constitución, que se desenvuelve para dar vida a la ejecución de hecho o material de aquél. Se cuentan en nuestra materia la Ley Reglamentaria del Artículo Tercero (Educación), la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107, y varias relativas.

Una ley orgánica determina la estructura, las atribuciones y los límites de actuación de los órganos del Estado. Así por ejemplo, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Fiscal de la Federación en tanto organiza el Tribunal Fiscal de la Federación.

Reglamentaria u orgánica, la ley nada nuevo puede agregar al precepto constitucional del que derive. Asimismo, las leyes sociales, que también emanan de la Constitución, pueden no ser sólo la pormenorización sino también la superación del precepto, al que no pueden contravenir, a fin de elevar el nivel de vida del pueblo.

"La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: . . .", dice el proemio de la fracción XI del Apartado B, Artículo 123 de la Constitución; o como lo dice la fracción XXI, del mismo Artículo 123. Apartado A: "Se considera de utilidad pública la expe-

dición de la Ley del Seguro Social...". Es esta la clase de leyes básicas en el Derecho Mexicano de la Seguridad Social.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (19 de enero de 1943), por ejemplo. Cuidadosamente debemos desglosar sus aspectos reglamentario u orgánico (como cuando crea el organismo descentralizado del Estado Instituto Mexicano del Seguro Social y regula las atribuciones de otros órganos centrales), de la vida humana regulada por su demás contenido hacia la justicia social.

Otro tanto decimos de los siguientes ordenamientos: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (28 de diciembre de 1959); Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (30 de diciembre de 1962); Ley de Retiros y Pensiones Militares, Ley de la Dirección de Pensiones Militares; Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado; Decreto de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación; Ley de Decreto de Pensiones y Jubilaciones para Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo Federal.

Subsidiariamente la Ley Federal del Trabajo (28 de agosto de 1931) que entre otras cosas organiza la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (Artículo 134 Ley IMSS); la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (28 de diciembre de 1963), que organiza el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los problemas de jerarquía se resuelven en favor de dichas leyes en razón de que son la Constitución misma. Esta característica se transmite a todas las normas de seguridad social que son de interés público y, por tanto, imperativas. La base mínima legislativa del trabajo denota que son expansivas. Si otra norma (legal o de otras fuentes) mejora el mínimo legal, es inútil la discusión; la historia refuerza la conclusión: el principio de aplicación de la norma más favorable. Luego entonces tampoco es de derecho restringido o estricto, sino a manera que realice la justicia social.

En el terreno internacional, todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional es tratado en sentido amplio. Generalizando, del tratado quedarían excluidos los acuerdos con la población civil, con las tribus o con entidades federativas o provincias; también los convenios matrimoniales celebrados por príncipes reinantes y los acuerdos celebrados por un Estado e individuos extranjeros o entre individuos extranjeros, problemas que no obstante son de Derecho Internacional. Dentro del concepto de tratado quedarían entonces ciertos casos que pudieran reputarse exceptuados; los acuerdos entre la Santa Sede y los Estados, y los acuerdos celebrados entre organizaciones internacionales y un Estado u otro organismo.

Como en derecho interno la ley, el tratado es un acto jurídico for-

mal. Se perfecciona al través de un procedimiento *usualmente* aceptado, es un acto solemne, auténtico. De ahí generalmente escrito. Es un compromiso internacional concluido con la intervención formal del órgano investido de competencia para concluir convenios (treaty-making power). Su designación terminológica es variada: tratado, convenio, pacto, carta, estatuto, acta, declaración, protocolo, arreglo, acuerdo, modus vivendi, etc.; pero en todo caso su efecto material es la fuerza de obligar. Hay otros acuerdos en forma simplificada (agreements) en la manera de concluirlos (inmediata) y en la formación del instrumento jurídico (generalmente plural: cartas, notas, declaraciones). Sin embargo de ello, el objeto y la jerarquía son iguales.

El aspecto internacional de los tratados es su función jurídica y esta función puede ser igualmente cumplida por la costumbre internacional, por la doctrina en casos de conflicto, como también por los principios generales del derecho, por reglas convenidas o *ex aequo et bono* del juez o árbitro escogido.

Pero los mecanismos de elaboración del tratado afectan al derecho interno, son generalmente Derecho Constitucional. Cada Estado decide las condiciones en que ejercita la competencia nacional respectiva. A ello se debe su apariencia de derecho nacional y, como tal derecho nacional, en opinión de no pocos, derogable internamente.

Se suscita otra vez la cuestión. ¿cuál predomina, el derecho interno sobre el internacional o a la inversa?.

Si se toma en cuenta la función jurídica del tratado (o de otra fuente internacional), se verá que pervive la obligación internacional, el sujeto es responsable internacionalmente, podrá reclamársele que no perpetre la violación de un derecho, podrán adoptarse sanciones; pero no se podrá impedir la aplicación del derecho interno en razón de que la soberanía no puede limitarse más que por sí misma y cada Estado es soberano. Además, existe nacionalmente la reforma legislativa e internacionalmente la denuncia del tratado.

Una solución dislocadora repugna la conciencia jurídica. No puede postularse el predominio porque derecho son uno y otro; esenciales son para la convivencia, es decir, para la vida humana. La ley puede derogar el tratado como el tratado la ley. Es la consecuencia de la unidad profunda del derecho regulador de la vida humana.

En seguridad social la dificultad es jurídicamente menor por el principio de la norma más favorable.

De esta suerte llegan al derecho mexicano las normas internacionales de seguridad social, algunas de ellas acuciosamente compiladas desde 1960 por el Comité Interamericano de Seguridad Social con sede en México.

3.—Leyes federales ordinarias y Constitución local.

Que estos dos tipos de normas tienen la misma jerarquía lo sugiere la raíz común que separa las leyes federales ordinarias de las otras que emanan de la Constitución según el texto ya citado del artículo 133.

Las leyes pueden emanar material y formalmente de la Constitución. Pero es posible que sólo formalmente, emanen de ella.

De la primera manera es la Constitución en movimiento, que se actualiza al impulso del precepto mismo. El Derecho Federal Ordinario es en cambio relaciones sociales competencia del Congreso Federal. Su forma es legislativa simplemente.

Por semejante razón se distinguen las leyes federales ordinarias de la Constitución local: depende de la distribución de competencias. En materia de seguridad social de los servidores públicos, las competencias de la Federación y de los Estados a veces son coincidentes, en atención a que no les está reservada a una o a otros únicamente, ni prohibida a ninguno o a todos, ni es posible la *conurrencia* en el derecho mexicano.

Tiéndose en cuenta también que el Congreso Federal es Legislativo ordinario para el Distrito y Territorios Federales y para los Municipios de ellos. La identidad orgánica no presupone la material.

Entre las leyes federales ordinarias importantes a la seguridad social están: la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Organismos Descentralizados y de Participación Estatal, la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados; El Código Penal federal; el Código Federal de Procedimientos Penales; el Código Civil federal; el Código Federal de Procedimientos Civiles; la Ley Orgánica del Banco del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.; la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, etc.

4.—Leyes que emanan de la Constitución local.

Con la proporción guardada, son aplicables los comentarios a propósito de las leyes que emanan de la Constitución de la República.

Ejemplos sobresalientes en esta categoría son las Leyes de Pensiones y Jubilaciones o de Retiro que cada Estado promulga en favor de sus empleados o servidores.

Es de hacerse notar que hay una corriente favorable a la federalización del servicio de seguridad social asumido por los Estados al través de convenios con Instituciones nacionales, como el ISSSTE o el IMSS. A ejemplo, el Estado de Zacatecas.

5.—Leyes locales ordinarias y derecho municipal.

Bastan como ejemplo las Leyes de Ingresos de las Entidades, las leyes del trabajo anteriores al 28 de agosto de 1931 que no se opongan a la federal, y las leyes reguladoras de la vida municipal, en México, promulgadas al través de las legislaturas de los Estados.

Después de este recorrido por la ley fuente formal del Derecho de la Seguridad social, se nota mayor movimiento legislativo en la federación que en los Estados. Congruente de ser una exigencia vital de los hombres, la Constitución y las leyes que emanan de ella, es decir, las del Estado Federal como unidad, han marcado la ruta de la seguridad social en México.

Brota de su pueblo con la fuerza incontenible de lo humano viviente. Es hoy como nunca, vida humana que se objetiva.

Su expansión creciente a los ámbitos de la vida colectiva, toda una y diversificada, no se detiene en los linderos políticos de los territorios internos y más que tendencia es necesidad su federalización; por tanto, su regulación central unificada. ¿Y qué decir de su internacionalización?

Por eso mismo se hicieron menciones ocasionales de la ley como fuente formal del Derecho sustantivo, del Derecho Procesal, del Derecho Sancionador y del Derecho Internacional de la Seguridad Social.

El proceso legislativo (iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación), concierne al Derecho Constitucional y nada nuevo aportaría a este estudio.

b).—El Derecho Internacional.

Creemos haber expuesto el análisis de esta fuente a propósito de la Ley.

c).—El Decreto Legislativo.

Algunos tratadistas llaman decreto legislativo a la ley que el Ejecutivo dicta en uso de la delegación de funciones que en su favor hace el Poder Legislativo.

En México tuvieron importancia por los años de la primera y de la segunda guerras mundiales. Leyes como las civiles y penales aplicables a la República en materia federal, fueron fruto de esas facultades extraordinarias.

De 2 de junio de 1942 a 28 de septiembre de 1945, lapso de suspensión de garantías individuales y de la *legislación de emergencia*, produjéronse decretos legislativos que, si no estaban destinados directamente a la defensa eficaz del territorio nacional, de su soberanía y

dignidad, y al mantenimiento de las instituciones fundamentales, pudieran tener dudoso apoyo en los artículos 29, 49 y 131 segundo párrafo, constitucionales.

Es una de las objeciones formales a la Ley sobre Contratos Colectivos de Trabajo de Carácter Obligatorio de 6 de junio de 1945, con repercusión en esta materia.

De todas suertes, es ésta otra fuente formal que no conviene desdenar.

d).—El Decreto-Ley.

La práctica de muchos países del mundo ha confrontado el problema de precaverse o regular con agilidad cambios vertiginosos en la vida del Estado, a despecho del lento proceso legislativo que implica a veces periodos de receso en el Congreso, convocatorias posiblemente extraordinarias, discusiones por la divergencia de criterios y hasta la inutilidad o perjuicio de la medida adoptada fuera de tiempo, cuando la situación hizo los estragos que trataban de prevenirse, cuando el fraude a la ley que se veía venir, la hace inoperante.

Italia pone en juego un medio doctrinario, el decreto-ley. Este no supone, como el decreto legislativo, una previa declaración delegativa de funciones; simplemente el Ejecutivo legisla y somete después de un lapso determinado a la aprobación del Parlamento sus decretos ley. La medida es aplicada preferentemente al comercio exterior (importación, nacionalización de mercancías, exportación).

Ese camino toma México simuladamente en la Ley de Ingresos de la Federación, inicialmente respecto sólo al comercio exterior. Cierta reacción de la Barra Mexicana de Abogados, sin desconocer la utilidad de la medida, despertó su legitimación. La Constitución fue reformada (Arts. 49 y 131) y así dice hoy el segundo párrafo añadido al artículo 131:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la *economía del país*, la *estabilidad de la producción nacional* o de realizar *cualquier otro* propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida”. En términos semejantes se expresa el artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1965, por el comercio exterior.

La amplitud del precepto es manifiesta y merece mayores reflexio-

nes. Hasta ahora su ejercicio es múltiple en Derecho Tributario al grado que cada día aparecen modificaciones a los aranceles y prohibiciones de distintas especies.

No se ha presentado caso alguno que afecte directamente a la seguridad social.

Pero se ha querido extender hasta ahí y no limitarse al artículo 89, fr. I (al que luego se hará referencia), disposiciones como éstas que han aparecido en las Leyes de Ingresos de la Federación de cada año (artículo 4o. primer párrafo de la de 1965): "El Ejecutivo Federal podrá suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos, sin variar los relativos al sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones", cambios que pueden repercutir seriamente en las competencias atribuidas a los órganos.

Sin abrir todavía la discusión acerca de la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, véase la importancia latente de la medida por cuanto la propia Ley de Ingresos para 1965 dice en su artículo 1o.— "... la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran: ... II.—Aportaciones al Seguro Social...". A mayor abundamiento, el artículo 5o. de la misma Ley establece el control financiero federal de organismos descentralizados y de participación estatal, entre ellos los de seguridad social.

Independientemente de lo anterior, esta categoría sugiere inquirir si el Decreto del Ejecutivo que declara obligatorio el contrato-ley de trabajo, no es decreto-ley fuente de derecho, puesto que genera *ex novo* derechos, al hacer extensivo a terceros su contenido. Adelante se expone su relación con la seguridad social.

e).—El Reglamento.

Los reglamentos llamados autónomos, de policía y de buen gobierno (de seguridad pública), se separan de los que con fundamento en el artículo 89, fr. I, de la Constitución, el Ejecutivo puede expedir para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes del Congreso de la Unión.

En todo caso el Reglamento es pormenorización de la ley; pero nunca puede ir más allá de lo que ella establece.

Numerosos son los reglamentos en la materia. A ejemplo los decretos que crearon la Dirección General de Seguridad Social Militar, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional, y la Dirección General de Seguridad Social de la Armada, de la Secretaría de Marina; los decretos de extensión paulatina del servicio encomendado al IMSS, al territorio nacional, de los trabajadores temporales y eventuales, de los trabajadores del campo, de los trabajadores cañeros, de la clasificación de

las empresas por su grado de riesgo, de la tramitación de las inconformidades, de la inscripción, etc.; los decretos de extensión paulatina del servicio encomendado al ISSSTE, implantación por Ramos del Ejecutivo u organismos paragubernamentales, etc.

Esta categoría de fuente es tan amplia como las necesidades administrativas de la seguridad social.

f).—La Circular.

Los instructivos, otros reglamentos, acuerdos, circulares, oficios circulares, telegramas circulares, que dan forma aplicativa a las leyes, reglamentos y acuerdos autónomos, corresponden a esta categoría.

Son ejemplos el Reglamento de las Ramas de Riesgos Profesionales y Enfermedades No Profesionales y Maternidad, dictado por la Subdirección General Médica del IMSS; el Reglamento de la Bolsa Mixta de Trabajo, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Gobierno del Estado de Veracruz; las Bases para la Designación de los Miembros Obreros y Patronales a la Asamblea General del IMSS y para calificar la Elección, acuerdo dictado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la relación de las organizaciones de trabajadores que intervendrán en la designación, de la misma Secretaría; el oficio circular 102-C-1-47, de 29 de julio de 1965, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectuar descuentos destinados al seguro colectivo de vida de los trabajadores del servicio civil de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, etc.

g).—Acuerdos autónomos.

Difícilmente se encontró designación a esta categoría de acuerdos, reglamentos, convenios, etc., que son normas objetivas generadoras de derecho socioasegurativo. Derivan de la fuerza real que ejercen los grupos de poder y encuentran su último fundamento en las exigencias crecientes de la vida.

1.—Pueden asumir la forma de acuerdos, resoluciones o disposiciones de los órganos centrales o no, del Estado, verbigracia: el Decreto del Presidente de la República que crea el seguro colectivo de vida de los trabajadores del Estado y autoriza a la Secretaría de Hacienda y C. P., a nombre del Estado, a contratar dicho seguro. Crea un derecho no existente antes, nuevo, autónomo, que se entiende integrador del sistema de seguridad social; pero que supera las prestaciones establecidas en la Ley (del ISSSTE en este caso)

2.—Pueden adoptar la forma de acuerdos, resoluciones, etc., de órganos institucionalizados de seguridad social. Notables ejemplos son el

acuerdo de la Junta Directiva del ISSSTE que permite el disfrute de pensión concurrente con otra en determinadas circunstancias; el Acuerdo de la misma Junta, para otorgar pensiones provisionales entre tanto se pronuncia la definitiva, etc., siempre con derechos superiores a los establecidos por la Ley.

3.—Acuerdos, resoluciones, etc., de grupos, asociaciones, mutualidades, cooperativas, sindicatos, fraternidades, *clubs*, etc., independientemente de los órganos del Estado, limitados al grupo, pero normas objetivas al fin.

Pueden contarse en esta subcategoría la supervivencia e incremento de los seguros de vida asociacionales de los sindicatos burocráticos, además del colectivo de vida, institucional, y del seguro social por muerte; las decisiones cooperativistas relativas al establecimiento de servicios, etc.

4.—Quedan todavía por mencionar los acuerdos mixtos, de Institución con un grupo o con individuos, por prestaciones nuevas o superiores a las legales; pero que en general son actos jurídicos de realización particularizada.

h).—El Derecho del Trabajo.

Aparte de la legislación existen entre las fuentes de Derecho Laboral otras autónomas que pueden ser fuentes directas y no sólo subsidiarias de aplicación de la seguridad social, tales los contratos individuales o colectivos (ordinarios y obligatorios) en todos los pactos de beneficios superiores a los preexistentes, y las sentencias colectivas.

Podría incluirse aquí también el Derecho Agrario de semejante naturaleza al que se estudia, en sus instituciones autónomas, especialmente sus órganos ejidales. Hay que reconocer empero su regulación sometida aún a la ley, y en ese caso la fuente es legislativa.

i).—El Derecho común.

El derecho común será un derecho de excepción frente al Derecho de la Seguridad Social, que parte de un mínimo indispensable para la vida.

Su aplicación sería subsidiaria después del derecho laboral. Especialmente significativa son a este respecto la Ley General de Instituciones de Seguros, la Ley Sobre el Contrato de Seguro y sus Reglamentos. Otro Reglamento notable es el del Artículo 127 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Naturalmente, esta fuente se prolonga a la unidad del orden jurídico.

j).—La costumbre y el uso.

No existe en México costumbre o uso generalizado de seguridad social que pudiera considerarse fuente de derecho. Casi siempre surge, y es por ahora su manifestación práctica, al lado de la relación de trabajo y con motivo de ella, debido a que en México se tejió jurídicamente el sistema a partir de este concepto. Ese uso o costumbre de empresa muy difícilmente podría oponerse a la Institución o grupo de seguridad social en prestaciones específicas aunque siempre oponibles al patrón, a menos que implique modificación al salario, pues ahí la responsabilidad del patrón sobrevive mediatamente si no manifestó la modificación o no efectuó la inscripción de su trabajador en el grupo de salario respectivo o con el sueldo real, de los que la institución responde hasta sus límites legales y actuariales.

Casos frecuentes son las compensaciones por servicios especiales, horas extraordinarias, gratificaciones anuales, etc., de los empleados públicos, percibidas usualmente.

Desligada de la relación de trabajo es difícil encontrar costumbre o uso relevante en seguridad social.

k).—La Jurisprudencia y la Doctrina.

"A la verdad, según hemos declarado antes, el derecho vive en el común conocimiento del pueblo. . . Pero, de hecho, puede observarse cómo en una civilización creciente, las varias actividades del pueblo se van constantemente separando y cómo cuanto en un principio era un mismo conjunto, se divide en múltiples ramas distintas; ahora bien, una de estas ramas toca a los juristas. En esta condición, se perfecciona el derecho al lado del lenguaje y toma un aire científico; lo que antes vivía en la conciencia popular, conviértese, en adelante, en materia de la competencia de los juristas, quienes en tal concepto, vienen a representar al pueblo. La existencia del derecho a partir de aquí se hace cada vez más artificiosa y más complicada, porque sin dejar de vivir en la vida del pueblo, se produce al par otra vida, como obra especial de la ciencia, en manos de los juristas. Designaremos con la expresión *elemento político del derecho* la dependencia en que está respecto de la vida social del pueblo, designando su vida separada y científica como *elemento técnico*". (7).

Y dice sabiamente el maestro De la Cueva (8): "En esencia, constituyen la jurisprudencia y la doctrina medios técnicos de interpretación y elaboración del derecho y representan el *elemento técnico* de que hablaba

(7).—Savigny, *De la Vocación de Nuestro Siglo para la Legislación y la Ciencia del Derecho*, citado por Mario de la Cueva, *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, 1964, tomo I, p. 35.

(8).—Idem, pp. 358 y 360.

Savigny. Sirven, pues, en primer lugar, para fijar el sentido de las disposiciones legales o el alcance de las costumbres jurídicas y, en segundo, para llenar las lagunas que puedan existir en esas dos fuentes formales del derecho. Desde este doble punto de vista, su importancia es extraordinaria y es manifiesto que en la época actual son los dos mejores instrumentos para la comprensión del derecho". Y más adelante expone: "... la jurisprudencia y la doctrina son punto de partida de costumbres jurídicas. Cuando una colectividad ha aceptado una solución jurisprudencial y doctrinal y ajustado a ella su vida jurídica, la jurisprudencia y la doctrina se transforman y entran a la categoría de costumbres. Este nuevo aspecto, no señalado suficientemente por los autores, es de importancia fundamental, porque cuando tal cosa ocurra no debe variarse la jurisprudencia, puesto que, de cambiarse, se desconocería el valor de la costumbre, que como fuente formal, se impone en todo caso al intérprete".

Aparte de señalar su uniformidad (*autoridad*) y su posible respaldo histórico (*tradición*), el mismo maestro diferencia la Jurisprudencia de la doctrina en los siguientes términos: Una procede de los órganos del Estado, en sus sentencias y es del caso particular, si bien con la seguridad de asumir en los casos análogos, el mismo criterio; la Doctrina, en cambio, procede de los particulares especialistas, se apoya en el prestigio de sus autores y es una especulación científica general respecto a los casos pasados o a los que puedan presentarse. Finalmente, defiende a la jurisprudencia como norma socialmente obligatoria y niega ese carácter a la doctrina. Existe, empero, la posibilidad de la doctrina como fuente de derecho objetivo. Un resquicio expreso lo constituye el artículo 58 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, que le reconoce abiertamente esa categoría.

Además de la muy conocida fórmula del artículo 193 de la Ley de Amparo (cinco ejecutorias en el mismo sentido no interrumpida por otra en contrario), por la cual la jurisprudencia sobre seguridad social compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno o Salas Administrativa y del Trabajo), existe en el Código Fiscal de la Federación otra forma jurisprudencial: la del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (Arts. 156 y 159 fr. VI). Una de las vías para llegar a ella es la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, Art. II, que dice: "El Tribunal ajustará sus procedimientos en los casos que esta ley le encarga, a las normas contenidas en el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modificaciones: ... 3a. Cuando la cantidad reclamada llegue a ser superior a \$ 50,000.00, o se trate de toda clase de reclamaciones de beneficios de carácter civil con cargo del erario federal, o establecidos por la Ley de Retiros y Pensiones Militares, procederá el recurso de queja ante el Pleno, aunque no esté suscitada ninguna cuestión de incumplimiento de jurisprudencia. La queja se propon-

drá dentro de los diez días siguientes a...". La competencia respectiva, del Tribunal, aparece de los artículos 159 fr. V y 160 frs. VIII y X, entre otras.

1).—Los Principios Generales del Derecho.

Su necesidad deriva del artículo 14 Constitucional, según el cual la sentencia deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Además de ser auxiliares en la interpretación, funcionan como fuentes; son los principios contenidos en germen para la formación del derecho, particularmente de un derecho autónomo y concreto como el de la seguridad social.

Ellos son: el mínimo existencial, la justicia social en el cambio de valores y la garantía de la libertad para el bien común.
m).—La Equidad.

La justicia del caso, su adaptación con vista a las circunstancias singulares, es a la vez un procedimiento interpretativo tanto como formador del derecho, hasta integrador del mismo, de suerte que la equidad cumple más de una función técnica.

Atempera, humaniza la frialdad de la norma; su influencia es decisiva en derechos como éste, de equidad, no de severa restricción de la norma.

B.—Fuentes reales del Derecho de la Seguridad Social.

Los movimientos sociales de seguridad social y de los medios técnicos aplicables, analizados en el Título Primero de este trabajo, indudablemente son hechos reales que informan el contenido de las normas jurídicas de seguridad social, como también son un límite para su creación.

Incuestionablemente, son marcos de esos hechos el orden jurídico y político creado en la Constitución, el respeto a los derechos del hombre (garantías individuales) y, dice el insigne maestro de la Cueva (9) (refiriéndose al Derecho del Trabajo), el derecho de propiedad, que él entiende como la utilidad del capital y la del genio del empresario. Pero a esa idea económica falta la ganancia de la naturaleza, o renta, que el sistema mexicano compagina con el derecho de propiedad. Así se redondea el concepto moderno de empresa: por los factores de la producción, objetivos, la naturaleza y el capital; subjetivos, los trabajadores y la organización.

(9).—Ibidem, p. 388 y ss.

C.—Fuentes históricas del Derecho de la Seguridad Social.

Finalmente, nada se agrega al concepto que la doctrina general tiene de esta clase de fuentes: los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes, diríase mejor, las normas objetivas de derecho.

La Ley de Pensiones Civiles de Retiro, la Ley del Seguro de Vida Militar, etc., son fuentes históricas del Derecho Mexicano de la Seguridad Social.

II.—Interpretación del Derecho de la Seguridad Social.

El derecho es una manifestación de la vida humana. Como tal es inacabada, imperfecta y externa. Por esas razones hay necesidad de interpretarlo siempre.

Que es inconcluso lo pone de relieve la multiplicidad cambiante de la vida a la que pretende regir. Toda la evolución del hombre ratifica sus mayores exigencias y complejidades; aspira a expresar en sus normas la significación de su vida, en ajuste mutuo. La seguridad social no puede rehuir ese influjo, es más potente en ella; en ella el hombre aspira, diríase, a la más elemental justicia de su vida, de su vida plena, socio-vital. Algo de insuficiencia se presiente por cualquiera de los medios de expresión utilizados: es preciso penetrar a su entraña.

Imperfecto, porque aunque declare su sentido, no habrá fórmula capaz de traducir sin defectos todo lo entrañable del derecho. Y externo, en tanto es sólo manifestación de lo que se agita en la conciencia del pueblo, signos al fin para entenderlos.

Esta última consideración parece absorber las otras. Es cierto que se debe partir de la expresión humana, la representación intelectual de algo objetivo: el signo, que supone una cosa significada y una significación sin la cual resultaría ininteligible.

Pero no es menos cierto que la interpretación del derecho no se detiene al procurar un sentido a la norma, al disipar una duda lógica (métodos gramatical, lógico, sistemático e histórico): prosigue tras su sentido más acorde a la justicia (axiológico) de la vida objetivada en la norma, o lo que es lo mismo, tras la naturaleza valiosa de la cosa significada.

La Escuela Exegética, que postula el primado de la ley (pero que no es fuente única, como quedó visto); la Escuela del Derecho Libre, que abraza el arbitrio del juez y expone peligrosamente a la arbitrariedad; la Escuela Histórica, a tenor de la cual también el juez ha de interpretar el consensu histórico colectivo cambiante de época a época, y la Escuela Teleológica, que pretende remediar esa dificultad adecuando la norma al fin social, quizá para rejuvenecer normas que han perdido ope-

rancia; son sucesivas posturas y esfuerzos hacia una aplicación más sabia, menos inerte del derecho.

Con todo el cuerpo de doctrina elaborado en torno al tema, prolijo repetir aquí, se ratifican las notas introductorias acerca de la interpretación, invocando su necesidad, su insuficiencia y su relación con la naturaleza de las cosas, con el lógos de lo razonable.

He aquí las ideas de interpretación más conformes a la naturaleza del derecho de la seguridad social.

A.—Principios.

Vienen a colocación los conceptos vertidos a propósito de los principios generales del derecho, a saber: el mínimo existencial, la justicia social en el cambio de valores y la garantía de la libertad para el bien común, con la equidad ahora en función interpretativa, para fijar el sentido jurídico de la norma del caso.

Es menester su presentación ordenada:

a).—El mínimo vital.

Todo hombre tiene derecho a vivir con dignidad, en condiciones decorosas. Debe estar a cubierto en lo indispensable, a salvo en el afán de supervivencia.

Así lo expresa la norma 123 Constitucional, apartado B, fracción XI: "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:..." Lo anticipa el proemio del mismo artículo 123: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes,..."

Una base supone que se va a construir sobre ella. Sería inhumano ir por debajo de ese límite que el pueblo ha decidido como indispensable, como base de su vida.

Este espíritu vibra en disposiciones varias: "La suspensión no afecta los derechos a prestaciones que otorgue esta ley a familiares del asegurado, cuando éste sea el penado,..." "...la existencia económica del pensionado esté amenazada y bajo la condición de que, considerando los descuentos, la cuantía de la pensión no se reduzca a una cantidad inferior a los mínimos establecidos por la ley..." (Arts. 10 y 13 ley IMSS). "Si el hijo pensionado llegare a 18 años y no pudiera mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica, el pago de pensión por orfandad, se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación..." (Art. 91 ley ISSSTE). "...Los haberes de retiro y las pensiones en ningún caso podrán ser menores de doce pesos diarios" (Art. 8o., fr. II, Ley SSFA).

Es la vida misma en ejercicio, es la fuerza, la naturaleza de las cosas. Arranca de este principio la responsabilidad directa de la institu-

ción o grupo de seguridad social, como cuando asume la obligación positiva de pagar cuantías básicas, a diferencia de otras responsabilidades que luego se tratarán.

b).—La irrenunciabilidad.

Consecuencia del mínimo indispensable es su irrenunciabilidad. ¿Cómo renunciar al derecho a la vida?

Brota de sí mismo el valor justo de este otro principio.

La Constitución no podía dejar de expresarlo en las normas invocadas y en preceptos como estos: "Son condiciones nulas y no obligarán...: las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales... todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio de los trabajadores..." "...cargos... de confianza. Las personas que los desempeñen... gozarán de los beneficios de la seguridad social" (Art. 123, A Fr. XXVII, B, fr. XIV).

"Es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las pensiones que esta ley establece..." (Art. 70 Ley ISSSTE). "La ayuda de la lactancia se proporcionará a la madre que demuestre la incapacidad para amamantar a su hijo, o a la persona que la sustituya en caso de fallecimiento de ésta, por medio de certificado médico correspondiente, y consistirá..." (Art. 88 Ley SSFA).

¿Qué conciencia aceptaría que las cosas fueren de otra manera?

c).—El orden público.

El mínimo y su irrenunciabilidad emanan de la vida del pueblo; lo han declarado en su Constitución como una de sus decisiones fundamentales. Interesa a la sociedad entera conservarse; pero conservarse digna, productivamente.

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos." "Asimismo, serán considerados de utilidad social, las sociedades cooperativas... construcción de casas baratas e higiénicas..." "...El Estado organizará escuelas de Administración Pública". (Art. 123, A frs. XXIX y XXX, B fr. VII).

"El Seguro Social constituye un servicio público nacional..." "El Instituto, sin previa gestión de patrones o de trabajadores, podrá decidir sobre la inscripción de un trabajador no inscrito..." (Arts. 1o. y 7o. Ley IMSS). "Las entidades y organismos públicos están obligados: I, etc... Los pagadores y los encargados de cubrir sueldos serán respon-

sables... de los actos u omisiones... con perjuicio del Instituto o de los trabajadores, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa que proceda" (Art. 17 Ley ISSSTE). "En ningún caso se podrá disponer, para fines distintos de los que expresamente determina esta ley, del dinero o bienes afectos al Seguro de Vida Militar..." (Art. 50 Ley SSFA).

Estado, grupos e individuos se juegan, pues, en estas normas, un orden considerado justo e indispensable a la colectividad.

d).—La imperatividad.

No es posible dejar a la voluntad de las partes tamaña responsabilidad. El mínimo irrenunciable de orden público se impone con la fuerza de los hechos; es un derecho vivo que toma de sí mismo su imperatividad.

¿Qué otro sentido puede darse a las disposiciones hasta aquí mencionadas?

¿Y a estas otras?: "Quedan prohibidos: las labores insalubres o peligrosas para las mujeres y los menores de 16 años... la utilización de los menores de catorce años..." "...los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas... deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad..." "...establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos..." "...el patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y seguridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos o materiales de trabajo... que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación..." "Los créditos... por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra..." "Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos periodos de descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para lactancias y del servicio de guarderías infantiles..." (Art. 123, A frs. II, III, XIV, XV, XXIII, XXVIII; B fr. XI).

"El Seguro Social... se establece con carácter obligatorio..." (Art. 1o. Ley IMSS). "Se establecen con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones: ..." (Art. 3o. Ley ISSSTE). "...Los sujetos

de esta ley tienen el derecho y la obligación de afiliarse...”, “El seguro de vida es obligatorio para todos los militares que se encuentren en servicio activo” (Arts. 7o. y 28 Ley SSFA).

Es obligatorio en su parte medular, aunque no todo el régimen. A la obligatoriedad se ligan, derivados también del principio de imperatividad, la idea del derecho-obligación y la de prestación suficiente. Se puede imponer por su interés público, a partir de un mínimo indispensable.

e).—El dinamismo.

Desde el momento en que se reconoce que el mínimo sólo es la base fundamental, se acepta toda otra norma sobre esa base. Es ley natural la aspiración a mejores niveles de vida, a los que la norma tiene que irse adecuando.

No basta a la sociedad conservarse, sino conservarse digna y productivamente; es de suyo generar cambios, a los que el derecho tiene que abrir las puertas.

Por ejemplo, “el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito...” (Art. 123, A fr. XXV), pues ya se conocen los amargos estragos del ocio y de la cesantía. “Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares...” (Art. 123, B fr. XI). “El Poder Ejecutivo Federal determinará a propuesta del Instituto, las fechas de implantación de las diversas ramas del Seguro Social, y las circunscripciones en que se aplicará...”, “...podrá... implantar el Seguro Social Obligatorio de los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas, no pertenecientes a las sociedades de crédito mencionadas, mediante decretos en los que se determinará:...” “La concesión de las pensiones a que se refiere esta ley, y las modificaciones en favor de los interesados, se harán previa solicitud de éstos. Cualesquiera otra modificación podrá realizarse por iniciativa del Instituto” (Arts. 6o., 8o. y 15 Ley IMSS). “El Instituto... a efecto de... encauzar las prestaciones establecidas en el artículo 3o. y, en su caso, proponer al Ejecutivo las modificaciones que fueren procedentes...” “Cada seis años se hará una revisión de las cuantías de las jubilaciones y pensiones para mejorarlas en caso de aumento en el costo de la vida de acuerdo con los índices elaborados por el Banco de México, S. A., en proporción que no exceda el coeficiente de incremento que se observe en los mismos...” (Arts. 10 v 136 Ley ISSSTE). “Cada seis años se hará una revisión de la cuantía de los haberes de retiro y de las pensiones militares para mejorar, etc.”, “Promociones que eleven el nivel de vida de los militares”. “Promociones y servicios que mejoren la condición o preparación física, cultural y técnica o que activen las formas de sociabilidad de los militares y de sus familiares” (Art. 8o. fr. I, Caps. XIII y XV Ley SSFA).

El panorama del derecho de la seguridad social se expande, como se expuso en su oportunidad, a los ámbitos de la vida social y extiende y cambia con ella. No puede permanecer estático; es un derecho dinámico, inconcluso.

f).—La norma más favorable al afiliado.

Se sigue de lo expuesto que ha de interpretarse por la norma más favorable al afiliado. Si no, no marcharían con la realidad los beneficios otorgados por otras fuentes arriba del mínimo constitucional o legal.

Algunos ejemplos delatarán este principio:

Si una pensión u otra prestación en dinero, se otorgó con error sobre su cuantía o sobre sus condiciones, la modificación correctiva se retrotraerá a la vigencia de la pensión o del subsidio si el error o la culpa fueron del "Instituto" y la modificación favorece al beneficiario, porque habría enriquecimiento sin causa jurídica, toda vez que el beneficiario, teniendo ya el derecho, no había disfrutado de él. Por idéntica razón devolvería lo que le fué dado en exceso, si fehacientemente, provocó con dolo el error. Hasta aquí la fracción I del artículo 16 de la Ley del IMSS.

Donde aparece el principio de la norma más favorable es en su fracción II, que dispone la aplicación de la modificación desde la fecha de su acuerdo (la norma misma se interpretaría desde la fecha de notificación del acuerdo), "a) Si el error fué debido a culpa del Instituto y la modificación es en perjuicio del asegurado o familiar derechohabiente. b) Si la modificación beneficia al asegurado o familiar derechohabiente y el error se debió a informes falsos suministrados por el interesado al Instituto", hipótesis b) porque nadie puede prevalerse de su propio dolo.

El accidente del trabajo *in itinere*, consagrado ya en las leyes del IMSS (Art. 35) y del ISSSTE (Art. 29), es normativamente más favorable respecto de lo estatuido por la Ley Federal del Trabajo. La equidad de trato no dificultaría integrar con ese concepto la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas o de la Ley de Retiros y Pensiones Militares para los casos de actos en campaña o de servicios, equivalentes a los riesgos profesionales en su sistema. La doctrina y la jurisprudencia fueron fuente del concepto plasmado en la Ley.

Norma más favorable es también el seguro colectivo de vida creado por acuerdo autónomo del Ejecutivo Federal respecto de sus servidores, en razón de las prestaciones legales por causa de muerte; más aún, se aplican concomitantemente.

g).—La justicia social en el cambio de valores.

La norma más favorable denuncia que la justicia no es commutativa

sino justicia social: trato desigual a los desiguales, procurando mejorar los términos del equilibrio.

Un estado cuyo sistema entroniza el derecho de propiedad y en el que un número reducido es de propietarios, tiene que aparecer injusto si supone igualdad en el intercambio. Además, y en esto supera el derecho de la seguridad social a los otros derechos, entre los desfavorecidos de hecho cuya situación pretende mejorar, impone a las relaciones un sentido profundo de solidaridad en lo presente y en lo futuro, vinculando las generaciones. Las cuotas obedecen a eso justo social. Se nivelan por el grado de contingencia colectiva, no se cargan ganancias commutativas y difunden a su época y a la venidera el peso de los riesgos. Acude a los estratos basales de la sociedad, los mueve verticalmente y redistribuye la riqueza. Todas las normas ejemplificadas ejecutan esas funciones vitales como un mecanismo hacia la justicia social. Es afluencia y refluencia de valores.

h).—La garantía de la libertad para el bien común.

No puede ser de otra manera. El Estado se debe a su pueblo y en éste reside la soberanía. El pueblo aspira a una vida justa, sana, libre en fin para la vida superior condigna del hombre.

La satisfacción del mínimo indispensable es la garantía de la libertad. Se quiere vivir para ser libre.

Pero no se puede ser ilimitadamente libre.

Este derecho de interés público es al mismo tiempo una obligación. Concierta los deberes del Estado, de los grupos y del individuo, de tal suerte que el bien sea común.

Es la justificación de las aportaciones del Estado; es la armonización de intereses. Por ejemplo, el IMSS puede cambiar el sistema de cotizaciones de grupos de salarios, que actualmente tiene, al de porcentajes de salarios, oyendo la opinión de las agrupaciones patronales y obreras. (Art. 63, in fine, Ley IMSS).

i).—El equilibrio financiero.

También es un límite para el derecho de la seguridad social. Los beneficios no pueden ser infinitos, no se cargan las obligaciones de una parte sola, porque los sistemas derivan de unidades económicas creadas por y para la solidaridad; podría peligrar su existencia y con ella toda la función de seguridad social.

Esos son los hechos cuya fuerza pone de relieve la teoría y la técnica de la seguridad social. Pero como no se puede anular la historia y ésta demuestra avances significativos especialmente del trabajo organizado, limitar a sus recursos las conquistas laborales sería desdeñar su

naturaleza dinámica y justa. No exonera en ese caso al patrón o al Estado de la obligación complementaria.

"En los casos previstos por ese artículo, el Estado aportará la contribución establecida por los artículos 64 y 95 independientemente de lo que corresponda al patrón por la valuación actuarial de su contrato (colectivo), pagando éste tanto su propia cuota como la parte de la cuota obrera que le corresponda, conforme a dicha valuación..." "Cada tres años el Consejo Técnico del Instituto promoverá la revisión de las clases y grados de riesgo; pero si fuese autorizado por la Asamblea General podrá promover la revisión en cualquier tiempo, si la experiencia adquirida por la estadística de los riesgos profesionales así lo aconsejare". "El Comité Consultivo revisará los dictámenes que formule el Instituto en materia de colocación de empresas en clases y grados de riesgos y los que versen sobre aumento o disminución de los grados ya asignados..." "... Los gastos correspondientes a las prestaciones que enumera este artículo (prevención, rehabilitación, educación, sociabilización, centros vacacionales) se cargará al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, o en su caso al de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, sin que dichas erogaciones puedan exceder de los límites actuariales que para este efecto se fijan..." "Si el superávit (actuarial) excede de ese límite (del fondo de reserva), se aprovechará en mejorar las prestaciones de estos mismos seguros... Los déficit actuariales... serán cubiertos por el fondo de reserva constituido por el superávit; si éste no bastare será cubierto aumentando las primas, reduciendo los beneficios o combinando ambas medidas..." "...superávit... se destinará a... un fondo de emergencia hasta veinte por ciento de... las reservas técnicas. Después de este límite... a reformar las bases actuariales del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, el de Enfermedades no Profesionales y Maternidad mejorando las prestaciones y en segundo término, a reducir las cuotas de estos ramos..." (Arts. 17,45,49,77,106 y 116 Ley IMSS). "Cada seis años... revisión de cuantías... siempre que los dictámenes actuariales lo determinen basados en la valuación que haga sexenalmente de las reservas del Instituto..." (Art. 136 Ley ISSS TE)." ...de acuerdo con la tabla de mortalidad que se aplique y que no será menos conservadora que la llamada Experiencia Americana..." "Cuando las primas cobradas sean insuficientes, el Gobierno Federal cubrirá oportunamente al Banco las cantidades necesarias para que éste pueda cumplir con las obligaciones derivadas del presente capítulo, en los siguientes casos: I.—Por desviaciones estadísticas; y II.—Por siniestros ocurridos en acción de guerra" (Arts. 39 y 49 Ley SSFA).

j).—Otros.

Se consideran válidos también los principios expuestos como funda-

mento de la seguridad social en el Título Primero, Capítulo II de este trabajo.

B.—Reglas.

Con base en los principios de interpretación del derecho de la seguridad social examinados, son de tenerse en consideración las siguientes reglas:

a).—Si la norma conduce a varias interpretaciones se decide por la más favorable al afiliado siempre que no afecte el equilibrio financiero.

No hay problema si existe una sola norma favorable; esa se aplica. Pero si hay pluralidad de normas favorables o de sentidos favorables, es preciso determinar qué criterio puede seguirse en México.

Dos teorías vienen al auxilio.

La Teoría de la Acumulación aplica el estatuto más favorable, aunque sea extraño a la norma jurídica inicial o al estatuto del que ésta norma forme parte.

La Teoría de la Inescindibilidad aplica la norma más favorable del mismo Estatuto, aplica el estatuto íntegro, sólo ese estatuto. Es la solución del derecho alemán.

Por la existencia de seguros sociales protectivos de los riesgos profesionales, por ejemplo, y aun de la mejoría y amplitud del concepto de esos riesgos; por la existencia de seguros adicionales, por la existencia de derecho autónomo (contratos colectivos, acuerdos autónomos, etc.), en México es de admitirse la teoría de la Acumulación.

b).—Si la norma es dudosa, o es dudosa la forma de resolver el conflicto, se aplica la más favorable al afiliado: *in dubio pro homo*.

El derecho de la seguridad social es un derecho para los hombres.

c).—Si la duda es sobre la esencia de la norma, habrá de interpretarse del modo que se logre la justicia social.

II.—Integración del derecho de la seguridad social.

Se dijo que siempre habrá necesidad de interpretar el derecho y que puede no ser suficiente la interpretación a la solución del caso, porque, simplemente, no haya norma.

Es el terreno de la integración con base en la plenitud hermética del derecho. Sus fuentes pueden tener vacíos; el derecho no.

Es preferible decir vacío porque el término tradicional *laguna* no refiere precisamente un vacío. Y sólo éste puede llenarse.

Es la creación de la norma del caso porque no existe.

La inexistencia (por omisión o no) de la norma, sugiere como consideración general, particularmente referida a la ley, distinguir la omisión intencional de la verdadera ausencia de norma. Es claro que en el primer caso, de la omisión intencional, la situación dejó de estar regida como lo estaba o la norma ha sido derogada y no podría producir las consecuencias de derecho que implicaba. Hay una voluntad normativa negativa. Luego no permite su integración porque su integridad se ha señalado un límite. Del segundo caso deriva la teoría de la integración.

Presenta dos hipótesis:

- a).—La autointegración.
- b).—La heterointegración.

Es autointegración la que se hace sin salirse del estatuto originalmente aplicado, tomando del mismo los elementos de creación.

La heterointegración, en cambio, recurre a elementos extraños al ordenamiento originalmente aplicado que carece de solución.

Los procedimientos de integración generalmente aceptados son: 1) el de razón semejante, 2) el de mayor razón y su corolario, el de menor razón, y 3) el de razón contraria.

El de razón semejante es llamado de *analogía*. Como lo que se crea es la norma, más puntualmente la parte dispositiva de la norma porque el supuesto normativo es dado por el hecho sometido a solución, la analogía existe entre la norma que se crea y la que se toma del derecho objetivo; hay identidad entre ellas pero sólo semejanza en los supuestos, porque la norma que ya existía se creó para un supuesto diferente. Si no fuera así, la identidad de supuestos y de disposición haría inútil la integración: la adecuación sería lisa y llanamente la aplicación de la norma existente.

No hay, pues, aplicación analógica de una norma: hay creación de una nueva norma por analogía, por semejanza de razón jurídica. Se decide crearla por un juicio de valor. Entran en juego la equidad y los principios generales del derecho. *Ubi eadem ratio, idem jus*.

Establecido lo anterior, es fácil arribar a los demás procedimientos.

Se crea una norma con mayor razón (o menor razón) jurídica de la que se tiene en vista para la comparación de los supuestos. O por razón contraria a ella (contrario sensu).

La novedad de la norma consiste en atribuir consecuencias de derecho, derechos y obligaciones, a un supuesto diferente del que anima a otra por alguna razón jurídica, semejante, mayor o menor, o contraria. En el fondo puede pensarse que se trata, por eso, de diversas formas de homologación jurídica. Del derecho mismo ha de salir. De otro modo negaría la unidad que la integración postula.

III.—Otros problemas de aplicación del derecho de la seguridad social.

A.—En cuanto a las personas.

Los sistemas de seguridad social se han organizado o bien a partir de la asistencia, y en ese caso se generaliza a todo el pueblo del Estado, o bien del trabajo subordinado, en el cual caso su extensión paulatina supone excepciones, primero generales, poco a poco especiales de sujetos.

El Derecho Mexicano de la Seguridad Social está en el segundo caso. Luego es éste un primer límite subjetivo de aplicación.

Internamente, calificando como sujetos de seguridad social, no hay diferencia de trato para los nacionales respecto de los extranjeros y a ello tiende todo el Derecho Internacional de la Seguridad Social aparte de otras tareas específicas.

De ahí que el Derecho Interno de la Seguridad Social no tiene entre sus supuestos problemáticos el de la nacionalidad, a lo más es un presupuesto, un hecho previo o anterior al generatriz del derecho o de la obligación de seguridad social; por ejemplo, el límite de extranjeros establecido por el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo para prevenir su competición económica; la preferencia por los mexicanos como servidores o concesionarios públicos establecida por el artículo 32 Constitucional y a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El problema se ubica en el Derecho del Trabajo y sólo por envío repercute en el Derecho de la Seguridad Social tanto como puede repercutir (o quizá no tanto) en las demás ramas jurídicas.

Todavía más: el problema de la nacionalidad, es de Derecho Constitucional: Sólo el Estado decide quiénes son su pueblo. Pero por lo mismo que la soberanía entraría en conflicto de querer imponerse fuera del territorio del Estado, se ejerce sobre todos los habitantes del país a menos que otra cosa dispongan sus propias normas, entre ellas sus compromisos internacionales. México es territorialista (Art. 15 Código Civil federal), de donde su derecho de la seguridad social se aplica a todos sus habitantes por el hecho de vivir aquí en cuanto realicen los supuestos de sus normas.

Otro límite empero tiene el derecho estudiado: los sujetos de derecho internacional público, o mejor, las personas que en representación de estados extranjeros residen en el país. La investidura diplomática (Embajadores Ordinarios y Extraordinarios, Ministros Plenipotenciarios, Encargados de Negocios y Jefes y funcionarios de Legación), excluye la aplicación del derecho nacional y, últimamente, esta exclusión alcanza a quienes están al servicio directo y personal de los Jefes, aunque sean nacionales; pero esa exclusión no es usual extenderla a los Cónsules.

En caso de violación se tendría que dar intervención a las Cancillerías. Con el propósito de evitarse fricciones internacionales se permite de hecho excluir a todo el personal de Embajadas y Legaciones. Es un uso diplomático internacional generalmente aceptado.

Por lo demás, la coincidencia de la situación personal con la hipótesis normativa, dará lugar a la aplicación del derecho estudiado. Es válida esa afirmación para las instituciones nacionales como para los grupos. Por ejemplo, una hipótesis sería ser miembro de una asociación.

B.—En cuanto al espacio.

Dicho está que el derecho mexicano, luego el de la seguridad social, es territorialista.

Sin embargo de ello, ya se vió su significación humanista universal al no tener entre sus normas alguna que discrimine en razón de la nacionalidad. En el plano internacional, es una limitación espacial el territorio ocupado por las Embajadas y Legaciones, también como un uso internacional generalmente aceptado.

Problema árduo es el *cambio de domicilio* de los sujetos al extranjero.

Será el cambio de *residencia* con el ánimo de permanecer ahí, tales los elementos objetivo y subjetivo del domicilio, no el simple traslado. Para el derecho mexicano (Arts. 29 y ss Código Civil), basta la residencia por más de seis meses para presumir el *animus*, a menos que se declare expresamente a las autoridades municipales competentes la voluntad de no perder el domicilio anterior. Esto no implica a *fortiori* el cambio de nacionalidad.

La solución no puede darse en bloque; es preciso separar cada hipótesis:

La primera, si se trata de una empresa sujeto-patrón, conforme con el sistema mexicano dejaría de ser nacional y en ese caso su responsabilidad se prolonga durante cinco años siguientes por las obligaciones de la materia (Art. 32 Ley IMSS).

La segunda, si se trata de un beneficiario, sus obligaciones y derechos respecto de los seguros de prestaciones inmediatas se suspenderían por su naturaleza misma, verbigracia: riesgos profesionales, desempleo. Habría en cambio la posibilidad de continuar los de prestaciones diferidas, verbigracia: vejez, jubilación, o los que sólo representan un derecho: quienes estuvieren disfrutando el beneficio después de haber calificado (jubilados, viudos, huérfanos, etc.). Pero en todos los casos puede no haber suspensión, menos extinción, sino continuidad del derecho y de la obligación. A esta solución da cabida el artículo 15 de la Ley del ISSSTE, que permite el pago de las cuotas (obligación principal positiva),

consecuentemente la subsistencia del derecho. La misma solución resultaría más clara en los sistemas técnicos de un minimum garantizado; un solo pago puede permitir la calificación.

El artículo 11 de la Ley del IMSS particulariza la suspensión de un derecho, el de pensión, y lo extingue con la entrega del 50 % del importe del valor constitutivo de la pensión "si el pensionado comprueba que su residencia en el extranjero será de carácter permanente". Parece que su redacción no tuvo en cuenta el concepto jurídico de domicilio. Congruente con la naturaleza del derecho de la seguridad social, la norma se interpreta como favorecedora del afiliado: si el cambio de domicilio suspende el derecho mientras la ausencia dure, y ésta será permanente, en vez de una suspensión permanente el 50 % mencionado es un beneficio adicional.

Sobre el caso específico del pensionado que cambia su domicilio al extranjero nada disponen las Leyes del ISSSTE ni de la SSFA. Parece que el silencio fué intencional; esas leyes son posteriores a la del IMSS, se inspiraron la una en la otra y en partes reprodujeron su texto. Por el principio de aplicación de la norma más favorable, no podría integrarse por razón semejante con otra suspensiva y extintiva que además restringiría la libertad sin que mejorara el bien común; el equilibrio financiero se mantiene porque disfrutar ya de la pensión entró en los cálculos actuariales y estos no se modificarían de permanecer en el país en vez de trasladarse al extranjero. Parecería igualmente obligar a renunciar al mínimo que se ha considerado indispensable para su vida. La comprobación de supervivencia, acostumbrada por el ISSSTE o por la SSFA cada año (dispensada a los Generales), no impide tampoco la continuidad del beneficio. Pero sólo en un caso se justificaría: que el sujeto hubiera calificado en el extranjero para un beneficio específico, y ello exigiría la coordinación internacional.

La disposición del IMSS no se explica sino como una medida de control del sujeto, o como medida de política económica, sobre la balanza de pagos, para evitar la huida de divisas. Los países con los que México guarda balanza desfavorable tienen un standard de vida superior, poco atractivo de una raquítica pensión mexicana. Con los otros países mejoraría los términos del intercambio. ¿Qué se diría, por ejemplo, del proyecto norteamericano de enviar un grupo de pensionistas a radicar hasta el final de sus días en México?.

Respecto a los problemas espaciales de aplicación interna, los límites dependen de la jerarquía municipal, local, federal o nacional de las normas, es decir, dependen del marco demográfico para el que se ha adoptado la norma.

La unificación del sistema no sería afectada por los cambios de do-

micilio. De todas suertes, por ahora la dación del servicio es en favor del lugar de trabajo o el de residencia, y si la residencia es móvil, como la de los agentes viajeros, atenderá al domicilio de la familia, al de inscripción, al principal asiento de los negocios, o al lugar en que se encuentre para los servicios de urgencia.

C.—En cuanto al tiempo.

La seguridad social es de tracto sucesivo y de interés público. Consecuentemente, sus normas son de aplicación inmediata, por naturaleza, irretroactiva.

Sólo si se elevan los beneficios pueden retrotraer sus efectos a situaciones pasadas las normas nuevas. Así sucedió con el Acuerdo Presidencial que creó el seguro colectivo de vida precitado, formalizado después de su vigencia.

Puede, sin embargo de ello, establecer cada norma la fecha de su entrada en vigor. Si la omite estarán vigentes, los actos-regla, 3 días después de su publicación al grupo tenido en vista o un día más por cada 40 kilómetros según las añejas reglas del Código Civil federal.

La derogación o abrogación de una norma por otra posterior, puede operar tácitamente si la omisión es intencional. Su pervivencia es concebible cuando el beneficio que otorga es superior, pues si equivale o deprime respecto de la nueva norma, se aplica ésta. En todo caso cobra importancia el llamado Derecho Transitorio.

D.—Otros problemas.

La *forma* de los actos se rige por el lugar donde pasan. Habría que considerar si esos actos (se entiende normativos), cuando han de tener efecto en México, son congruentes a los principios que rigen la materia, entre los que destaca el mínimo indispensable. De suerte que si por virtud de la forma un hecho pudiera ser nulo, si realiza alguna hipótesis normativa en México, el derecho le daría plenitud.

Subsidiariamente afectarían los problemas de *supervivencia y dependencia económica* al parentezco y los derechos de familia en el Derecho Civil y en el Internacional Privado; lo mismo podría decirse de las *sucesiones*.

Capítulo III.

DERECHO SUSTANTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Primera Parte, Sujetos.

I.—Relación jurídica de seguridad social.

II.—Sistema.

A.—Sujetos individuales.

- a).—Trabajadores.
- b).—Aprendices.
- c).—Socios.
- d).—Patrones.
- e).—Cónyuges.
- f).—Descendientes.
- g).—Ascendientes.
- h).—Pensionistas.
- i).—Asegurados.
- j).—Estudiantes.
- k).—Otros no preconfigurados.

B.—Sujetos colectivos.

- a).—Entes públicos.
- b).—Organismos públicos paragubernamentales.
- c).—Asociaciones y sociedades.
- d).—Otros grupos varios.

C.—Factores que influyen en la calificación de los sujetos.

- a).—Nacimiento o constitución.
- b).—Nombre.

- c).—Parentesco, estado civil y dependencia económica.
- d).—Sexo.
- e).—Edad.
- f).—Domicilio.
- g).—Religión.
- h).—Extinción.

D.—Epílogo.

CAPITULO III

DERECHO SUSTANTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Primera Parte: Sujetos

I.—Relación jurídica de seguridad social.

La relación humana que regula el derecho de la seguridad social, no es la de trabajo o la de comercio, o la de subordinación al poder; es la vinculación de los hombres por la cual se procura la liberación de las contingencias, su protección y mejoramiento colectivo.

Así como la relación de trabajo es el tema del derecho del trabajo, la relación en que a los hombres ponen las contingencias es el gran tema del derecho de la seguridad social.

Ese lazo normativo de vida humana, que regula la vida de los hombres con base en los principios jurídicos examinados ya, nace de la realización de la contingencia o con vista de ella, esto es, la contingencia, o su prevención, es el supuesto de la norma, es el hecho jurídico que vincula a las personas y que crea, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones.

No podría hablarse de justicia (o de injusticia) sin prójimo, sin convivencia. A la determinación de esas personas enlazadas jurídicamente desde el punto de vista de la seguridad social, se destina el estudio de los sujetos. El objeto de la seguridad social, serán, en cambio, los derechos y las obligaciones entre esas personas.

II.—Sistema.

Una solución ontológica orienta el examen de los sujetos: la Teoría de la Realidad.

Produce el convencimiento de designar las manifestaciones de la

vida humana. La persona jurídica predica de los hombres sujetos funcionarios que participan siempre en alguna relación social.

Los grupos, las colectividades, el Estado, existen porque existen los hombres; carecen de vida propia pero son formas de vida humana funcionarias, son entrelazamiento u homogenización de conductas, textura de interacciones complejas, no de todo el ser hombre que, en todo caso, es incanjeable.

El derecho toma de lo social del hombre las funciones que pone en juego la vida en común.

Luis puede ser miembro de una Institución; pero simultáneamente puede ser esposo, padre, trabajador, o abuelo, o jubilado, etc., o estar en conflicto con la Institución misma, o la Institución estar en aptitud de exigir a Luis el cumplimiento de sus deberes, o de exigirselos a otra Institución, de estar obligado con ella, de substituirse por ella, etc. . .

Cada uno de los sujetos denota su participación en las relaciones, una postura, una polarización que surge de la propia vida humana. Y no se dice que la Institución pueda ser abuela, trabajador o esposo, o que está protegida por el seguro de maternidad, porque sería ir contra la naturaleza de las cosas.

Si esa es la solución para todo el derecho, la es para el de la seguridad social. También en él los sujetos funcionarios actúan dentro de ciertas referencias, unas asumidas por el pueblo como decisiones políticas fundamentales, otras reveladas por la ciencia y la técnica.

Un marco demográfico que incluyera toda la población, posiblemente matizaría de sujetos el ámbito de aplicación más que el catálogo inicialmente reducido al trabajado subordinado: las categorías jurídicas, las obligaciones, los derechos, se movilizarían en marcos sensiblemente diversos.

Otro enfoque referido sólo a los derechos o sólo a las obligaciones, produciría una ordenación de sujetos también diversa. Este mismo planteamiento a escala muy selectiva (de prestaciones y de cuotas), combinaría al máximo de generalización dos categorías: beneficiarios y financiadores. La pormenorización de ambas líneas no coincidiría sino casualmente.

Con esos antecedentes convendría conocer cómo ha resuelto el problema el derecho objetivo.

El Derecho Inglés de la Seguridad Social es, por su organización, centralizado. Respecto del grupo demográfico extiende su esquema a toda la población, desde la edad escolar hasta una edad pensionable, como regla general. Opera con fuentes genéricas de ingreso y por tanto, según la capacidad contributiva, como cualquier sistema de impuestos (de ahí su continuidad a la Asistencia). Obsérvese la tendencia en las siguientes

clases legales (9 bis): *Class I. Employed persons*, trabajadores subordinados y aprendices pagados, total en número de 22.5 millones a principios de 1963. Esta clase se divide en dos grupos; los que califican y los que no califican del "*graduated pension scheme*", la más alta jerarquía de derechos y obligaciones adicionales. *Class II, Self-Employed persons*, trabajadores no subordinados, comerciantes y patrones, casi 1.5 millones. *Class III, Non-Employed persons*, todas las personas distintas de las clases anteriores, poco más de 250,000 en Bretaña.

Existen otras categorías (*contributors*) suficientemente claras: los *Employers*, patrones o empleadores, y el *Exchequer*, fisco Nacional. De los beneficiarios no coincidentes con alguna de las categorías mencionadas, está la esposa, los hijos hasta los 15 años a menos que estudien o sean aprendices no pagados, los viudos, los huérfanos, los retirados, los familiares a cuyo cargo están los niños, o que se hagan cargo del sepelio, que aparecen esparcidos en su legislación. Otros sujetos neutros completan el sistema: Comités Nacionales desconcentrados del *Ministerio de Pensiones y Seguro Nacional*, con representación de los tres contribuyentes principales, trabajadores, Estado y Patrones, ramificados en Comités o Consejos locales de los Condados y Parroquias.

Herederos del sistema inglés pero con expresiones propias, algunas provenientes de sus decisiones políticas fundamentales, preferentemente del federalismo, anterior al actual régimen británico de seguridad social; los Estados Unidos de América introducen nuevos elementos o categorías de sujetos.

Son los fiscos locales en el seguro contra el desempleo y subempleo (*unemployment compensation*), los organismos autónomos o semiautónomos como la Junta del Seguro Social en el seguro contra la pobreza en la vejez, la viudez y la orfandad (*old age and survivors insurance*), novedad ésta enfatizada por el hecho de que los familiares del asalariado devienen también sujetos directos beneficiarios, y no sólo aquél, con tal que el trabajador haya pagado el *impuesto* relativo durante cierto tiempo.

Además, los seguros cooperativos determinan el sujeto "socio" y los seguros gubernamentales voluntarios atendidos por la Federación sobre contingencias especiales físicas, abren la puerta de los sujetos "agricultores" y "ganaderos" de calificación específica y diferente de los anteriores, en razón de la rama de seguridad cubierta.

(9 bis).—Family Allowances Act, 1945. National Insurance Act, 1945 con reformas sucesivas de 1952 a 1961 inclusivas de la National Insurance (Industrial Injuries) Act., derivada de la Workmen's Compensation Act, de 1897; National Assistance Act, 1948; Public Health Act, 1936; Food and Drugs Act, 1955; National Health Service Act, 1946, etc. Citadas en *Social Security in Britain* y en *An Official Handbook 1964*, editados por el Gobierno Inglés en 1962 y en 1963, respectivamente.

México, Estado federal, con organismos paragubernamentales, con otros grupos intermedios como cooperativas o mutualidades y hasta con formas de seguros generales a los que pueden incorporarse sujetos no preconfigurados tradicionalmente, ofrece el espectáculo de un sistema preferentemente descentralizado (hacia la centralización) y laborista de seguridad social.

Para la Ley del IMSS son sujetos fundamentales los trabajadores subordinados, los aprendices, los cooperativistas y miembros de otros grupos "ya sea que estos organismos funcionen como tales conforme a derecho o sólo de hecho" (Art. 4o.) Naturalmente con sus correlativos (para la bilateralidad del derecho): los patrones, las cooperativas y administraciones obreras o mixtas, el propio Instituto Mexicano del Seguro Social y la Federación. El Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo Relativo a la Afiliación de Patrones y Trabajadores (2 de septiembre de 1950), se refiere parcamente, claro está, a los patrones, a los trabajadores y a los "beneficiarios" de éstos.

La Ley del ISSSTE (Arts. 1o. y 2o.), posterior a la del IMSS, cataloga los sujetos en: trabajadores civiles subordinados, pensionistas, familiares derechohabientes de trabajadores y de pensionistas y entidades y organismos públicos, a saber: la Federación, el Distrito y Territorios Federales, organismos incorporados al régimen por ley o decreto y éstos no pueden ser más que los descentralizados, los desconcentrados y los de participación estatal.

El ligero avance respecto de su precedente, se debe a la poca diversificación de los sujetos enmarcados, hecho que facilitó también la solución de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (30 de diciembre de 1961). No se limita a señalar genéricamente los sujetos (militares activos y retirados y los derechohabientes de ellos); especifica quiénes son militares (Art. 2o.) y quiénes derechohabientes (Art. 3o.): el o la cónyuge y la concubina, los hijos solteros menores de 18 años, o hasta 25 años si estudian en planteles oficiales o reconocidos por el Estado, o sin límite de edad los hijos inválidos total o permanentemente, y el padre y la madre. Excepcionalmente los hermanos conforme a la Ley de Retiros y Pensiones Militares.

Hasta este punto sólo se incluye la seguridad social institucional actuarial. Ponen sobre aviso las demás formas de seguridad social ante la profusión de sujetos que es necesario sistematizar.

Resaltada la dificultad, es preciso realizar el examen de las categorías de sujetos lo más analíticamente posible teniendo en consideración los grupos demográficos incluidos, las decisiones políticas fundamentales, los aspectos activo y pasivo de los derechos y de las obligaciones, la extensibilidad del sistema y su ulterior desenvolvimiento, acotado al orden jurídico mexicano.

A. —Sujetos Individuales.

En derecho todas las personas son jurídicas, lo mismo las físicas que las morales. Es preferible la designación de individuales para las personas jurídicas individuadas, es decir, los hombres concretos, y la de colectivas a los grupos, complejos sociales o formas de vida de relación de los hombres.

He aquí las siguientes posibilidades de sujetos individuales de seguridad social: trabajadores, aprendices, socios, patrones, cónyuges, descendientes, ascendientes, pensionistas, asegurados, estudiantes y otros no diferenciados.

a) . —Trabajadores.

Esta categoría para la seguridad social no tiene idéntica significancia que en el Derecho del Trabajo, por la simple razón de que no pretende regular el servicio subordinado sino la protección y el mejoramiento de los hombres como tales.

Bien puede decirse que revela la fuente de su ingreso, el trabajo; consecuentemente, las contingencias de su situación.

Copia la terminología porque no puede negar el hecho de que existen trabajadores; pero no equipara ni asimila los conceptos. Lo contrario sería admitir que toda relación de Derecho del Trabajo caería dentro de la regulación socioasegurativa, y eso no es cierto.

El derecho de la Seguridad Social puede excluir a quienes son indiscutiblemente sujetos jurídicos de trabajo, de trabajo subordinado: el cónyuge, los padres y los hijos menores de dieciséis años, del patrón, aún cuando figuren como asalariados de éste (Art. 5o. Ley IMSS), o a los trabajadores del Estado que perciban sus emolumentos con cargo a la partida de honorarios, o a los que presten servicios eventuales (Art. 2o., fr. I párrafo segundo, Ley ISSSTE). Y se extiende a personas que no son trabajadores.

Si no hay diferenciación expresa, es tácita la remisión al derecho del Trabajo y al Artículo 123 de la Constitución.

Advertido el diverso fundamento de la categoría jurídica, viene en auxilio la clasificación bipartita de subordinados y no subordinados, independientes o no asalariados como también se llama a estos últimos.

La regla en México es que todo trabajador subordinado sea sujeto del régimen general, afiliado al Instituto Mexicano del Seguro Social. Dice al efecto el Artículo 1o. fracción I de la Ley respectiva: "El Régimen del Seguro Obligatorio comprende: I. —A las personas que se encuentran vinculadas a otras por un contrato de trabajo, cualquiera que sea la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón, aún cuan-

do éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones en general". Nótese la referencia a la capacidad contributiva, alusión fiscal que también se explica por la naturaleza de las aportaciones de seguridad social que luego se discutirá.

Frente al régimen general existen regímenes especiales creados por las normas de seguridad social con vista de las dificultades técnicas del establecimiento y operación del servicio y como reminiscencia de los establecidos por el Derecho del Trabajo. Ellos son (Art. 6o. Ley IMSS): los trabajadores de las pequeñas industrias, de la industria familiar, a domicilio, los domésticos, los del campo, los temporales y eventuales, los de mar y vías navegables, las tripulaciones aeronáuticas, los de ferrocarriles (estos tres últimos, como otros muchos, por contratos colectivos); los servidores civiles del Estado y de organismos paragubernamentales (Art. 1o., frs. I y II, y 2o. fr. I, Ley ISSSTE, en armonía con los artículos 1o. a III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) y los servidores militares (Arts. 1o. fr. 1 y 20, Ley SSFA).

Por decretos sucesivos (Reglamentos del Art. 6o. Ley IMSS) (10), los trabajadores del campo de varias entidades federativas fueron progresivamente incorporados al régimen general de los seguros sociales. La obra exigió pronta unificación.

Con ese propósito se decretó en 18 de agosto de 1960 el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. Distinguió los trabajadores independientes de los dependientes y subdividió a estos últimos en *trabajadores comunes* (asalariados del campo) y *trabajadores estacionales*. Consideró independientes a los miembros de las sociedades de crédito agrícola y de crédito ejidal. Así se explica el artículo 2o. y toda la estructura del mismo Reglamento a tenor de su exposición de motivos.

Ultimamente, la Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los Productores de Caña de Azúcar y a sus Trabajadores, de 7 de diciembre de 1963, incluye a los asalariados permanentes o estacionales al servicio de los productores de caña de azúcar desde la preparación de las tierras hasta el corte de las gramíneas.

Los trabajadores temporales y eventuales urbanos fueron incorporados al régimen general como una modalidad por Reglamento de 28 de junio de 1960 y sus Instructivos de 5 de agosto de 1960, especialmente el

(10).—27 de agosto de 1954, Baja California, Sonora y Sinaloa; 21 de febrero de 1956, Chihuahua; 21 de mayo de 1956, Chiapas; 2 de agosto de 1956, Morelos y Nuevo León; 6 de marzo de 1957, Campeche, Durango, Guerrero y Tabasco; 29 de marzo de 1957, Aguascalientes y Querétaro; 4 de junio de 1957, fijación de los coeficientes para Sonora y Sinaloa; 19 de junio de 1957, Coahuila, Colima, Michoacán y Yucatán; 14 de agosto de 1957, Guanajuato y 29 de julio de 1958, Nayarit, San Luis Potosí, Zacatecas, Territorios de Baja California y Quintana Roo. Las fechas corresponden a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

relativo a la industria de la construcción. Aunque los tiempos de calificación de los sujetos pueden abrir la discusión acerca de su verdadera operancia, estos trabajadores subordinados pueden reputarse ya incluidos.

El mismo Instituto Mexicano del Seguro Social administrará sólo en el ramo de muerte las prestaciones para los beneficiarios de trabajadores agrícolas migratorios mexicanos contratados para que presten servicios en los Estados Unidos de América, con base en el Tratado Internacional respectivo y desde el 1o. de febrero de 1960, según Acuerdo Reglamentario del Presidente de la República de fecha 21 de diciembre de 1959.

Después del análisis de los sujetos de regímenes especiales, resurge la regla de incorporación de los demás al régimen general.

Es la solución para los servidores de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, de seguros y de fianzas en la República (Decreto de 18 de marzo de 1955).

Naturalmente, por este concepto excluye la regla a quienes no liga la relación de trabajo subordinado, vgr.: los Comisarios de las sociedades mercantiles, los socios de éstas que además no tengan función o empleo dependiente, los asociados en participación, los socios profesionales de un Despacho o Bufete entre ellos, los comisionistas, etc.

Es la jurisprudencia definida de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se reitera en diversas tesis (Revista Mexicana del Trabajo, tomo 3, pág. 133). A ese criterio se han ajustado las decisiones del H. Consejo Técnico del IMSS (Acuerdos 97,481 de mayo de 1962, 99-792 de julio de 1962 y 112893 de 13 de mayo de 1963).

Todos los trabajadores subordinados, de régimen general o especial, se separan de los no subordinados, no asalariados o independientes. Esta subcategoría se desparrama profusamente en el panorama de la seguridad social.

La separación no es tajante ni absoluta porque el mismo derecho del trabajo va ganando terreno. En seguridad social la subcategoría existe: la incipiencia o los tentaleos de su cobertura no le quitan su carácter.

Ya se vió que es asunto resuelto para el Derecho Inglés (self-employed persons); pero para el Derecho Mexicano está diseminado.

Por decreto ya citado se incluyeron a los productores de caña de azúcar; los púgiles (boxers) fueron incorporados al través del seguro facultativo (Arts. 98 y ss. Ley IMSS), esto es, una forma de seguridad social. Fuera de esos casos la seguridad social es asociacional, preferentemente sindical (vgr.: Asociación Nacional de Actores). La razón para asegurarse asociacionalmente es mayor entre quienes realizan trabajo subordinado.

Verdaderamente, hay una profusión de la subcategoría no incorporada institucionalmente: artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres,

taxistas, filarmónicos, mariachis, aseadores de calzado y hasta "Santa Claus" y "Reyes Magos". Entre los organizados, prolifera la seguridad social asociacional. Sus instrumentos jurídicos son variados y distintos de la ley.

Queda por corregir la burla que de la ley hacen muchos patrones con sus llamados "agentes viajeros", que reciben una retribución cuyo monto es variable, pues o formalizan un contrato de comisión mercantil o uno de compra-venta en virtud de los cuales se diluye o disfraza la relación de trabajo y se deniega la relación jurídica de seguridad social, una de cuyas obligaciones es la de contribuir. Así se desprende del artículo 22 de la Ley del IMSS.

b).—Aprendices.

La ley no distingue (Art. 4o., fr. III) entre aprendices pagados y no pagados. Luego no se debe distinguir.

Se ve que la circunstancia "salario" es indiferente en este caso para la relación jurídica de seguridad social, por dos razones fundamentales: La primera, que en derecho mexicano el aprendizaje siempre debe ser retribuido (Arts. 218 a 220 Ley Federal del Trabajo). En caso de conflicto se presume la subordinación jurídica y esta lleva consigo la obligación de pagar salario. La segunda razón, que el patrón debe pagar las cuotas que corresponderían al aprendiz por los seguros generales, y de por sí los de riesgos profesionales, a menos que la percepción sea superior al salario mínimo; pero del mínimo abajo no interesa que exista salario o que éste sea inferior en dinero (Arts. 25 y 26 Ley IMSS).

Una interpretación sistemática confirma lo anterior. La ley habla de los aprendices a propósito de las cuotas que deberá enterar o retener el patrón (Capítulo II); luego la existencia de patrón supone la relación de trabajo y es claro que el sistema jurídico mexicano considera al aprendiz un trabajador de rasgos adecuados a la naturaleza de su aprendizaje.

c).—Socios.

Otra vez la naturaleza de la relación aclara la categoría de los sujetos.

No se trata aquí de socios comerciales porque la relación no es mercantil. Pueden inclusive ser socios mercantiles; pero en ese caso su asociación no obedecería a un afán de especulación, de lucro, sino a un afán fundamental del hombre, sociovital, de precaverse contra las contingencias de la vida y de superar su realización.

Similares argumentos los separan de los miembros de asociaciones o

sociedades de derecho civil, o de derecho laboral, o de derecho agrario, en cuanto tales, aunque el esquema de ellas les sirva por ahora de organización, si bien por la función y el fin son diferentes.

Estos socios se agrupan o son agrupados para la seguridad social.

La seguridad social institucional considera a los "miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas, ...", "...los de las sociedades locales de crédito agrícola y los de las sociedades de crédito ejidal" (Arts. 5o. fr. III y 8o. Ley IMSS).

Concorde con los principios del equilibrio financiero y del mínimo vital, la autosuficiencia de los socios supone el ejercicio del viejo móvil de la mutualidad. Se esparce en múltiples asociaciones o sociedades de seguros (todos sociales porque no persiguen lucro), se refieran o no al trabajo (sindicatos, clubs, grupos, sociedades secretas, etc.) y de una gran variedad de denotaciones difícil de sistematizar.

Sobresale la cobertura de las contingencias de muerte y de retiro.

d).—Patrones.

Esta categoría es correlativa de la de trabajador. No es por demás insistir que no se vinculan para la producción sino para la protección y mejoramiento de la energía humana colectiva.

En último caso representan la unidad económica en cuyo servicio se trabaja, o en otro sentido la unidad de gestión. Quizá por eso en seguridad social, se atribuya la calidad de patrón a ciertas personas colectivas sin tenerla. Pero aquí se examinan sólo los sujetos individuales.

e).—Cónyuges.

Esta y las categorías subsecuentes tendrían en la expresión *non-employed persons*, un refugio bastante generalizado. Sin embargo de ello, es preciso ahondar en el rubro común para perfilar cada tipo, de suerte que la imputación de derechos y de obligaciones se pierda menos en la confusión de la homogéneo, introduzca mayor discriminación y permita una clara selectividad para ulteriores desenvolvimientos jurídicos.

Por eso ha de rehuirse la estandarización en beneficiarios, familiares, derechohabientes; no reflejan la función de la persona en la relación jurídica. Basta advertir que también pueden tener, y tienen, obligaciones; es decir, lo mismo son activos que pasivos.

Esta categoría, de cónyuges, no se ajusta íntegramente al concepto de derecho común.

Con el advenimiento de los nuevos *derechos sociales*, el concepto tradicional de familia se cimbró hasta sus cimientos. La regulación civil fué incapaz de adecuarse a una realidad humana actuante que merecía también protección jurídica. Esos episodios también los ha vivido México.

Los artículos 162 y 163 del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, permiten al ejidatario designar herederos que le sucedan en sus derechos agrarios, entre las personas que dependan económicamente de él, *aunque no sean sus parientes*. Para tal efecto, al darse posesión definitiva de la parcela, el ejidatario formulará una lista de las personas que vivan a sus expensas, designando entre ellas a su heredero, quien no podrá ser persona que disfrute de derechos agrarios. Si no lo designó o a su muerte el instituido murió o se ausentó definitivamente del núcleo de población, la herencia corresponderá a la esposa, o a la concubina con quien hubiere procreado hijos o con la que hubiere hecho vida marital durante los seis meses anteriores al fallecimiento; a falta de mujer, heredarán los hijos y, en su defecto, las personas que el ejidatario haya adoptado o sostenido, prefiriendo entre los primeros al de más edad, y entre los segundos, aquél que hubiere vivido durante más tiempo con el ejidatario. No podrá heredar el ejidatario o persona que disfrute de dotación o parcela.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo mexicana dispuso: "Art. 297.—Tendrán derecho a recibir la indemnización en los casos de muerte: I.—La esposa y los hijos legítimos o naturales que sean menores de dieciseis años y los ascendientes, *a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador*. La indemnización se repartirá por partes iguales entre estas personas, y II.—A falta de hijos, esposa y ascendientes, en los términos de la fracción anterior, la indemnización se repartirá entre las personas que *económicamente dependían* parcial o totalmente del trabajador y en la proporción en que dependían del mismo, según lo decida la Junta de Conciliación y Arbitraje en vista de las pruebas rendidas. Los beneficiarios a que se refiere esta disposición, además de la indemnización establecida en el artículo siguiente, tendrán derecho a exigir el pago de las prestaciones emanadas de la ley o del contrato de trabajo, pendientes de cubrirse al trabajador fallecido".

En ejecutoria del 8 de marzo de 1943 (Amp. Dto. 4574/42, 2a. Carolina Contellano), la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la voluntad expresa de un trabajador no es suficiente para crear el derecho a la indemnización por la muerte consecuencia de un riesgo profesional, no sólo para su cónyuge, sino también para sus sobrinos y la madre de éstos, porque su monto no constituye un bien patrimonial del que pudiera libremente disponer, como podrían serlo los salarios adeudados que ya entraron a formar parte de su patrimonio y que puede transmitir a título de herencia, de suerte que hay que estar al orden de llamamiento establecido por el artículo 297 de la Ley laboral, a la esposa e hijos legítimos o naturales que sean menores de 16 años y a los ascendientes, y a falta de ellos a las personas económicamente dependientes del obrero.

Que la voluntad no produzca las consecuencias jurídicas deseadas por el trabajador, está bien claro porque sólo puede producirlas cuando se funda en el derecho objetivo, y en el caso examinado la ley de orden público no permite esa posibilidad, a diferencia de lo que sucede en el derecho agrario. Y aun puede objetarse que por la función jurídica del salario, la ley permitiría su libre disposición hasta ciertos límites, los de la dependencia económica, pues la relación de trabajo postula un mínimo para la vida del trabajador y de su familia, vale decir sus económicamente dependientes. Este último aspecto no se pospone al parentesco; la ley misma lo antepone por la fuerza de los hechos que pretende regular, cuando permite la prueba de que los parientes no dependían económicamente del trabajador, o lo que es lo mismo, existe en favor de parientes determinados sólo una presunción juris tantum de la dependencia económica y ésta es finalmente la que prevalece. Así lo han entendido las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sin prejuzgar naturalmente de las relaciones de parentesco y derechos civiles que, en el caso de ser hereditarios, siempre serán patrimoniales; pero en esa rama jurídica para nada funciona la dependencia económica.

En seguridad social el problema se bifurca. Por una parte, contempla la contingencia en sí misma considerada, los efectos sobre la estructura social. Trata de mantener el equilibrio del grupo y de su nivel de vida. En suma, la relación es de seguridad social, no de trabajo. Hay un trasfondo económico captado por cualquier forma de seguro, preferentemente todo seguro privado y en algunos seguros sociales indemnizatorios; a ello se refiere el "interés asegurable". La seguridad social no se despoja de la presunción de la dependencia económica en favor de los parientes si es que la designación no está hecha por la ley o permitida a la voluntad.

Por otra parte, tiende a fomentar las relaciones familiares normales, a reintegrar al grupo en torno al matrimonio, a regularizar el maridaje surgido de la vida, hacia las líneas horizontal, descendente y ascendente de las justas nupcias, suavizando los términos del parentesco, aclopándolo al grupo de interdependencia.

La relación no se limita, como sucede en materia agraria o del trabajo, al aspecto sucesorio; se expande a la vida humana viviente, a la seguridad de los hombres por el hecho de serlo.

La solución de esta categoría en el derecho de la seguridad social admite, pues, hechos como el concubinato y les da vigencia cuando son elementos de un hogar constituido; pero una vez que entran bajo su tutela los moldea de manera tal que conduzcan al matrimonio o que no se desvíen de él. Esa es la función que cumplen, por ejemplo, los premios al matrimonio, los subsidios familiares, o la pérdida de los derechos si se recae en concubinato.

Estas son las posibilidades de cónyuges: los que conviven, los divorciados y los supérstites.

Pueden convivir o sobrevivir, la esposa del trabajador o a falta de ésta, la concubina con quien ha vivido durante los cinco años anteriores al nacimiento del derecho, o con la que tiene hijos, si ambos permanecen libres de matrimonio. De varias concubinas ninguna tiene derecho a la prestación. Es cónyuge también el esposo de la trabajadora. Pero se establece la condición de la dependencia económica, la vigencia de derechos del causante y que el dependiente no sea por sí causante, requisito este último que es un presupuesto básico: si es trabajador, por ejemplo, no requiere la calidad de cónyuge porque está protegido, o protegida (Art. 54, a, 55 Ley IMSS; 23, fr. I Ley ISSSTE; 3º, fr. I, 4º frs. I y III, y 5º Ley SSFA, entre otras disposiciones).

De los divorciados (divorciada) sólo habla el artículo 92, segundo párrafo, de la Ley del ISSSTE, llamándola si no existe viuda, hijo, concubina y ascendientes con derechos a la pensión por muerte, y a condición de que a la fecha de la muerte del ex marido, éste le estuviere pagando pensión alimenticia por condena judicial.

Es relevante el caso norteamericano de adquisición separada de derechos a la pensión por vejez, de la cónyuge del trabajador, siempre con ciertos requisitos de contribución.

f).—Descendientes.

Con la advertencia de los factores que desenvuelven las relaciones familiares en seguridad social, dos hipótesis presenta esta categoría de sujetos: la de quienes conviven y la de quienes sobreviven al causante. Para los sistemas, ajenos al mexicano, que mantienen contribución directa de los menores, la distinción es inútil.

En tanto la norma no distinga, la descendencia se contará en línea recta sin límite de grado, ni legitimidad, consanguínea o adoptiva. La Ley del IMSS considera sólo a los hijos menores de 16 años (Art. 54, b, y 55), excepcionalmente a mayores de esa edad por su circunstancia psicobiológica, económica o cultural; pero hasta 25 años (Art. 81). Las leyes del ISSSTE (Arts. 23 fr. II, 89 fr. I y 91) y de SSFA (Art. 30, fr. II,) atienden al descendiente hasta los 18 años, hasta los 25 o sin límite de edad por las circunstancias apuntadas.

g).—Ascendientes.

Las observaciones anteriores son aplicables a esta categoría.

La Ley del IMSS considera al padre y a la madre, cuando vivan en el hogar del causante (trabajador, pensionista o asegurado) (Arts. 40, 54, c y d, 55) y sin más límite que la dependencia económica para los casos de pensión por muerte (Art. 83).

Algo semejante disponen los artículos 23, fr. III y 89 fr. IV, de la Ley del ISSSTE; 3o. y 37 de la Ley de SSFA, con la diferencia de que según ésta el padre sólo tiene derecho cuando sea mayor de 55 años o esté inutilizado total y permanentemente, y la madre en cualquier edad.

Pero en todos los casos, la convivencia de los ascendientes los hace concurrir con otros beneficiarios; la supervivencia, sólo en último lugar. Queda firme el aforismo de que el cariño primero desciende, después asciende, luego se extiende, salvo el privilegio de la esposa o de la concubina de concurrir con los hijos, y del esposo si es inválido y hubiere dependido económicamente de aquella, o la concurrencia de los padres en la seguridad social militar si su derecho no es preferente.

i).—Asegurados.

Esta designación se reserva a los asegurados típicos, que toman o son sujetos de seguros con prescindencia de otra relación.

Los seguros de vida entre los empleados públicos, tantas veces citados; el seguro agrícola o ganadero gubernamental o paragubernamental en México; los seguros facultativos o adicionales de la Ley del IMSS. . . dan cabida a una categoría de sujetos diferentes de las otras y a quienes, sin que su juricidad sea privada, conviene mucho más la designación de asegurados.

j).—Estudiantes.

Por ahora figuran como una prolongación de los descendientes después de los 16 años en el IMSS, o de los 18 años en el ISSSTE o en la SSFA. Se perfilan con claridad dentro de la seguridad social militar cuando cursan las especialidades de la materia, como médicos militares, ingenieros militares, etc., de los que se hablará oportunamente.

Debido a la tendencia manifiesta de los congresos, recomendaciones y estudios regionales, parece razonable esperar que el derecho de la seguridad social cuente muy pronto entre sus categorías generalizadas de sujetos la de los estudiantes.

México podría comenzar muy pronto su implantación inicial o su extensión entre los de nivel terciario, con una cuota adicionada a la colegiatura anual en la Universidad, en el Politécnico, en los Institutos de enseñanza técnica y superior. El Ejecutivo Federal está en espera del proyecto de decreto.

k).—Otros no preconfigurados.

Ciertos sujetos no agrupan claramente con alguna de las categorías anteriores. Más bien existen dificultades para predeterminarlos.

En ese caso se encuentran, a ejemplo, quienes se encargaran del sepelio, por los gastos de funeral de un afiliado (Arts. 37 fr. VII, a, y 61

Ley IMSS; 94 primer párrafo Ley ISSSTE y 54 de la Ley de SSFA); la Institución misma o el Pagador que viniere cubriendo los sueldos, si no hubiere pariente o persona que lo hubiere hecho (Art. 94 segundo párrafo Ley ISSSTE), o la autoridad militar corespondiente (Art. 54 Ley SSFA). También es indiferente la persona, que, a falta de la madre, después del parto se encargue de alimentar al niño (Art. 56 fr. III in fine, Ley IMSS; 26 fr. II in fine, Ley ISSSTE; 88 y 89 Ley SSFA), o la persona o Institución que tenga a su cargo directo a los beneficiarios de pensión por vejez o invalidez (Art. 75 Ley IMSS).

Finalmente, entre los sujetos individuales están los colaterales. Pero de ellos sólo una posibilidad existe en México, conforme a la Ley de Retiros y Pensiones Militares: los de segundo grado, los hermanos, cuando dependían económicamente del militar, solteros e inválidos.

B.—Sujetos Colectivos.

Son posibles sujetos colectivos del derecho de la seguridad social, los Entes Públicos (el Estado Federal, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en México), los Organismos Públicos Paragubernamentales (Desconcentrados, Descentralizados y de Participación Estatal), las Asociaciones y Sociedades (Profesionales, —Sindicatos—, Uniones, Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Sociedades Civiles, Sociedades Mercantiles), y a otros grupos tales como las Unidades Económicas, eventualmente las Ramas Industriales, ciertas Colectividades y las Colonias.

a).—Entes Públicos.

1o.—El Estado Federal.

Aunque sólo fuera por los compromisos internacionales, el Estado Mexicano en su unidad, el Estado Federal, es sujeto del derecho de la seguridad social.

Internamente la posibilidad es discutible por ahora. No todo su pueblo es sujeto de seguridad social; pero puede pensarse que la obligación contributiva para el régimen general no la reporta la Federación, como acontece claramente en ciertas ramas del régimen de los servidores públicos de aquella, sino el Estado Federal.

No es pleno el convencimiento. Véase el caso de los convenios del IMSS con Entidades Federativas. Si la obligación fuera del Estado Federal, permanecería la misma excepto por riesgos profesionales de acuerdo con la doctrina imperante en México. Empero la Entidad Federativa asume también las otras, quizá porque sólo involucra a sus propios servidores.

Se ha visto que la seguridad social es una de las decisiones que ha

sido pronunciada soberanamente por el pueblo del estado(federal). El Poder Revisor de la Constitución que la incorporó a aquella, o el órgano judicial en los juicios de amparo (función distinta de la de los juicios federales ordinarios), no actúan sino como órganos del Estado Federal valiéndose de la estructura orgánica de la Federación.

Y tal vez por eso, porque sea una atribución del Estado en su unidad, se explica la coincidencia de facultades de la Federación y de los Estados en esta materia.

Un ejemplo por el que se podría considerar sujeto al Estado Federal es lo establecido por el artículo 8o., segundo párrafo in fine, de la ley del IMSS, que dice respecto de las ramas no profesionales de los seguros para las cooperativas: "...cubriendo dichas entidades el 50% de las primas totales y el Estado el otro 50%". O el del 64: "La contribución del Estado para el Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad será igual a la mitad del total de la cuotas que corresponde pagar a los patrones".

2o.—La Federación.

Son múltiples y variadas las intervenciones de la Federación en seguridad social, puesto que es el orden más vigoroso de su realización en México.

Se advierte en la extensión del régimen (Arts. 6º, 8o. cuarto párrafo 65, fr. II, de la ley del IMSS; 1o. frs. I, II, y 20 de la Ley del ISSSTE y 1o. fr. I de la Ley de SSFA); en las aportaciones respecto de sus servidores y pensionistas (Arts. 20, 29. primer párrafo in fine, Ley ISSSTE; 1o. fr. I, 9o., 21, 27, 39, 42, 49, 114 a 117, Ley SSFA), y en otros aspectos relativos a la organización y a la administración y control del sistema (Arts. 6o., 8o., 65, 110 y siguientes de la Ley del IMSS; 101, 127, 137 de la Ley del ISSSTE; 15, 27, 45, 52, 76, 91, 96, 108, 112, 117, Ley SSFA).

Igualmente, en ciertos desgravamientos o exenciones fiscales (Arts. 123 Ley IMSS; 54 y 120 Ley ISSSTE, 67 Ley SSFA).

3o.—Las Entidades Federativas.

Aparte de sus convenios con entes federales de seguridad social, los Estados, el Distrito y los Territorios Federales son sujetos de intervención menos frecuente en la seguridad social federal: campañas nacionales de salud e higiene (Art. 77 in fine Ley IMSS), desgravamientos como los precitados, o como posibles destinatarios de inversión. (Arts. 128 Ley IMSS y 123 Ley ISSSTE).

Pero cada uno de ellos puede ser sujeto principal obligado en sus sistemas locales para sus servidores públicos, con mucho mayor razón el Distrito y los Territorios Federales, incorporados al sistema del ISSSTE.

4o.—Los Municipios

Son aplicables los comentarios de la categoría precedente.

b).—Organismos Públicos Paragubernamentales.

Es razonable la idea de que el Estado Federal es una gran descentralización política. A ella corresponden los sujetos colectivos examinados hasta aquí.

Dentro de esa forma de Estado, la tónica jurídica depende de la evolución, de las tendencias y de las circunstancias de los pueblos. El de Canadá, por ejemplo, respetuoso de la Corona inglesa, se siente más él a medida que se descentraliza. Su Constitución se distiende de un poder central que se reserva las facultades no expresamente delegadas a las Entidades. Recién tiene bandera propia. Otro es el designio de los Estados Unidos de América. Ese estado federal surgió de una Confederación y, por tanto, reservó a sus entidades las facultades no expresamente otorgadas a la Federación. En medio de esos dos ejemplos extremos, la Constitución de Weimar de 1918 estructuró facultades concurrentes. México, no por mera imitación extralógica, se inclinó al sistema Constitucional de los Estados Unidos. Estos apuntamientos orientan la técnica —más amplia que estas tres posibilidades ejemplificadas— para la distribución de competencias constitucionales en un estado federal como el mexicano.

Pero la noción de descentralización no surge sino cuando el estado abandona con el siglo XIX, su postura mere política, para asumir en el asombroso siglo XX, atribuciones socioeconómicas. No es sólo un esquema de poder sino el poder mismo que penetra más y más la vida objetiva del pueblo, en múltiples órdenes, según las exigencias colectivas crecientes. Esos desenvolvimientos, por más que brotan de las circunstancias sociales, irían seguramente contra el orden del estado si se les dejara proliferar al azar. Se precisan nuevas técnicas de administración o formas organizativas en las que el poder apoye su actuación. La necesidad se agudiza cuando se hace imposponible la planeación del crecimiento a escala macrosocial. Las grandes masas, la tecnología y el poder, aparentemente han encontrado el camino en la descentralización y avanzan por él en desiguales sentidos. Pueden poner en conflicto al albedrío y la vida en común. Por algo se ha dicho que la historia es la aventura de la libertad.

Francia y Estados Unidos experimentan con éxito esas nuevas formas de poder administrativo y aun de poder jurisdiccional; pero poder del Estado al fin, en mixtura con la actividad de los particulares. Tras ellos van los demás países imprimiéndoles variados matices y también va México.

De una carrera inicial que descarga al poder central de complejas tareas, que le permiten un respiro, nuevas amplias exigencias esperan vinculadas al destino del mundo.

O bien tiende a descentralizarse como en las democracias populares, o tiende a aumentar el control y la unificación de organismos autónomos o semiautónomos, en los que ya lo tienen, como dijimos muy atrás. México vive esta última tendencia.

Esas formas organizativas de poder público son ramificaciones más comunes del Poder Administrativo que del Jurisdiccional (en otros países también lo son del Legislativo). Son formas de gobierno paralelas al central, dentro del Estado, no paralelas al Estado. De ahí nuestra designación de "paragubernamentales" en vez de "paraestatales" como es común denominarlos.

Los organismos públicos paragubernamentales pueden ser: desconcentrados, descentralizados y de participación estatal o mixtos.

1o.—Desconcentrados.

Pueden tener a su cargo servicios de seguridad social, como el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia o la Comisión Nacional para la Vivienda, o el Consejo Nacional de Salubridad, o sólo intervenir por la Calificación de sus sujetos servidores, como la Lotería Nacional, o el Hospital Infantil de México, que puede tomar a su cargo la dación de ciertas prestaciones médicas concordadas con su naturaleza.

2o.—Descentralizados.

La posibilidad de ser portadores de seguridad social o intervenir como patronos, excepcionalmente socios de organismos mayores, está presente en todos los sujetos colectivos. Además en los que siguen, la de ser concesionarios, contratistas o substitutos de los portadores originales.

Son de relevancia para esta materia, el Instituto Nacional de la Vivienda, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Dirección de Pensiones Militares, en el orden federal.

Estos tres últimos merecen atención preferente.

Quedó expuesto por qué son organismos paragubernamentales. Son el Estado mismo que separa el ejercicio de una atribución socioeconómica, no puramente política, (como podría ser la preservación de la integridad de territorio y de la soberanía, la conservación del orden, etc.)

Este desmembramiento supone autolimitación de la organización

central del Estado y así, la personalidad necesaria para cumplir la función encomendada, es oponible a los órganos centrales del Estado, o a cualquier otro sujeto en aras de sus fines, porque sus fines son los del Estado en una esfera de competencia, los que el pueblo ha adoptado en sus decisiones fundamentales. El pueblo mismo, en uso de su soberanía, puede mantener la función descentralizada o centralizarla, naturalmente por los fundamentos históricos y jurídicos de su creación.

El marco demográfico al que se adscribe la función, refleja una forma de vida y siempre integra un grupo, mayor o menor según el caso, para la realización del fin, del bien o del valor objetivo, independientemente de quienes integren el grupo momento a momento, grupo que además posee una estructura organizada y actúa unificadamente, por lo que su personalidad y su duración indefinida tienen pleno sentido.

Un rasgo adicional ha de resaltarse del IMSS, del ISSSTE o de la Dirección de Pensiones Militares. No se confunden con el Estado ni con los particulares, a pesar que ambos intervienen en el ejercicio de la competencia (Arts. 110 a 113 Ley IMSS, 104 Ley ISSSTE); son entes intermedios mixtos con una nueva finalidad social.

Por lo visto, esta opinión difiere de otras (11) que admiten que el IMSS persigue fines distintos de los del Estado. Parecen explicar la personalidad del Instituto Mexicano del Seguro Social al través de la Teoría del Patrimonio de Afectación o de la Teoría de los Derechos sin Sujeto, de Brinz (lo que equivale a la despersonalización del derecho y al olvido de que las cosas son medios para el hombre) y sugieren la perpetuidad de la descentralización, lo que es diverso de la duración indefinida. Parecen igualmente referir la elucidación del tema a la distribución de competencias (12), que es un problema distinto y del que se ha apuntado la solución en diversas partes de este Título.

Otro es también el problema y posterior al de la personalidad, de cuándo el IMSS actúa o no como autoridad para los efectos de la Ley de Amparo. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha decidido que el IMSS es autoridad para los mencionados efectos, cuando determina créditos a su favor o los fija en cantidad líquida, o da las bases para su liquidación, y no cuando es sujeto pasivo o tercero de la relación (13). Sobre ello se tornará en el objeto del derecho a estudio.

El órgano supremo del IMSS es la Asamblea General, de integración tripartita, diez representantes por cada uno de los sectores: traba-

(11).—México y la Seguridad Social, Tomo II, Volumen II, Libro IV, Cap. 11, pp. 79 a 101. Ediciones del IMSS, México, 1952.

(12).—Idem, pp. 215 a 226, especialmente 220, cuarto párrafo.

(13).—Revisión 373/1947, María Calderón Viuda de Hernández y socios. Resuelta el 14 de agosto de 1947, por unanimidad de 5 votos. Ponente el señor Ministro Corona. Rev. "Jus", Núm. 111.

jadores, patrones y Estado. Aprueba los balances contables y actuariales, el presupuesto anual y dicta la política del Instituto. El Consejo Técnico y la Comisión de Vigilancia son designados por los Sectores de la Asamblea General respectivamente, y el Director General por el Presidente de la República. Destaca el Consejo Técnico porque es el órgano de resolución de las inconformidades.

La Junta Directiva es el órgano supremo del ISSSTE, integrado por siete miembros, tres nombrados por el Gobierno Federal, al través de la Secretaría de Hacienda y C. P., tres por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y el último por el Presidente de la República con el cargo expreso de Director General, y éste es el otro órgano, encargado de representar al Instituto, de ejecutar los acuerdos de la Junta y de realizar la marcha administrativa de aquél.

3o.—De participación estatal, de economía mixta y de propiedad estatal.

Llámanse 'empresas' de participación estatal, de economía mixta, de interés público y de propiedad estatal, las que el Estado organiza (o autoriza) con las formas del derecho mercantil, generalmente sociedades anónimas, o de responsabilidad limitada, para colaborar con los particulares o substituirlos en actividades económicas de interés público.

En ellas, si no es el propietario, el Estado es accionista mayoritario con los privilegios que ello entraña, o se reserva facultades de dirección, de vigilancia y hasta de veto para regular la actividad de las empresas.

No significan un avasallamiento o reducción de la iniciativa privada, como harían suponer. De continuo son los particulares quienes incitan al Estado (o a sus órganos a diversos niveles políticos) para que forme estas empresas; el respaldo estadual es a la vez seguridad a las inversiones de los particulares. Semejante es la idea cuando se inician con acciones del Estado solamente, para atraer la adhesión privada a renglones económicos nuevos o necesarios aunque de momento poco lucrativos; la participación del Estado puede ir representando menor proporción; pero puede ir acrecentándose si el objeto deja de ser lucrativo y aumenta su imprescindibilidad social.

De suerte, pues, que podrían llamarse de participación estatal lo mismo que de participación privada; la corriente es flúida y mutua, adaptable al desenvolvimiento de la estructura (14).

A esta categoría corresponden por ejemplo, las Instituciones Nacionales de Crédito, últimamente de gran relevancia para la seguridad so-

(14).—Un estudio enjundoso del tema es "La Empresa de Participación Estatal. Sociedades de Economía Mixta", de César Lickens Gaxiola, publicado por la Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo, México, D. F., número 17, pp. 43 a 149, agosto de 1962.

cial mexicana en los planes de vivienda y en los de incremento del consumo, con mayor razón el Banco de México, S. A., que elabora los índices base para la revisión periódica de las pensiones; el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V., que administra varios ramos de la seguridad social militar, o la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. de C. V., que administra con forma de seguros gubernamentales ciertas contingencias físicas especiales de seguridad social.

La que fuera Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., luego Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., entre cuyas funciones de seguridad social están las de elevar el consumo básico distribuyendo a bajo precio artículos de uso primario y la de mantener los precios de garantía (nivel de ingreso) para los productores especialmente agrícolas de la infraestructura, recientemente (marzo de 1965) dejó de ser 'empresa' de participación estatal y fue transformada en organismo descentralizado. No faltan quienes insistan sobre su estructuración final como Secretaría de Estado.

Por supuesto que las leyes específicas de seguridad social contemplan la intervención de empresas de esta categoría en el otorgamiento de créditos socioasegurativos, en el depósito reservado al cumplimiento de obligaciones inmediatas o de prestaciones periódicas, en las concesiones o contrataciones del servicio, o de los destinos de las inversiones financieras (Arts. 8o. párrafos tercero y cuarto, 65 frs. II y III, 127 Ley IMSS; 1o., 123, 135 primer párrafo y 136 Ley ISSSTE; 8o. fr. I, 14, 23, 27, 47, 68, 77, 91 y 106 Ley SSFA).

c).—Asociaciones y sociedades.

Cada vez la exposición de los sujetos va alejándose del Estado hasta hundirse en los múltiples grupos que la espontaneidad, el interés común, la solidaridad, entretejen la urdimbre de la sociedad antes de perfilarse el individuo.

A ellos nos referiremos subsecuentemente, en tanto cumplen una función de seguridad social.

1o.—Asociaciones Profesionales.

Resaltan en esta categoría los Sindicatos de trabajadores o de patrones (Art. 232 Ley Federal del Trabajo y 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

A veces en su organización interna proveen fondos mutuos para cubrir ciertas contingencias generalmente relacionadas con la salud y con el empleo u ocupación. Es su línea histórica.

Pero con frecuencia se omite una dimensión del Sindicato, la de patrón, luego la de sujeto contribuyente de la seguridad social institucional. Concorde con la regla general, afiliarían al IMSS, excepto los

Sindicatos de burócratas que por acuerdos autónomos del C. Presidente de la República han sido incorporados al ISSSTE, cuya ley no previó esta posibilidad.

Los sindicatos de trabajadores de mayor poderío sostienen sus propios servicios de seguridad social con un sistema de reembolso para el caso de afiliación obligatoria al régimen institucional, por sí o con la coordinación de los patrones o con la exclusiva obligación de éstos merced a los contratos colectivos o a otras formas jurídicas. Así la Asociación Nacional de Actores, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales.

Cuando las normas de seguridad social se refieren a los contratos colectivos o a las administraciones obreras (Arts. 4o.fr.III.17, 65 fr III segundo párrafo, Ley IMSS), admiten la personalidad del Sindicato como sujeto directo; inclusive en esos casos no atribuyen efectos jurídicos a la actuación del trabajador individual, aunque la asociación no funcione más que de hecho (Art.4o.Ley IMSS).

2o.—Uniones.

Las Uniones más relevantes en esta materia son las Uniones de Crédito. En marzo de 1965, la Confederación Nacional de esas uniones estableció por acuerdo de asamblea un seguro de vida de \$10 mil por socio. La Confederación agrupa agricultores.

No se excluye la posibilidad de que las Uniones sean patrones.

La Ley del IMSS admite su existencia e intervención en los artículos 4o., fracciones I y III, 8o. primer párrafo, y 102 in fine.

3o.—Cooperativas.

Son fruto del movimiento social llamado *cooperativismo*. Las cooperativas pueden ser de crédito, de producción o de consumo. Se fundan en la solidaridad para el bien común. Carlos García Oviedo (15) las considera sujetos naturales del Derecho Social. Hay que puntualizar que lo son del derecho de la seguridad social por su función de mejoramiento de las condiciones de vida y por su función de protección contra la disproducción o el disconsumo y contra las contingencias psicobiológicas entre otras.

En la cooperativa la solidaridad logra en beneficio de los socios la supresión de intermediarios específicos: el patrono en las de producción, el comerciante en las de consumo y el banquero en las de crédito, e identifica por fusión jurídica al cooperador con el empresario.

El mundo, desde la época de los socialistas utópicos y asociacionistas como Fourier y Owen, contra lo que pudiera esperarse no ha visto

(15).—Derecho Social, 2a. Ed., Madrid, 1946, pp. 633 a 656.

el éxito de esta forma de asociación. Aisladamente se citan ejemplos raros (en México la de cemento Cruz Azul, la del Ingenio Emiliano Zapata—Zacatepec—, los diarios La Prensa y Excelsior, etc.), difícil de saber si siguen siendo cooperativas, porque sólo un vigoroso apoyo de capital pudo fortalecerlas o haber evitado su desaparición como ha acontecido con la mayoría. Tal vez conserven su espíritu las cooperativas escolares.

En la época actual es ejemplo el resucitamiento de Israel merced al cooperativismo agrario e industrial en que se basa su organización, apoyado en la ayuda exterior.

Los artículos 4o. fr. III y 8o. primer párrafo de la Ley del IMSS, consideran sujetos del sistema a las cooperativas.

4o.—Mutualidades.

Más que otras organizaciones de hombres, las mutualidades cumplen desde antaño funciones de seguridad social. Puede decirse que es su campo natural.

Fueron la primera forma de seguro y seguirán subsistiendo por su razón profundamente humana: la solidaridad para el auxilio mutuo.

Es común encuadrarlas en el derecho mercantil, por su antecendencia y parecido a las sociedades por acciones. Pero es hora de corregir la posición.

A las mutualidades no las impulsa, nunca las ha impulsado el ánimo de lucro; sus seguros no pueden calificarse, como los contratos de las otras de acciones, de actos mercantiles, ni son de justicia conmutativa para considerarlos civiles, ni tampoco a su través el Estado asegura su ser. Las mutualidades de seguros aseguran a los hombres, transfunden el peso de las contingencias a su grupo, vinculan las generaciones, su justicia es social, sus seguros son de seguridad social.

Si todas, pues, son sujetos de esta materia, cabe exaltar las que han surgido marginalmente a las asociaciones profesionales, entre ellas las de los trabajadores al servicio del Estado. Algunas funcionan con fondos fideicomitidos a la Nacional Financiera, S.A., y con subsidio del Estado; pero como ciertas administraciones acusaron manejos turbios, se pretendió borrarlas de golpe instituyendo el Seguro Colectivo de Vida del que ya se ha hablado; se suprimió el cobro de aportaciones por conducto de la Tesorería de la Federación y se esperaba su disolución automática. Las mutualidades conservaron su autonomía y con ello su existencia; sus propios órganos acordaron las medidas emergentes y sus socios ratificaron el principio mutuo, pagando directamente sus aportaciones o logrando de las autoridades el acuerdo de la continuidad de los des-

cuentos, caso éste de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública y los de la de Comunicaciones y Transportes. Además, siguen vigentes tanto la línea de vida como la de retiro hasta en tanto las asambleas de socios no resuelvan otra cosa.

El derecho no sólo lo crea el Estado.

Notable es también el seguro mutual de vida por \$100 mil acordado por la Asociación de Profesores Universitarios, con descuentos de \$60.00 mensuales hechos por la Tesorería de la UNAM de los sueldos de los profesores.

Inclusive su posibilidad de ser patrones, las Mutualistas pueden ser sujetos del régimen general institucional según lo establecido por el artículo 4o. fr. III, transcrito en pasaje anterior.

5o.—Asociaciones y Sociedades Civiles.

Con la forma de tales asociaciones y sociedades civiles pueden funcionar para la seguridad social organizaciones no lucrativas, otra vez aparte de su función de patrones, como administraciones de fin lícito, científico, artístico y de recreo (Art. 25 fr. V Código Civil para el D. y T.T. F.F.), o mixtas (art. 4o. fr. III, Ley IMSS), o como concesionarias o contratistas del servicio de seguridad social (Art. 65 frs. II y III Ley IMSS; 135 primer párrafo Ley ISSSTE y 91 Ley SSFA).

6o.—Sociedades Mercantiles.

Regularmente son patrones sujetos contribuyentes de la seguridad social. Pero estas sociedades, más que las anteriores, pueden ser concesionarios o contratistas del servicio (Arts. 65 fr. II y III, 131 Ley IMSS; 123, 135 primer párrafo Ley ISSSTE; 91 y 108 Ley SSFA);

Es frecuente encontrar con la designación de 'subrogados', a sociedades mercantiles (farmacias, clínicas, maternidades, laboratorios) prestadores de servicios de seguridad social, que se convierten en obligados directos.

Destacaría la Aseguradora Hidalgo, S.A. administradora del Seguro Colectivo de vida de los Trabajadores del Estado y de otros seguros mutualistas, si no fuera empresa de participación estatal, por consiguiente, en otra categoría de sujetos.

d).—Otros Grupos varios.

El perfil de estos casi se desvanece en el derecho mexicano; pero es posible apuntar su posibilidad actual o su vigor futuro.

1o.—Unidades Económicas.

Son agrupaciones que, aun sin tener personalidad jurídica definida, constituyen una unidad económica diversa de la de sus miembros. Así

por ejemplo, quienes explotan en asociación un consultorio, un bufete, una agencia aduanal.

La posibilidad de su existencia jurídica puede desprenderse del artículo 25, fracción V del Código Civil preinvocado; del artículo 21, fracción V del Código Fiscal de la Federación, y del artículo 4o., fracción III de la Ley del IMSS, aparte de su calificación como patronos (Art. 4o. fr. I Ley IMSS).

Pueden cobrar inusitada trascendencia, si se generaliza la aportación de seguridad social como contribución especial al ingreso.

2o.—Ramas Industriales.

Los artículos 6o. in fine y 65, fracción IV, de la Ley del IMSS, encierran la posibilidad de que las Ramas Industriales (conjunto unitario de empresas) sean sujetos directos, no sólo los patronos o los trabajadores individualmente considerados o sus asociaciones profesionales.

De esta suerte la seguridad social puede adelantarse a los contratos colectivos obligatorios de trabajo o contratos-ley, porque no exigen las normas como requisito previo para involucrar a las Ramas Industriales que se hayan establecido aquellos, aunque no excluyen su preexistencia.

3o.—Colectividades.

Las colectividades ejidales y de pequeños propietarios agrícolas, no pertenecientes a las sociedades de crédito, pueden también ser sujetos de la seguridad social a tenor de los artículos 8o., quinto párrafo, y 110 de la Ley del IMSS.

También núcleos de población como las anteriores, son posibles sujetos de seguridad social, las unidades, los centros y zonas militares, conforme a los artículos 98 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

4o.—Colonias.

Son núcleos de población insertados en ciertas regiones, formados espontáneamente o por un movimiento horizontal de población generalmente promovido por el Gobierno.

Su posibilidad para ser titulares de derechos y obligaciones se desprende de los artículos 8o., quinto párrafo y 100 de la Ley del IMSS; 74 de la Ley de SSFA (colonias agrícolas, ganaderas o mixtas para militares) y 58 del Código Agrario precitado, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 1963, y que deroga la Ley Federal de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización de 30 de diciembre de 1946, para atribuir esas fun-

ciones al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, un Departamento de Estado.

C.—Factores que influyen en la calificación de los sujetos.

Para su análisis a efecto de resaltarlos desde su ángulo propio, se han separado algunos factores que determinarán la titularidad de derechos y obligaciones de seguridad social; pero no son requisitos para su ejercicio, pues éste es ya un aspecto técnico que corresponde al objeto.

Al mismo tiempo, los factores que en seguida se presentan pueden servir para orientar la aplicación actual del derecho de la seguridad social, para establecer comparaciones entre los sistemas internos, externos e internacionales y, consecuentemente, para infundir mejor perfil a las futuras categorías de sujetos.

a).—Nacimiento o constitución.

La persona individual o colectiva que no ha nacido o no ha sido constituida, no puede ser sujeto del derecho. No es persona.

Ahora bien, ¿es posible la titularidad de los concebidos?

Nada disponen al respecto las leyes de seguridad social en México. La hipótesis tiene interés jurídico sobre las prestaciones derivadas de la contingencia general muerte y del riesgo profesional que la cause, es decir, sobre las pensiones de orfandad y los seguros de vida, porque únicamente se presenta respecto del hijo en el claustro materno. Para las demás categorías se resuelven con el nacimiento o al través del seguro de maternidad.

El vacío existe. Tampoco hay norma expresa en el Derecho del Trabajo, en el Derecho Agrario ni en el Derecho Mercantil sobre seguros, salvo la táctica remisión a la sucesión del asegurado. Por fin el Código Civil, artículo 22, segunda parte, dice: "...pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código". Más adelante, artículo 324, presume *juris tantum* hijo de los cónyuges los nacidos después de ciento ochenta días contados desde la celebración del matrimonio, o de trescientos días siguientes a la separación judicial de los cónyuges o de la muerte del marido. O bien, artículos 359 y 364, legitima por reconocimiento del padre al hijo de quien la mujer esté o estuviera encinta. Normas semejantes protegen a los hijos de concubinato (Art. 383).

"...El hijo póstumo tendrá derecho a percibir íntegra la porción que le correspondería como heredero legítimo si no hubiere testamento, a menos que el testador hubiere dispuesto expresamente otra cosa", dice el mismo Código en su artículo 1377.

Repugnaría a la conciencia jurídica que en naciendo el hijo viviera al garete sin la protección del derecho, tanto más que el decujus tuvo un derecho que transmitirle. ¿Qué justificación habría para despojarle de él?. Razones semejantes y quizá mayores obligan en seguridad social a la protección del concebido, aunque desapareciera la institución de la herencia, para dar a cada hombre la oportunidad de vivir con decoro, y el mínimo indispensable a partir del cual se otorgan las pensiones es irrenunciable. ¿Cómo renunciar al derecho a vivir? ¿cuando menos al mínimo decoroso condigno de lo humano? La necesidad jurídica alcanza la ternura si se piensa que el hijo póstumo puede ser el único sobreviviente de la familia.

La solución, como se ve, es concorde a la naturaleza del derecho de la seguridad social. Además, ninguna de sus normas se opondría. Apenas marcan ciertos límites financieros, generales para todos los casos, de manera que el total de las pensiones no excedan "... de la que correspondería al asegurado si éste hubiera sufrido incapacidad total permanente ... " (Art. 39 Ley IMSS), "... del monto de la pensión de invalidez, vejez o de cesantía que disfrutaba el asegurado, o lo que le hubiere correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez ..." (Art. 84 Ley IMSS). O bien, del " 100% del sueldo o sueldos que hubiere percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento disminuyendo 10% al segundo año y así sucesivamente en los subsecuentes, hasta llegar a la mitad de la pensión original" (Art. 33 Ley ISSSTE), o la pensión de vejez, invalidez o muerte que le hubiere correspondido (Art. 69, 81 in fine, 88 y 89 in fine y 90 Ley ISSSTE), o del fondo de trabajo (Art. 10 fr. II Ley SSFA), del fondo de ahorro (Art. 22, segundo párrafo, Ley SSFA), o en quince días de haberes por el sepelio del hijo muerto (Art. 55 Ley SSFA).

Por tanto, el vacío está heterointegrado con las normas precitadas del Código Civil.

En cambio, el nacimiento de ciertas personas colectivas no ha de hacerse siempre en actos formales de constitución. La referencia es a los patrones "cualquiera que sea la personalidad jurídica o naturaleza económica". Y a las asociaciones y sociedades "... ya sea que estos organismos funcionen ya como tales conforme a derecho o sólo de hecho" (Art. 4o. frs. I y III. Ley IMSS), las sociedades mercantiles irregulares o de hecho que se hayan exteriorizado como tales frente a terceros (Art. 2o. Ley Gral. de Sociedades Mercantiles) y las distintas a las enumeradas "siempre que no fueren desconocidas por la ley" (Art. 25, fr. V. Código Civil).

b).—Nombre.

Al nacimiento o a la constitución sobreviene generalmente el nombre.

Nombre tienen una sociedad o un individuo, pero pueden tenerlo irregular o de hecho. No afecta ese factor los derechos y obligaciones de seguridad social, a menos que se enlacen con el parentesco, el estado civil o la dependencia económica.

c).—Parentesco, estado civil y dependencia económica.

Incumben por su naturaleza sólo a los sujetos individuales.

El parentesco determinará el derecho de los ascendientes y descendientes (consanguíneos o adoptivos), excepcionalmente colaterales, y nunca por afinidad, a las prestaciones derivadas de las contingencias, siempre que sean económicamente dependientes.

Los documentos o constancias del caso, serán los oficiales hasta donde ello fuere posible (Arts. 7o. y 16 del Reglamento de la Nueva Inscripción General de Patrones y Trabajadores, del IMSS), se entienden del Registro Civil, o de las autoridades militares jerárquicas superiores del afiliado para los efectos de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Retiros y Pensiones Militares. La Ley del ISSSTE (Art. 67) remite a la legislación civil; pero para acreditar la dependencia económica exige informaciones testimoniales en vía de jurisdicción voluntaria, las más de las veces desahogadas ante el mismo Instituto.

Iguales disposiciones rigen la prueba del estado civil o de la posesión de estado. En este caso la esposa excluye a la concubina y las concubinas se excluyen entre sí. Los concubinarios no califican, a menos que estén inutilizados total y permanentemente.

El estado de soltero prolonga para los hijos, varones o mujeres, el tiempo de disfrute de los derechos, como para la viuda hasta su muerte, siempre que guarden vida honesta. La divorciada (Art. 92 Ley ISSSTE) puede ser llamada a la pensión por muerte a condición de que esté percibiendo pensión alimenticia.

Por cierto, la pensión alimenticia por condena judicial es uno de los descuentos autorizados legalmente sobre las prestaciones de seguridad social.

Finalmente, el derecho distingue el concubinato, vivir bajo el mismo techo durante 5 años libres de matrimonio, de otra unión ocasional o menos prolongada, salvo que procrearen hijos.

d).—Sexo.

La regla es que el sexo no influye en la calificación de los sujetos.

Excepcionalmente, la Ley del IMSS excluye de sus beneficios al marido de la mujer trabajadora; no así las leyes del ISSSTE y de SSFA, que permiten su calificación si está inutilizado total y permanentemente. Esta última Ley, la de las Fuerzas Armadas, siempre beneficia a la

madre, pero no al padre si es menor de cierta edad o no está inválido (Art. 4o.).

e).—Edad.

Para ser trabajador, conforme al artículo 123, Apartado A, fracción III, de la Constitución, se requiere tener 14 años cumplidos. De 14 a 16 se puede ser sujeto de trabajo mediante un sistema de autorizaciones (Arts. 19 y 20 de la Ley Federal del Trabajo). Hay plena capacidad a partir de los 16.

Las personas físicas, siempre que empleen trabajo subordinado, no requieren cierta edad para ser patronos, pues en última instancia se obligan a través de sus representantes civiles o laborales, entre ellos los intermediarios, a menos que éstos contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios (Art. 5o. Ley Fed. Trab.), pues devendrían patronos por sí. La razón es mayor si la empresa se transmite a aquél a cuyo beneficio se trabaja, por herencia, legado o donación.

Dieciseis años es el límite extintivo para los derechos de seguridad social de los beneficiarios descendientes, como regla general para la Ley del IMSS, o *dieciocho* para las Leyes del ISSSTE y de SSFA. Un segundo límite se establece a los veinticinco años a condición de que el *huérfano o hijo de pensionado*, esté incapacitado totalmente, o que desaparecida la incapacidad total, no pueda mantenerse por su propio trabajo a causa de enfermedad duradera, defecto físico o psíquico, o que se encuentre estudiando en establecimientos públicos o autorizados por el Estado, si no está obligado a asegurarse (Arts. 35 fr. VII, 75 tercer párrafo y 81 Ley IMSS). Cumplidos los 25 años, aunque estén incapacitados totalmente, el IMSS se desentiende de ellos.

En cambio, las leyes del ISSSTE (Art. 91) y de SSFA (Art. 3o. fr. II), prolongan la seguridad social por el tiempo que subsista la inhabilitación, cualquiera que sea la edad.

Para que el padre tenga derecho a los beneficios de la seguridad social *militar*, deberá ser mayor de 55 años o de cualquiera edad si está inutilizado total y permanentemente (Art. 4o. fr. II Ley SSFA). En este aspecto las demás leyes de seguridad social no establecen diferencias por el factor edad.

f).—Domicilio.

Respecto de ese factor se hizo el análisis a propósito de los problemas de aplicación del derecho de la seguridad social en el espacio.

g).—Religión.

Para el derecho mexicano es factor jurídico irrelevante; pero para otros sistemas puede influir sobre los órganos administradores de las con-

tribuciones y de los beneficios, v. gr; para saber a qué parroquia se adscribe el sujeto.

El problema resalta mayormente en los países que mantienen el Régimen de las Capitulaciones, como sucede en el Medio Oriente.

h).—Extinción.

La personalidad de los sujetos individuales se extingue con la muerte. Este suceso origina en muchos casos el derecho de los beneficiarios a las pensiones y a los seguros de vida, o a las amortizaciones de créditos.

Pero los sujetos colectivos o se extinguen por una ley o decreto, en el caso de los organismos públicos, o por acuerdo de sus miembros conforme a sus estatutos en los demás casos. Los liquidadores de las sociedades o asociaciones y los síndicos de las quiebras, asumen las responsabilidades después de la disolución por el tiempo que dispongan las leyes respectivas. También el Estado responde en los términos de las leyes.

D.—Epílogo.

Para concluir el estudio de los sujetos, afirmase que pueden ser activos y pasivos, atento el principio de identidad jurídica (16) según el cual el sujeto de la relación fundante es sujeto de la relación fundada. Siempre habrán obligaciones que cumplir por los beneficiarios y los que aparentemente sólo están obligados, podrán accionar sus derechos en los supuestos normativos.

Esos derechos y esas obligaciones (sustantivas) constituyen el objeto del derecho de la seguridad social que en seguida se aborda.

También a él corresponden los tiempos y otros requisitos de calificación de los sujetos, razón por la que no se estudian en la parte que aquí finaliza.

(16).—García Máynez, Eduardo, *Introducción a la Lógica Jurídica*, F.C.E., México, 1951.

Segunda Parte: Objeto.

I.—Panorama general.

II.—Contenido de los derechos y obligaciones.

A.—Las cotizaciones.

a).—Denotación.

b).—Naturaleza jurídica.

c).—Elementos:

1o.—Sujetos.

2o.—Fuente.

3o.—Objeto jurídico.

4o.—Unidad.

5o.—Sistema.

6o.—Base.

7o.—Causa.

d).—Cumplimiento. Pago. Mención del procedimiento. Incumplimiento. Mención al sistema.

B.—Los tiempos. Efectivos y de espera.

C.—Prestaciones.

a).—Por contingencias físicas.

b).—Por contingencias psicobiológicas.

c).—Por contingencias económicas.

d).—Por contingencias sociopsíquicas.

D.—Otros factores jurídicos. i

a).—Accesorios o complementarios.

b).—Modificativos.

c).—Suspensivos.

d).—Extintivos.

E.—Formas de la seguridad social. Regulación jurídica.

a).—Seguridad Social Institucional. Actuarial y no actuarial.

b).—Seguridad Social no Institucional.

I.—Panorama general.

Un designio esencial de garantía contra las eventualidades irradia del fondo de este derecho como su materia principal. La falta de alimentación y de abrigo, el desamparo de la familia, la cesantía, la ignorancia, etc., sitúan al hombre en posición desfavorable ante la cual sólo el grupo puede lograr el reequilibrio de la integración social.

El grupo, la colectividad a la que no es ajeno, deben haber provisto recursos y mecanismos de solidaridad reguladora de los comportamientos de los hombres para que las consecuencias protectivas y mejoradoras de aquella situación se surtan. Cada uno tiene parte en esa acción social.

Esta no exige el auxilio esporádico ni sólo indemnizatorio; con ello volvería a decaer y, al contrario de los azares de la vida cada vez mayores, los precarios medios irían poco a poco perdiendo su aliciente. Debe anticiparse a las situaciones, debe mejorarlas, debe precaverse, debe acrecentar su rendimiento para que haya bien común.

Ningún grupo como el Estado puede dar el aparato de difusión de la carga y del disfrute; ningún grupo como la familia puede resentir el desajuste o el reajuste individual; pero nadie puede desconocer la operación conjunta de los miembros de otros grupos formados en interés previsorio de sus propios azares.

Es la mixtura de este derecho, con perfiles de público en cuanto alcanza al Estado; con figura de privado en tanto llega al núcleo familiar y deja hacer a la autonomía de la voluntad. Mas no está en un extremo ni en otro; a su autonomía le fueron reservados los bríos de joven campeón de la solidaridad. Y aquellos son su pedestal.

Las situaciones a las que el derecho atribuye consecuencias jurídicas dependen de muchos factores en cada sistema. Analizanse de México sólo las cubiertas por las instituciones profesionales de seguridad social, reguladas legalmente, y de vez en vez las de otros grupos con normas autónomas, difíciles de generalizar en un estudio sistemático por su multiplicidad.

Se podría, con vista de las contingencias, supuestos normativos, ir exponiendo los aspectos activo y pasivo de los derechos o de las obligaciones.

Pero el hecho de que no todos los sujetos contribuyen o de que no se haya generalizado el derecho a toda la población, ha inclinado sin embargo a separar el estudio de las aportaciones o recursos financieros del sistema, de las otras obligaciones de dar, de hacer, de no hacer o de tolerar a cargo de las instituciones o de los afiliados, como los tiempos efectivos y de espera calificativos del goce de las prestaciones, el contenido de éstas en dinero, en servicio o en especie, y otros factores jurídicos accesorios o complementarios junto a aquellas obligaciones y derechos principales, más los factores modificativos suspensivos y extintivos de todos

esos derechos y obligaciones. Finalmente, se hace el intento de fijar cuáles formas fenomenológicas de seguridad social, están jurídicamente reguladas en México.

II.—Contenido de los derechos y de las obligaciones.

A.—Las cotizaciones.

a).—Denotación.

A pesar de las diferencias de lenguaje y de criterios, el término "contribución" parece ser la designación genérica coincidente de los pagos o recursos financieros provenientes de los sujetos directos de la seguridad social. No es extraño, dada la adaptabilidad del término a cualquier cooperación monetaria, obligatoria, optativa o de liberalidad sin que interesen el fin, el ente que la recibe o el grupo al que esté referida.

Después de ese punto común, los matices terminológicos plasmados en las leyes, reglamentos y estatutos, tienen importancia secundaria al efecto de designar la misma cosa: share, cuota, cotización, prima social, imposición, aporte, aportación o simplemente pagos.

Aunque la significación jurídica responde al criterio del caso, su uso es indistinto. Las fuentes legislativas de América, emplean la expresión "aporte" en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela; "contribución" en Canadá, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú; "cuotas" en Colombia, México, Panamá y Perú, y en estos mismos países excepto Panamá, más la República Dominicana y Venezuela usan el término "cotización", y el de "imposición" en Chile y Perú (17).

Tampoco hay instrumentos internacionales bilaterales, regionales o mundiales que fijen el sentido de las expresiones, como sucede respecto de otras categorías jurídicas. Se observa preferencia por el término "cotización" en la Asociación Internacional de Seguridad Social (18); pero su uso no proscribire las demás.

Revelan de cualquier modo la sujeción jurídica necesaria a la existencia del "portador". Suprimir las provisiones regulares de fondos haría ilusoria su misión de seguridad. Son, pues, la parte que se ha considerado normativamente indispensable en la difusión del peso de las contingencias sociales.

Fue la justificación de los aportes mutuales del antiguo derecho griego o romano o de la Edad Media y lo es hoy mayormente con las modernas instituciones actuariales.

(17).—Métodos de Percepción de las Cotizaciones del Seguro Social en las Américas, de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Manual Núm. 2., 1952, Ginebra, Suiza.

(18).—Compilación de Normas Internacionales de Seguridad Social, Editado por el Comité Interamericano de Seguridad Social, Secretaría General, México 1960 (Vol. I) y 1962 (Vol. II).

Pero como unas veces se paga al Estado centralizado o no, otras a la asociación o grupo y otras en fin el Estado aporta, ¿cuál es la naturaleza jurídica de la aportación de seguridad social?

b).—Naturaleza jurídica.

La solución no puede darse en bloque. Es conveniente separar las cuotas de los sistemas institucionalizados de las que no lo son, no obstante que su función técnica es similar.

Ha de considerarse primero la naturaleza del fenómeno en sí.

Es desplazamiento de dinero de un patrimonio a otro con un destino colectivo específico. Es, pues, un hecho económico, más exactamente, financiero. La ciencia que estudia y sistematiza esa clase de fenómenos, la Teoría de las Finanzas, resuelve fácilmente el problema: El Estado, subsector gobierno a diversos niveles o subsector paraguubernamental, constituye el sector público de la economía, de donde las cuotas de seguridad social pagadas a instituciones centralizadas, descentralizadas, desconcentradas o aun de participación estatal, son ingresos públicos inclusive cuando el Estado paga a esos organismos, pues dicho gasto es una transferencia al fin específico, el excedente un ahorro y a menudo las inversiones de aquellas substituyen a las inversiones directas del Estado en las estructuras de la sociedad (19).

Por razones semejantes o más bien opuestas, las cuotas pagadas a otros entes no públicos, como cooperativas, sindicatos (a menos que sean considerados éstos, agentes del Estado), mutualidades, asociaciones, etc., no son ingresos públicos y corresponden al sector privado de la economía en la satisfacción de la exigencia colectiva de seguridad. A este sector pertenecen igualmente los ingresos de las compañías privadas de seguros.

En derecho la cuestión parece no haber tenido respuestas integrales y adecuadas. Inglaterra o Estados Unidos, con sistemas nacionales encomendados a órganos centralizados, sin temor atribuyen a las cuotas característica legal de ingresos públicos y llegan al extremo de darles la calidad de impuestos. (20).

México en su doctrina, en su jurisprudencia y en su ley, no ha asumido el mismo criterio siempre. Las discusiones, graves por su trascenden-

(19).—Sobre el tema el criterio está unificado. La bibliografía de respaldo es abundantísima. Por representativas se escogen: *Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México*, de Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Figueroa, UNAM, Esc. Nal. de Economía, México, 1962, y *Reforma Tributaria para la América Latina*, edición conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Organización de Estados Americanos y de la Comisión Económica para la América Latina, Documentos y Actas de la Conferencia del Programa Conjunto de Tributación a nivel técnico, celebrada en Santiago de Chile, 1962, publicado en Washington, D. C., en 1964.

(20).—*Social Security in Britain*. Ed. Oficial del Gobierno Inglés, Londres, 1962; *Seguros Generales*, John H. Magee, UTEHA, México, 1947.

cia práctica para la tutela jurisdiccional de los derechos, han versado casi únicamente sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social. Se omiten el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, organismo descentralizado como aquél tanto como la Dirección de Pensiones Militares; las Direcciones de Seguridad Social Militar y de la Armada, centralizados; el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V. y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., empresas de participación estatal, a todos los cuales preferentemente incumbe la función de seguridad social institucional en México y a los que se hacen pagos de cuotas señaladas en las leyes.

Exponemos brevemente los antecedentes de la cuestión, antes de plantear su solución.

La ley original del IMSS fue publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 19 de enero de 1943. Su artículo 123 dice en lo conducente:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios, gozarán de exención de impuestos". Señala después cuáles derechos estará obligada a cubrir. Su artículo 135 decía: "El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo".

Siendo un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia (Art. 2o.) para la organización y administración del servicio público nacional y obligatorio a él encomendado (Art. 1o.), la ejecutividad reforzó la eficacia del cobro. Pronto sobrevinieron problemas jurídicoprocesales dependientes del fondo del asunto; ¿el Instituto debía agotar el procedimiento jurisdiccional garantizado por el artículo 14 Constitucional?, ¿o tenía potestad para ejecutar por sí solo sus determinaciones como autoridad competente para fundar y motivar la causa del procedimiento como lo manda el 16 Constitucional?, ¿o podría hacerse justicia por sí mismo contra la prohibición del 17 también Constitucional?. De ahí derivan serias dudas acerca del tribunal competente para conocer en su caso del cobro, si uno común, uno federal ordinario inclusive en materia administrativa, y dudas acerca del proceso de conocimiento, de impugnación o de ejecución: ¿debería seguirse un procedimiento civil, uno mercantil o uno de amparo?.

Al año siguiente (decreto de 4 de noviembre de 1944) fue reformado el artículo 135 para quedar así: "La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de acuerdo con la ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizarán por conducto de la Ofi-

cina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regula las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario.

Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas, por la vía económico-coactiva. Obtenido el pago, los Jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad concentrarán al Instituto las sumas y recargos respectivos".

Nuevamente fué reformado por Decreto de 3 de febrero de 1949, en algunos aspectos: en vez de "aportaciones" dice hoy: "aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tendrá...". En otra parte: "... Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de los créditos por la vía económico-coactiva, ajustándose en todo caso a las bases señaladas por el Instituto. Obtenido el pago, los Jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad, entregarán al Instituto las sumas recaudadas".

Si esos ingresos eran fiscales, ¿a qué categoría jurídica correspondían?. La doctrina estuvo porque se trataba de derechos, o de impuestos (21). El H. Tribunal Fiscal de la Federación sostuvo tesis igualmente encontradas:

"SEGURO SOCIAL. CUOTAS A CARGO DE LOS TRABAJADORES DE LA EMPRESA. OBLIGACIONES DE ESTA AL RESPECTO. El patrón está obligado en los términos del artículo 29 de la Ley del Seguro Social, a enterar las cuotas que conforme a dicha ley corresponde cubrir a él y a sus trabajadores, si bien se le reconoce el derecho de descontar a los trabajadores las cuotas que le correspondieren en los términos del artículo 30 de la propia ley, y no debe estimarse condicionado el cumplimiento de su obligación al ejercicio del derecho de recobro, atentos los términos de la ley que sólo atiende a la posibilidad reconocida al patrón para ejercitar ese derecho. Debe tenerse en consideración por otra parte, que las cuotas del Seguro Social constituyen un verdadero impuesto destinado al fin especial de formar el patrimonio de un organismo público descentralizado y siendo un impuesto se rige por la norma del derecho tributario que tiene la posibilidad de establecer obligaciones a cargo de terceros con objeto de lograr el perfecto control de pago de las prestaciones que se deben al Estado de modo que, aun cuando los causantes de un impuesto tienen determinadas obligaciones, es posible que como consecuencia de la relación que existe entre el causante o sujeto con responsabilidad directa y el Estado, se impongan a terceros obligaciones que

(21).—Finanzas Públicas Mexicanas, de Ernesto Flores Zavala, 5a. Ed., México, 1961, p. 42.

normalmente son de las que la teoría llama secundarias y que pueden, como en el caso que se considera, llegar a consistir en el pago de las prestaciones por lo que es perfectamente explicable desde el punto de vista teórico que se imponga a los patrones la obligación del pago del impuesto en virtud del imperativo de lo que se conoce como necesidad del control de la fuente" (Exp. 451/946).

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. CARACTER DE LAS APORTACIONES AL MISMO.— Deben considerarse derechos tales aportaciones; ello en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta y debe prestar; contraprestaciones por dichos servicios, pues en efecto el artículo 1o. de la Ley del Seguro Social claramente establece el seguro como un "servicio público nacional" y a través de sus varias disposiciones se pagan en la propia ley. Además, esa naturaleza de las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de las leyes de Ingresos de la Federación, en donde dichas aportaciones figuran con el carácter de derechos" (Exp. 3753/949).

Efectivamente, por esa época figuran en las leyes citadas en concepto de tales derechos. Actualmente, la situación ha cambiado como adelante se verá.

Por último, se negó que las aportaciones fueran fiscales y que el IMSS fuera un organismo fiscal autónomo (22). Quienes eso sostuvieron, argumentaron, en síntesis, que la fiscalidad introducida por la reforma del artículo 135, era sólo con fines procesales, de facilitar la tarea del cobro, y que el IMSS no era entidad soberana para la fijación de tributos ni para la disposición de sus recursos. Estos sofismas derivan de un enfoque incorrecto y de un examen incompleto del problema.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Juicio de amparo número 34/46, dijo, en la parte considerativa:

"...Aún cuando es cierto que al cobro de las cuotas que constituyen el fondo del Seguro Social se le ha dado el carácter de pagos fiscales, por una verdadera ficción, y para facilitar los medios de hacerlos efectivos, no puede afirmarse que tengan un carácter tributario como el de las demás contribuciones que constituyen el fondo del Estado..."

Es, pues, la parte de este nuevo derecho de más énfasis publicista; son los aspectos fiscales los que han de examinarse partiendo del punto de vista del derecho de la seguridad social, humanista, no desde el ángulo

(22).—México y la Seguridad Social, Tomo I, Cap. XX; Tomo II, Vol. II, p. 231 y ss.—Luis Martínez López, "El Seguro Social y el Fisco", México, 1954, de quien se han tomado algunas citas jurisprudenciales del II. Tribunal Fiscal de la Federación.

del Derecho Fiscal, *jus strictum*. Es la convergencia, no el divorcio o disgregación de estas ramas jurídicas apasionantes.

Es preciso responder a estas cuestiones: 1o.—¿Es diversa la noción jurídica de la económica de ingreso público?. Si es así, ¿qué extensión le da el derecho?. 2o.—¿Son varias las categorías jurídicas de ingreso público?. 3o.—Los ingresos de seguridad social en México, ¿responden al concepto jurídico de ingreso público? ¿a cuál categoría?. Si no es así, ¿a qué otra figura corresponden?.

A estas inquisiciones sobrevendrían la determinación de qué es un organismo fiscal autónomo y si el IMSS lo es o no, y el apuntamiento de ciertas consecuencias procesales más propias de un derecho procesal de la seguridad social.

Los ingresos públicos son ingresos del Estado. El sujeto activo de la relación de ingreso determina su carácter; es el Fisco, el Estado como titular de la hacienda pública (23), del cúmulo de bienes y riquezas de su tesoro de su patrimonio y dominicalidad. Y el conjunto de normas que regulan la hacienda (central o descentralizada) se llama Derecho Financiero.

Esos ingresos pueden ser por diversos conceptos: empréstitos, emisión de moneda de papel, emisión y colocación de bonos y valores, contribuciones (aportaciones voluntarias o compulsivas de los particulares para que el Estado cumpla sus funciones), y éstas son la materia, más restringida, del Derecho Fiscal (24).

Dentro de esas contribuciones están los tributos, es decir, las aportaciones compulsivas de los particulares; los tributos atañen al Derecho Tributario (25). Se señalan como tributos los impuestos, las contribuciones especiales y, según algunos, los derechos obligatorios que, por serlo, dejan de ser derechos.

"Debe atribuirse el carácter de fiscal a cualquier ingreso del erario, a toda prestación pecuniaria en favor del Estado, sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento que tiene en cierto aspecto funciones estatales o algún ente público, ya sea entidad federal u organismo municipal.

(23).—Ballesteros Pío, *Manual de Hacienda Pública*, Tomo I, p. 7 y ss; Pugliese, Mario, *Instituciones de Derecho Financiero. Derecho Tributario*, México, 1939; Viti de Marco, Antonio, *Principi Di Economia Finanziaria*, Paolo Borrighieri, Italia, 1961; Einaudi, Luigi, *Principios de Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, 1952.

(24).—Barbosa de Campos, Filhe, *Crédito Fiscal*, Sao Paulo, 1944 y *Compendio de Derecho Público. Derecho Fiscal*, 1952; *Convenciones Nacionales Fiscales. Memorias*. Ed. Sría. Hda. y C.P. *Bulletin for International Fiscal Documentation*.

(25).—Andreozzi, Manuel, *Derecho Tributario Argentino*, Tip. Ed. Argentina, 1951; Berliri, Antonio, *Principi Di Diritto Tributario*, A. Gluffré, Italia, 1952; Giampietro Borrás Gabriel, *Las Tasas en el Derecho Tributario*, Liceo Profesional "Clma", 1952; Perulles, JJ. *La Relación Jurídico Tributaria*, Ed. José Ma. Bosch, 1947.

Es decir, lo que da el carácter de fiscal a un crédito es la circunstancia de que el sujeto activo sea el poder público, y no afecta el sujeto pasivo para precisar el carácter fiscal de la prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo, proporciona el criterio necesario para precisar si la relación jurídica es de naturaleza fiscal... Este Tribunal no ha encontrado en los antecedentes doctrinales, legislativos ni jurisprudenciales de México, ningún apoyo para excluir del sector fiscal la actividad del Estado, en su carácter de persona de derecho privado, por lo que cabe concluir que por razón de su materia entran en la concepción genérica de crédito fiscal empleado por el artículo 14 de la Ley (de Justicia Fiscal en esa época) todos los créditos existentes en favor del Erario Federal".

Evidentemente, en esta resolución de pleno de 16 de noviembre de 1937, el H. Tribunal Fiscal desbordó la noción de lo fiscal a lo financiero, a lo hacendario, a todos los ingresos del Estado, a los de la Ley de Ingresos.

Redujo en cambio lo fiscal a lo relativamente tributario en esta otra resolución (Exp. 4270/940):

"PRESTACIONES FISCALES.—Tienen ese carácter sólo aquellos créditos que provengan de una contraprestación del Estado, por un servicio general o específicamente determinado, esto es, impuesto o derecho".

¿Cuáles son entonces las categorías de ingresos de derecho fiscal?.

En primer lugar, los *impuestos*. Son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente con carácter obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal (Art. 2o. Código Fiscal de la Federación).

Prestaciones, no *contraprestaciones*; el particular paga porque está obligado, sin compensación alguna, no recibirá algo concreto, inmediato, por más que el impuesto se difunda a servicios públicos masivos indeferenciados. *En dinero o en especie*, porque no puede ser en servicios personales como antiguamente sucedía, o como sucede hoy con ciertos servicios obligatorios que no son impuestos: servicio militar, el de jurados, los cargos consejiles, etc. Casi siempre es en dinero, excepcionalmente en especie (oro, plata y cobre en México). *Que el Estado fija* significa que la obligación deriva de la voluntad del Estado expresada en la ley, de una necesidad política, no de un contrato social, ni civil. Además, lo fija *unilateralmente*, sin necesidad de acuerdo, conformidad o aprobación previos de los sujetos del impuesto sino en uso de su potestad constitucional de imperio, con los límites reales de la necesidad financiera del Estado y la capacidad contributiva de los sujetos prospec-

tos. Con carácter obligatorio, porque no puede dejar a la voluntad de los particulares contribuir o no a los gastos del Estado; por eso puede y debe ejercer coacción para constreñir al contumaz al cumplimiento de su deber jurídico: imposición de sanciones, uso de la facultad económico-coactiva (económico-coactiva, diríase mejor), retención de las cosas gravadas, perseguirlas, obligar a terceros a actuar en el control del impuesto, exigir colaboración de los funcionarios públicos y de los que tengan fe pública, etc.

Se impone a todas las personas cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. La situación debe estar prevista en la ley como presupuesto normativo; es la actividad, el acto, la percepción, etc., realizada por el sujeto; es el hecho imponible (26).

Una segunda categoría la constituyen los derechos. Son contraprestaciones exigidas por el Poder Público por servicios administrativos prestados por él (Art. 30. Código Fiscal federal). La doctrina los llama también *tasas, taxas y precios*. Se pagan a cambio de un servicio dado a instancia del usuario y aunque la causa impulsiva de su acto (por ejemplo, el ejercicio de una profesión) lo haga aparecer obligatorio, no es la causa eficiente de su obligación como la es el acto mismo. El Estado fija la cuota pero no queda en libertad de cumplir o no cumplir una vez instado por el particular. La bilateralidad es clara. Ciertas consideraciones técnicas completan la noción: a) el servicio debe ser divisible, de modo que puedan derivarse beneficios a particulares, b) debe ser particular y concreto, c) inmediato y directo, como consecuencia de lo anterior, y d) el particular queda obligado si él se obliga a ello.

En tercer lugar, las *contribuciones especiales*. Son contraprestaciones que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos los sujetos en la proporción que la ley determina para satisfacer parcialmente el costo de ejecución de una obra o del mantenimiento de un servicio que repercuta en un beneficio más o menos directo de un determinado grupo o de uno o varios sectores de la población (27). Esta categoría no ha sido considerada aparte por la legislación federal mexicana, ni hay antecedentes jurisprudenciales sobre ella. Su fenomenología, diferente a la del impuesto y a la del derecho, no dejó de preocupar a los tratadistas al grado de admitir hoy esa nueva realidad distinta de las precedentes, que merece su catalogación jurídica.

La Constitución mexicana, en su artículo 73, fr. XXIX, inciso 5o., usa incidentalmente el término "contribuciones especiales" para designar ciertos gravámenes que competen a la Federación, para evitar la

(26).—Jarach, Dino, *El Hecho Imponible*, Ed. de la Rev. de Jurisp. Arg. S. A. 1943.

(27).—Agullar, Jorge I., *Apuntes de Derecho Fiscal*, UNAM, 1960

conurrencia tributaria, es decir, son impuestos específicos sobre cuyo rendimiento otorga participación a las Entidades Federativas y por esa vía a los Municipios.

Algo diverso son las contribuciones especiales. La persona que las satisface adquiere el derecho a que el Estado se obligue a dar o hacer ciertas prestaciones en su beneficio. La contraprestación debe ser satisfecha no como consecuencia de que el particular requiera la prestación del servicio (sería derecho), sino en forma obligatoria para todos los sujetos que se coloquen en el presupuesto legal. De donde la ley atribuye a cierta situación ser la causa eficiente de la obligación de pago. La cuota es determinada unilateralmente por el Estado de acuerdo con la naturaleza o importancia de los servicios o de las obligaciones de dar que quede obligado a prestar oportunamente, antes o después del pago. El servicio (o la obligación de dar) del Estado, debe ser divisible y estimable; el Estado lo instituye con el fin de satisfacer necesidades colectivas; pero los usuarios o beneficiarios pueden derivar un derecho oponible a aquél.

Confrontando las categorías examinadas hasta este punto, se descubre que la contribución especial por su factor "contraprestación" es parecida al derecho. Por la obligatoriedad es como el impuesto; por la fuente de la obligación se asemeja al impuesto: surge quiera o no la persona hacer uso del servicio, lo solicite o no, basta que se encuentre en el supuesto de la norma. De otra parte, el Estado se obliga a la prestación de servicio o a dar ciertos bienes o dinero cuando se cumplan los supuestos normativos y es éste un factor propio, no del derecho ni del impuesto. Finalmente, no deja de ser una obligación de contribuir a determinados gastos públicos.

¿Existen regulaciones de la contribución especial en derecho mexicano?

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal se refiere a los derechos de cooperación y al impuesto para obras de planificación determinados según el costo de la obra, la cercanía o lejanía de centros de circulación etc., en una fórmula algebraica que conduce a una cuantía progresiva inversa del pago. Es una contraprestación que el Estado exige obligatoriamente a todos los sujetos que con motivo de la ejecución de una obra pública o de un fraccionamiento, derivan o pueden derivar un beneficio directo de la ejecución de tal obra: calle, alumbrado, drenaje, urbanización, fluidez del tránsito, ornato, etc. El Estado acepta sobre sí la mayor parte de la carga pero impone la obligación de contribuir a esos gastos públicos: La obligación tributaria en México está regulada como impuesto o como derecho, no como contribución especial. Habría de averiguarse si también corresponden a contribuciones especiales los pagos hechos para las obras de las Juntas de Mejoras Materiales.

Los derechos de revisión de pesas y medidas son obligaciones inexorables, puedan o no derivar beneficio directo del servicio del Estado con vista al interés general. Cuando menos el peso o medida justos evitan para uno u otro el perjuicio de dar de más.

El Artículo 4o. de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora considera arbitrios fiscales los impuestos, los derechos, las contribuciones, los productos y los aprovechamientos. El artículo 7o. dispone: "Son contribuciones las aportaciones que se establecen a cargo de las personas que se benefician de manera especial con alguna obra o servicio público, para cooperar con el Estado en los gastos que requiera la propia obra o servicio." Pero se ha visto que no siempre se han de determinar en razón del beneficio.

Entre las restantes categorías fiscales están los productos e ingresos de derecho privado del Estado. Productos son los ingresos que percibe el Estado por sus actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones de Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales (Art. 4o. Código Fiscal federal), entre ellos la enajenación de bienes propios, el arrendamiento de inmuebles, etc., debiendo regularse por la ley fiscal o lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones respectivos (Art. 1o. segundo párrafo, mismo Código).

Aprovechamientos son los demás ingresos ordinarios del erario no clasificables como impuestos, derechos o productos; los rezagos, que son los ingresos que se perciban en año posterior al en que el crédito sea exigible, y las multas (Art. 5o. Código invocado).

Es menester un examen cercano de ciertos aprovechamientos:

Paulo Filhe Barbosa de Campos (28) advierte con razón que los rezagos son impuestos, luego no aprovechamientos. Con fines contables se les separa del ejercicio fiscal en curso, y en ello cabe advertir por cuenta propia, nada afecta la anualidad del impuesto porque su exigibilidad presupone haberse causado ya.

Multas son créditos fiscales que surgen con motivo del incumplimiento de una obligación establecida en la ley que se produce como consecuencia de un acto unilateral de la Administración a quien compete establecer su cuantía dentro de los límites fijados en la propia ley. Son una sanción pecuniaria, de índole represiva, para infligir al que la sufre una pena consiguiente con la infracción cometida: *nullum crimen, nulla poena, sine lege*.

Recargos son créditos fiscales que surgen a cargo de particulares por aplicación de los porcentajes fijados en la ley como sanción indemnizatoria a favor del Fisco por el incumplimiento o mora en el pago de otro crédito fiscal. Tienen una función doble: la de sanción o penalidad

(28).—Crédito Fiscal, Sao Paulo, 1941.

atenuada por cumplir la obligación pero fuera del plazo (véase Art.232, fr. II Código multicitado), o la de indemnización al Erario por falta de pago oportuno (véase Art. 207 mismo Código). No es forzoso el acto determinativo unilateral de la Administración; en las multas sí.

Intereses moratorios son créditos fiscales que surgen a cargo de los sujetos pasivos por aplicación de los porcentajes fijados en la ley y que constituyen una indemnización al Fisco por la percepción extemporánea de un crédito fiscal cuando la autoridad fiscal consiente el diferimiento del pago del crédito (véase art. 209 Código preinvocado).

Ahora bien, las cuotas de seguridad social ¿son o no ingresos públicos?, ¿son fiscales?, ¿son tributarios?

Todo recurso destinado a un servicio público prestado por el Estado, directa o indirectamente, es gasto público y los ingresos específicos a él destinados son ingresos públicos. Luego lo son las cuotas de seguridad social, lo mismo del IMSS que del ISSSTE o de las Fuerzas Armadas, e inclusive las que por ese concepto administra el Banco Nacional del Ejército y la Armada. Cumplen en una esfera de competencia una atribución del Estado.

Pero para que fuesen fiscales requerirían ser una contribución voluntaria o compulsiva a los gastos públicos. Y lo son.

Aún más, son tributos, porque la contribución se impone compulsivamente a los sujetos cuya situación coincida con el supuesto normativo de la ley. La prestación individualizada a cargo del Estado excluye que las cuotas sean impuestos y como la contraprestación es obligatoria, tampoco son derechos. Son contribuciones especiales.

Esta naturaleza jurídica no cambia por las denominaciones habidas en la ley: es la ley la que debe adaptarse a ella. De esta suerte tampoco son impuestos las cuotas chilenas, inglesas o norteamericanas de seguridad social, con la discutible excepción inglesa de las contribuciones al servicio nacional de salud.

La necesidad de la inclusión formal en el derecho positivo mexicano de la categoría "contribuciones especiales", justificaría la reforma al Código Fiscal de la Federación y la reestructuración de la Ley de Ingresos de la Federación, a fin de corregir la adscripción de algunos conceptos y de ubicar adecuadamente los arbitrios. La consecuencia práctica más palpable, sería el despeje de las competencias administrativas y jurisdiccionales, merced al menor margen dialéctico de la cuestión.

Falta por averiguar si es conforme a la naturaleza de las contribuciones especiales la aportación del Estado. Al respecto dice Eheberg-Boesler (29): "...en algunos Estados Alemanes (Prusia, Württemberg.

(29).—Principios de Hacienda Pública, Ed. Gustavo Gill, 1944, pp. 152 y 153.

Baden, Hesse, etc.), donde las contribuciones especiales aparecen por regla general como exacciones que con motivo de una institución de interés público se recaudan de los ciudadanos del municipio que obtienen de ella ventajas inmediatas. De las tasas... se diferencian fundamentalmente las contribuciones especiales en que se limitan a ciertas instituciones que afectan... a ciertos grupos de personas... las tasas son remuneraciones de servicios ya prestados, al paso que las contribuciones especiales se piden también para cubrir los gastos de instituciones públicas futuras... Debe servir de base para imponerlas la ventaja económica, pero ésta se calcula muchas veces en forma indiciaria por las características externas... Teniendo en cuenta que las instituciones de que se trata no aportan sólo ventajas especiales a alguno sino también a la generalidad, por lo común se dispone que las contribuciones especiales no deben cubrir todos los gastos".

De donde, si no deben cubrir todos los gastos, el Estado aportará con cargo a su presupuesto (30).

Las críticas a la fiscalidad de las cuotas inadvertidamente fueron fundadas alguna vez (31) no en las cuotas mismas sino en los "intereses moratorios" y "capitales constitutivos" a que se refiere el artículo 135 de la Ley del IMSS. Bastaba saber que los capitales constitutivos se imponen como pago inicial a los patrones omisos (v. gr. arts. 34 y 48 de su Ley), actuarialmente necesario para responder a las obligaciones inmediatas exigidas o exigibles, para concluir que son un aporte acumulado, luego contribución especial.

Parece ser que la ley fundió o confundió los "intereses moratorios" con los "recargos" establecidos en su artículo 31 (al 12% anual sobre saldos insolutos) aunque repite la expresión "intereses" al final del artículo 34, normas que con la 135 son las únicas que tocan el punto. Evidencia la confusión el artículo 26 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social (2 de septiembre de 1950): "Los intereses moratorios de que habla el artículo 32 de la ley... (ahora artículo 31)...".

Esas circunstancias no impiden la existencia de recargos sobre las contribuciones pagadas fuera de plazo, ni de intereses moratorios sobre los pagos en cuya diferición haya convenido el Instituto. Si uno u otros conceptos se catalogaron fiscales accesoriamente a impuestos y a derechos (Art. 207 y 209 del Código Fiscal federal), no les quita su carácter fiscal que acompañen a la contribución especial de seguridad social, porque lo accesorio sigue la suerte de lo principal y, en última

(30).—Lo confirman José Alvarez de Cienfuegos, *Hacienda Pública*, Lib. Prieto, 1944 p. 77 y ss. y Guillermo Ahumada, *Tratado de Finanzas Públicas*, Ed. Assandri, 1948, Vol. I, p. 197.

(31).—Martínez López, Luis, *El Seguro Social y el Fisco*, México, 1954.

instancia, si no se mencionó esa nueva categoría es porque la ley (el Código) no le da estructura formal y sólo la puede admitir como impuesto o como derecho. Pero en cualquiera de esos dos casos la conclusión sería la misma.

Las aportaciones al seguro social han aparecido en la Ley de Ingresos de la Federación unas veces como derecho y otras como impuesto, en razón de esa falta de regulación legal de la categoría "contribuciones especiales".

También por la creencia de que las multas no son ingresos fiscales, el H. Tribunal Fiscal de la Federación ha negado la fiscalidad a las que se imponen en el vasto campo de la Administración Pública, después de que acertadamente consideró fiscales los ingresos del erario, sujeto activo. Este hecho debió y debe ser reconocido en todos sus fallos, aunque conforme al artículo 160 fr. I, o conforme al 205 del Código relativo, entienda que es incompetente para avocarse al conocimiento del asunto por no provenir, la resolución irrecurrible ordinariamente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, de sus dependencias, o de cualquier organismo fiscal autónomo, o por no ser, el hecho sancionado, infracción de ley o reglamento que estime fiscal.

Las sanciones por infracciones a la Ley del IMSS y a sus Reglamentos, las impone la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Art. 140 Ley IMSS). Pero las sanciones por incumplimiento a la Ley del ISSSTE las imponen o el Director General (revisable por la Junta Directiva) o la Secretaría de Hacienda y C.P. (Art. 130 Ley ISSSTE), a la que puede llegarse de todas formas al través del recurso del artículo 114, segundo párrafo, de la misma Ley. Guardaron silencio sobre este aspecto la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Ley de Retiros y Pensiones Militares

Tras estos razonamientos se apagarían las últimas voces opuestas a la fiscalidad de las cuotas, de los capitales constitutivos, de los recargos, de los intereses moratorios y de las multas, con motivo de la aplicación de las leyes de seguridad social.

No obstante sobrevive una objeción bizantina, la de que el artículo 135 de la Ley del IMSS dispone que tiene el carácter de fiscal sólo "la obligación de pagar"; pero no los créditos mismos (?).

¿Qué haría el Estado con puras "obligaciones de pagar" en abstracto?, ¿es acaso procesal la obligación de pagar esos créditos?

A pretendida sutileza debe responder la meditación jurídica: Pagar es cumplir una obligación, a lo más es su consecuencia normal, pero no obligación distinta de aquélla. Es sólo el aspecto pasivo de ella. Percibir, tener derecho al pago, cobrar, son el aspecto activo. O mejor dicho, son las conductas (objeto inmediato) de los sujetos del derecho vinculados por la relación obligacional. Pero ese derecho (que es la misma obliga-

ción) tiene un objeto mediato, un algo, sin el cual carecería de sentido, sería imposible, jurídicamente inexistente. A veces es la pura conducta: un no hacer; mas a veces es un hacer algo, de dar algo, de dar una cosa, un bien de la vida. Luego la obligación del sujeto de pagar "los aportes, los capitales constitutivos y los intereses moratorios", hace vivir la obligación porque sin objeto no viviría.

Los créditos aludidos son fiscales.

Hasta la expresión gramatical se salva: ¿Hay alguna obligación?. Sí, la de "pagar los aportes... etc.". Quizá el legislador evitó la clasificación técnica de dar o de hacer queriendo ser más concreto: la de pagar. Quizá pensó que "dar" sugeriría donación, contrariamente a su designio; o que "hacer" el pago sería rodear. Como haya sido, carece de interés científico. Y de paso se demuestra que lo expresado en la norma adquiere vida objetiva distinta de la de quien la prepensó o creó; es vida humana objetivada, a la que es peligroso interpretar sólo en función "del pensamiento del legislador".

De mayor seriedad es el problema de la constitucionalidad formal de las normas fiscales de la Ley del IMSS. En efecto, la ley carece desde su publicación original y en las sucesivas reformas (especialmente del artículo 135), del refrendo del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Dice el artículo 92 Constitucional: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República deben estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda y sin éste requisito no serán obedecidos". Congruentemente, el artículo 80. del Código Fiscal de la Federación establece que: "Las Leyes y demás disposiciones generales que contengan disposiciones de orden hacendario, previamente a su publicación, deberán someterse al refrendo del Secretario de Hacienda y Crédito Público. Sin este requisito la publicación no tendrá eficacia".

No toda la ley pero sí los artículos 60., 80., 17, 18 a 34, 42 a 45, 48, 49, 62, 63 a 65, 93 a 96, 98 a 101, 103 a 107, 116, 122, 123, 128, 129, 131 a 133, el discutido 135, 136, 140 y 141 y diez transitorio, contienen disposiciones hacendarias o financieras *in genere* tales como sujetos obligados, procedimientos para la determinación o fijación en cantidad líquida de los adeudos, exenciones, etc.. La falta de refrendo previo, ¿hace inconstitucionales dichas normas?

Por lo menos los efectos consentidos de esas normas están fuera de discusión. Aquellas cuyas materias sean consideradas anualmente en las Leyes de Ingresos y del Presupuesto de la Federación, tienen subsanado el requisito formal debido a la anualidad de las contribuciones y de los gastos públicos. Bastaría analizar los casos de gestión y de procedimiento que puedan ser combatidos en juicio de amparo.

Se dice que el IMSS no es organismo fiscal autónomo; porque no está encargado de determinar contribuciones o determinar impuestos, porque no es soberano para imponerlos, porque no es dependencia de la Secretaría de Hacienda y, porque, consecuentemente, dice esa corriente de opinión, no se pueden aplicar las normas del Código Fiscal de la Federación.

Para determinar contribuciones "especiales" está facultado el Instituto como se aprecia del artículo 135 de su Ley. Las determina, liquida, o da las bases para su liquidación, como cualquier ente fiscal, precisamente adecuando al caso concreto, las tasas, cuotas, tarifas, cálculos, etc., predeterminados en la Ley.

Que no es soberano es cierto, porque soberano es esencial y originalmente el pueblo (Art. 39 Constitucional), luego tampoco son soberanos la Federación, los Estados, ni los Municipios; pero si tienen potestad tributaria (o pueden ejercer la soberanía) en los casos de la competencia de ellos (Art. 41 Constitucional). Que el IMSS por sí no pueda establecer contribuciones, tampoco la Secretaría de Hacienda: la facultad es legislativa; pero la titularidad activa siempre será administrativa por la división de funciones, y aun la facultad de administrar puede ser dividida: determinación o liquidación a un órgano u organismo; percepción, caja o tesorería a otro; distribución o erogación a otro, etc., lo que es punto bien resuelto en derecho fiscal. En cada caso será la ley la que confiera la competencia y su amplitud y límites. ¿Quién podría dudar de la titularidad activa del municipio a pesar que la legislatura local establezca los ingresos?

De cómo pueda estar insertado en el orden jurídico un organismo fiscal autónomo, de qué sea, de sus funciones, habla el artículo 77 del Código Fiscal de la Federación: "La determinación de los créditos fiscales y de las bases para su liquidación; su fijación en cantidad líquida; su percepción y su cobro, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que ejercitará esas funciones por conducto de sus dependencias y de los organismos fiscales autónomos *que las leyes señalen*".

Separa muy bien las dependencias, que serían órganos del Estado, de los organismos fiscales autónomos, una entidad no centralizada.

Además, no dice: "que esta ley o Código señale", sino "que las leyes señalen", esto es, que esta u otras leyes atribuyan a otro sujeto (y no hay límite para que sea público o privado) la competencia descrita en el proemio del artículo 77.

Consideró importante el Código encomendar a "...organismos fiscales autónomos ..." (Art. 79), ciertos impuestos, luego no prohibió dada la generalidad del precepto 77, que otros ingresos (el 77 dice "créditos fiscales") fueran administrados por otro u otros organismos fiscales

autónomos y mucho menos prohibió la existencia de éstos; ni que sólo esos impuestos puedan ser encomendados a organismos fiscales autónomos, pues dice en su última fracción: "...IV.—Las demás que señalen las leyes especiales".

La fracción I (del 79) considera los impuestos personales que gravan la renta cuando sea necesaria legalmente la calificación previa de las declaraciones de los causantes (Juntas Calificadoras del Impuesto sobre la Renta), sistema que desapareció. "Los que se liquiden sobre las bases acordadas en un concordato fiscal", dice la fracción II, y esto abría la puerta a organismos de diversa índole. Y "las que gravan la producción de determinados artículos, cuando para liquidar el impuesto requiera legalmente determinar un mínimo de elaboración de cada contribuyente", de los que sólo existe la Junta Técnica Calificadora de Alcoholes. De otros casos respecto de impuestos (Fr. IV del mismo artículo 79), sobrevive la Junta Calificadora de Aduanas en materia de aranceles, pues las Juntas Calificadoras de Expendios de Bebidas Alcohólicas ya desaparecieron.

Se nota que son cuerpos colegiados autónomos (para que se les llame organismos), únicamente en función de dar la base teóricamente imponible, esto es, fijar la capacidad contributiva, determinar la clase o categoría a la que corresponde la mercancía o la negociación, o fijar un mínimo de elaboración, función que prolonga cuando más hasta el momento de la liquidación. De donde si el artículo 79 habla de más operaciones y de organismos fiscales autónomos que las leyes señalen, en términos claros, no es posible aducir obscuridad del precepto e interpretar que se quiso restringir limitativamente, o que se estableció la condición de que fuese una dependencia de la Secretaría de Hacienda, ni a pretexto que se violaría el principio de interpretación de derecho estricto consagrado en el artículo II del Código de la materia, porque las normas discutidas son orgánicas y administrativas, no establecen cargas tributarias a los particulares.

Por lo mismo, la norma 77 autoriza a pensar fundamentalmente que aunque no fuere denominado expresamente "organismo fiscal autónomo", basta que la ley le otorgue la competencia de efectuar una o más de esas operaciones sobre créditos fiscales con autonomía (nunca podrá haberla absoluta), para que lo sea. Los ejemplos presentados nunca fueron llamados así por sus respectivas leyes; siempre tuvieron entre sus miembros a representantes de los causantes y aunque en el orden administrativo dependieron del superior jerárquico, generalmente su Director General, fueron autónomos en sus decisiones fiscales, precisamente en la función para la que se les otorgó autonomía, es decir, desconcentrados en esta función, concentrados en aquella.

Si los desconcentrados son llamados por la doctrina "semiautónomos",

con mayor razón se estiman involucrados los "autónomos", esto es, los organismos descentralizados y los de participación estatal.

Concluyentemente, el IMSS es un organismo fiscal autónomo para las contribuciones especiales de seguridad social.

De los procedimientos para ejercitar competencias como esa, la ley dispone.

Está demostrada entonces de paso, la competencia del H. Tribunal Fiscal de la Federación o de sus Salas, en los términos de las fracciones I y V, cuando menos, del artículo 160 del Código de la materia. Un estudio *in extenso* de la competencia jurisdiccional en seguridad social, sería materia del derecho procesal, ajeno al punto examinado.

Es explicable el disenso con la jurisprudencia del Tribunal Fiscal, del 16 de noviembre de 1937, según la cual son organismos fiscales autónomos:

"... aquellos que se incluyen dentro de la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda, aunque la ley establezca un funcionamiento independiente de ellos, como por ejemplo la Junta Calificadora del Impuesto sobre la Renta o la Junta Técnica de Alcoholes..." (Pág. 78. Rev. Trib. Fiscal de la Fed. años 1937 a 1948).

La Dra. Dolores Heduán de Virues (32), dice al afrontar problemas de competencia entre el Tribunal multicitado y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje: "Por lo demás, un camino u otro, pueden conducir, para tranquilidad de la idiosincracia mexicana, a que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien pronuncie la última palabra". Pero, ¿cuándo se sabrá anticipadamente si el órgano jurisdiccional al que se acude se declarará o no incompetente?

Las demás cotizaciones no públicas de seguridad social, corren la suerte del derecho privado, en razón de que su regulación positiva está diseminada y no es posible determinar por ahora el carácter fiscal o no que tengan. La intervención del poder público en las contribuciones, cumple el fin de dar firmeza financiera al sistema institucional de seguridad social en México.

c. — Elementos.

1o. — SUJETOS.

Sujeto activo de la contribución especial de seguridad social es el ente público que de acuerdo con la ley tiene la facultad de exigir a quienes incidan en el supuesto normativo, el cumplimiento de sus deberes jurídicos principal y accesorios de su relación normada.

(32). — Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, CECSA, México, 1961, p. 147.

Son sujetos activos de esa contribución en México, el IMSS (Art. 2o. 107., fr. II y 135), el ISSSTE (Art. 4o., 101 y 102), la Dirección de Pensiones Militares (su Ley orgánica del 26 de diciembre de 1955, Ley de Retiros y Pensiones Militares de 30 de diciembre de 1955 y art. 105 Ley SSFA), y el Banco Nacional del Ejército y la Armada S. A. de C. V. (Art. 106 Ley SSFA), en el orden federal.

Todavía dentro de la seguridad institucional, son sujetos activos de contribuciones de seguridad social las Direcciones o Departamentos de Pensiones de los Gobiernos de los Estados y las Tesorerías Municipales.

De la no institucional pueden reclamar la contribución las cajas o tesorerías de los grupos conforme a sus estatutos, convenios o pactos. Valdría la pena intentar su incorporación por medio de reaseguros o convenios con instituciones nacionales de seguridad social.

Sujeto pasivo, individual o colectivo, es el que realiza la actividad o hecho jurídico que concreta a su cargo la obligación de pagar la contribución, de la que puede o no derivar beneficio directo alguno.

Son sujetos pasivos de la contribución, en la seguridad social institucional federal mexicana, los siguientes:

1.—Para cubrir las contingencias físicas:

- a': Generales. Los trabajadores subordinados y pensionistas, por seguros contra temblores, contra incendio, obligatoriamente adicionados a las viviendas actualmente en adquisición, que hayan sido construídas y vendidas por los Institutos de Seguridad Social.
- b': Especiales. Los asegurados o reasegurados, inclusive Instituciones Nacionales de crédito y sociedades mutualistas, que operen el seguro agrícola integral y el seguro ganadero. Por Ley de 20 de diciembre de 1961, esta materia la administra la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, empresa del Estado. Este mismo toma a su cargo en ciertas regiones y zonas económicas predeterminadas, el pago parcial de las primas. Es un seguro general voluntario, paragubernamental, a diferencia de los Estados Unidos de América, donde funciona directamente a cargo del Gobierno Federal. El recurso es financiero público indiscutible; pero difícil de alinear a una categoría. Su incorporación pudo haber sido hecha por el artículo 1o. fr. XX concepto 2., de la Ley de Ingresos de la Federación para 1965, como aprovechamiento.

2.—Para cubrir contingencias psicológicas:

a': Generales: Muerte, vejez, invalidez, enfermedad no profesional y maternidad.

IMSS: trabajadores subordinados, pensionistas, asegurados, cónyuge, descendiente o ascendiente supérstites; patrones, cooperativas o administraciones obreras, socios, sociedades de crédito agrícola y de crédito ejidal, grupos, productores de caña de azúcar, Estado (Art. 8o., 62 a 64, 93 a 96, 103 a 105 Ley, Reglamento Seg. Soc. Oblig. Trab. del Campo, Ley que incorpora al Régimen del Seg. Soc. Oblig. a prod. de Caña de Azúcar y a sus trabajadores).

ISSSTE: Trabajadores subordinados, pensionistas, cónyuge, descendiente o ascendiente supérstites, y entidades y organismos públicos incorporados a su régimen por ley o decreto (Arts. 15, 20 y 25 Ley).

SSFA: militares activos o retirados, pensionistas, cónyuge, descendiente a ascendiente supérstites (Arts. 31, 39, 40, 42, 49, 114, 115, incisos a y b, y 116 Ley SSFA).

b': Especiales: Riesgos profesionales:

IMSS: Patrones, cooperativas, sociedades de crédito agrícola y de crédito ejidal, ejidatarios, pequeños propietarios ganaderos y agrícolas, productores de caña de azúcar (Art. 8o. y 42 Ley, Regl. Seg. Soc. Oblig. Trab. del Campo, Ley que incorpora al Reg. Seg. Soc. Oblig. a Prod. de Caña de Azúcar y a sus Trab.).

ISSSTE: Entidades y organismos públicos, excepcionalmente Sindicatos burocráticos incorporados como patrones (art. 20 fr. II Ley).

SSFA: Federación (Art. 114 Ley).

3.—Para cubrir contingencias económicas:

a': Generales.

Ocio. No existe en México financiamiento específico. Se cargan a las psicológicas generales, excepto en el ISSSTE, a trabajadores y organismos públicos (Art. 15 fr. II).

Disproducción o disconsumo. Idem. Pero por cierta distribución de mercancías al pueblo, se cobra un precio inferior al del mercado. A los empleados públicos y militares o sus familiares, se venden las medicinas de patente al 55% de su precio. Las cooperativas cobran la cuota de los socios.

Vivienda. Idem al ocio. Por ahora se ha recurrido al crédito, abierto a la población en general, del exterior. Funcionan al efecto el Fondo de Operación y Descuento Bancario para la Vivienda y un fideicomiso del Gobierno Federal afectado a ese fin para resarcir a la Banca privada en caso de incumplimiento.

Diferición de Retiro. Inhumación. Idem.

b': Especiales: la situación es igual, con la excepción ya señalada del ISSSTE.

4.—Para cubrir contingencias sociopsíquicas. Priva la situación de la categoría anterior.

Después de este recorrido se observa, desde un punto de vista financiero, poco desarrollo institucional en las categorías que no sean físicas o psicobiológicas.

El defecto del sistema pudieron reconocerlo como propio también los demás países del Continente, en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, reunida en Asunción, Paraguay, en 1964; es posible (es necesario, diríase), cotizar para cubrir cada contingencia.

La solución compatibiliza con las condiciones sociales de los pueblos latinoamericanos y con la ideología sustentada. Mucho tiempo, quizá siempre, habría que esperar el advenimiento de superpotencias individuales, de previsión e ingresos hipersuficientes, que hicieran superfluas las medidas de seguridad social. La solidaridad es la única que puede movilizar a los hombres verticalmente, de ascenderlos en su nivel de vida, en su dignidad; es necesario redistribuir la riqueza a fin de hacer menos dolorosas las amplias desigualdades, a fin de elevar al hombre, a todos los hombres por el hecho de serlo. Una garantía, no una limosna; la dignidad de participar en el forjamiento de su propio destino; un derecho, el derecho de la seguridad social.

Es conveniente destacar el movimiento financiero existente entre mutualidades, fondos de auxilio, asociaciones, etc., para atender las contingencias de los miembros del grupo. Habría que pensar seriamente en las vías de su posible incorporación institucional.

2o.—FUENTE.

Es fuente de la contribución especial la disponibilidad de riqueza o monetaria de la cual se toma el recurso para el servicio.

Son fuentes de la contribución especial en estudio, el salario, el capital, la renta cooperativista y de las sociedades locales de crédito, o de la producción de caña de azúcar, las pensiones mismas, y la hacienda pública. Eso es lo que se redistribuye a su través.

Como garantía jurídica es posible establecer la retención en la fuente. Así se explican ciertas obligaciones legales del patrón (o de los pagadores oficiales), v. gr.: su responsabilidad substitutiva por el salario mínimo, su responsabilidad substituta o de retención, su responsabilidad objetiva y solidaria con el patrón substituto; etc., lo mismo en el IMSS que en el ISSSTE.

3o.—OBJETO JURIDICO.

Objeto jurídico inmediato de la contribución especial es la situación o la realización del hecho, supuesto normativo, generatriz de la obligación tributaria. Objeto mediato es la obligación positiva principal de pagar la contribución, la cantidad misma, más las obligaciones accesorias o secundarias, previas, concurrentes o posteriores al pago, de hacer, de no hacer o de tolerar.

He aquí un análisis condensado del objeto, conforme al derecho mexicano:

Supuesto generatriz de la contribución pueden ser: el trabajo subordinado en los casos determinados por la ley (estudiados a propósito de los sujetos de este derecho); la existencia de cooperativas, de sociedades locales de crédito agrícola, de crédito ejidal, de administraciones obreras o mixtas, pues basta que funcionen de hecho; la producción de caña de azúcar.

De discutirse que alguna persona haya realizado el supuesto, después de resolución definitiva que así lo considere, la competencia es del H. Tribunal Fiscal de la Federación, porque la obligación de pagar de la que será objeto, es tributaria; si se plantea con ocasión de un cobro, puede resolverse como cuestión previa antes de fallar sobre el fondo.

"SEGURO SOCIAL. TRABAJADORES TEMPORALES.—La circunstancia de que una empresa celebre contrato por tiempo indefinido con parte de su personal, no puede apoyar el que éste se considere como temporal, ya que de acuerdo con la fracción III del artículo 24 de la Ley Federal del Trabajo, la característica de temporalidad se define exclusivamente por el tiempo a que el contrato se refiere, pues el artículo 37 del mismo ordenamiento establece que aunque los contratos de trabajo sólo obligarán por el tiempo estipulado y sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador y sus labores encomendadas por el contrato son necesarias y permanentes a la empresa, atenta su índole, al grado de que al suprimirlas se afectarían las actividades para el funcionamiento de la misma, debe concluirse que los trabajadores deben estimarse como de planta y no temporales, para el efecto de la afiliación al seguro social". (Exp. 514/948). "CONTRATOS TRANSITORIOS EN FORMA SUCESIVA. La Sala estima que cuando uno

o varios trabajadores vienen elaborando en una empresa por virtud de contratos transitorios, pero en forma sucesiva, deben ser afiliados para los efectos del seguro social, porque de otro modo sería factible para toda empresa celebrar contratos temporales para eludir sus obligaciones y privar del beneficio del seguro a los trabajadores" (Exp. 467/950).

El criterio del H. Tribunal Fiscal se completa:

"TRABAJADORES EVENTUALES.—La eventualidad debe comprobarse fehacientemente para que pueda ser aplicado el artículo 6o. de la Ley del Seguro Social, a una situación concreta". (Exp. 5197/947).

Luego la eventualidad es excepción que corresponde al patrón probar.

Surgida la obligación de pagar la contribución, hay que determinar ésta según las reglas legalmente establecidas. Estos problemas se analizan a propósito de los subsecuentes elementos técnicos de la contribución. En México la cuota de seguridad social ha de calcularse por el obligado directo o sustituto de la contribución (el patrón, cooperativa, Estado, etc.), cuando la ley no señala cantidad fija. En rebeldía o mora lo hará el organismo fiscal, si es preciso por *estimación*.

Obligaciones accesorias de hacer son la de inscribirse, inscribir, llevar listas de nóminas, conservarlas durante cinco años, dar aviso de las altas y de las bajas, descontar de la fuente y retener, manifestar cambios de salarios, de beneficiarios, etc., que pueden exigirse hasta a terceros ajenos a la relación tributaria directa.

Puede suceder que la situación generatriz haya desaparecido, por ejemplo, dejó de haber trabajo subordinado porque el trabajador causó baja pero no fue dado el aviso de baja a la institución de seguridad social respectiva. La obligación principal de pago no existe sino otra accesoria cuyo incumplimiento puede dar origen a una sanción.

Contrariamente, si faltó la inscripción, la obligación tributaria existe "aun cuando la inscripción material se hiciera posteriormente por cualquier causa" (Art. 29 primer párrafo *in fine*, Ley IMSS).

Entre las obligaciones accesorias de no hacer está la de no descontar más de cuatro semanas acumuladas de cotización de los trabajadores (Art. 30 Ley IMSS), a virtud del límite constitucional (Art. 123 A fr. XXIV), y ya se expresó que un límite a la creación de este derecho, como de cualquier otro, es el orden establecido por la Constitución.

Existe, entre otras, la obligación de tolerar las visitas domiciliarias o de inspección que se practiquen para comprobar si se han acatado las normas conducentes al tributo: inspección en libros, comprobantes, auditorías, etc. También tiene un fundamento constitucional: El artículo 16, último párrafo.

Correlativas de estas obligaciones son las potestades del sujeto activo de la relación.

4o.—UNIDAD.

Unidad de la contribución es la unidad de medición para el cálculo de la cuota.

Para el IMSS, la unidad es el ingreso diario salarial o rentístico, como se aprecia del artículo 94 de su Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo, y se desprende de su Reglamento de Calificación de Empresas y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

La Ley del ISSSTE (Arts. 15, 20, 24), admite que la unidad es el sueldo básico o pensión mensual, criterio que sigue la Ley de SSFA, aunque a veces habla de haberes anuales, otras de haberes quincenales (Arts. 12, 13, 40, 115 y 116).

5o.—SISTEMA.

Por el sistema la cuota puede ser de derrama o reparto, fija, proporcional o tasiva, progresiva evolutiva o involutiva directa e indirecta, y regresiva.

Cualquiera de ellas, puede adoptar estos tipos; categorías, clases, grados, secciones, coeficientes, y sus respectivas subdivisiones.

Cuando aparecen agrupadas integran una tabla o tarifa.

El sistema adoptado refleja o debe reflejar las circunstancias e ideología del pueblo.

Inglaterra, por ejemplo, estableció cuotas fijas. La cantidad es pura, directa y uniforme; diferencial por el sexo y por la edad (para los de menos de 18 años). El estado contribuye con un tercio del total cotizado por los *self-employed y non-employed persons*, y con un cuarto del total de lo cotizado por empleados y empleadores. También los empleados y el Estado cotizan para cubrir los riesgos profesionales llamados industriales en un país donde por cada diez personas ocupadas en las minas, en las industrias manufactureras y en la construcción, una trabaja en la agricultura. La cuota fija inglesa se aproxima mucho al ideal actuarial: la prima social nacional nivelada neta: la distribución del peso de las contingencias con la movilidad de la riqueza hacia un fin social. La rigidez de la cuota y la necesidad de retabular al ritmo de la economía nacional sin que haya necesidad de "anestesiarse" al pueblo en esta materia específica con porcentajes o progresividad, algo dice de la estimativa popular inglesa.

México tomó otro camino. Su experiencia, su estadística, la composición de su ingreso nacional, la del ingreso personal, su estructura

económica, la inadherencia popular, su técnica tributaria incipiente, factores actualmente en franca superación, le hicieron buscar la simpleza proporcional de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, sistema de su continuadora moderna, la Ley del ISSSTE; rehuyó la progresividad a decir de los técnicos del IMSS y estableció para el régimen general de éste la proporcional por clases (o grupos) de salarios.

La verdad es que la cotización para el IMSS es levemente progresiva por clases (Art. 94), tendiendo a adecuarse al mayor o menor peso del riesgo propio de la empresa en los riesgos profesionales a cargo exclusivo de los patrones, medida financiera que puede tener explicación como una política de estímulo a la adopción de mayores providencias de seguridad por cada empresa. Las unidades están determinadas por semanas, y hasta por años en el caso de las sociedades locales de crédito.

Hay una cuota fija (prima de grupo nivelada neta) para el Seguro Colectivo de Vida de los Trabajadores del Estado y para el Seguro de Vida Militar; de derrama, para el Fondo de Trabajo del Personal de Tropa; proporcional, para el Fondo de Ahorro de Generales, jefes y oficiales en servicio activo, y para el servicio médico integral de pensionistas de militares o militares retirados con compensación.

Para un pueblo de estructura como la de México, la justicia social indica un sistema progresivo, porque el gravamen de seguridad social es directo y en cierto modo personal, y debe contribuir en mayor medida quien tenga mayor capacidad contributiva. Es el terreno, ya enmarcado el problema en el sistema tributario nacional, que puede corregir el peso de los gravámenes indirectos sobre los estratos desfavorecidos que son la mayoría; y la desigual distribución de la riqueza. Esa es también la orientación ideológica mexicana.

En tanto que para el derecho mexicano de la seguridad social todo sujeto que realice la hipótesis de la norma de contribución esté obligado a contribuir (y en caso de que el trabajador perciba salario mínimo, será substituído en la obligación por el patrón), no se podrá gravar o desgravar un verdadero nivel de vida mientras no se tenga un cuadro de los ingresos personales: la exención llegado el caso sólo debiere ser objetiva para que la carga tributaria no pesara sobre los que pretende movilizar verticalmente. Esto exigiría, cuando México trace un plan nacional de seguridad social, analizar cuidadosamente este factor de redistribución de la riqueza.

60.—BASE.

Base de la contribución es el monto gravable.

Como los pagos han de hacerse cada quincena en el ISSSTE y en

la SSFA, el monto al que se aplica el porcentaje, si es el caso de cuotas proporcionales, es el sueldo o haber quincenal.

Cuando el descuento se efectúa de la pensión y esta se paga cada mes, la base gravable es su importe mensual.

Respecto del IMSS, la base es el salario percibido en un bimestre, calculado dentro de ciertas semanas naturales fijadas con ese propósito por el Instituto cada año (Art. 2o. Reglamento para el Pago de Cuotas). Si el trabajador no recibe salario por semana completa, se computará una semana por cada siete días remunerados.

Para la Ley del ISSSTE (Art. 14), el sueldo básico mensual se integra con los siguientes conceptos: a) sueldo presupuestal o remuneración ordinaria según la plaza o cargo que desempeñe el trabajador, con sujeción al Catálogo de Empleos y al Instructivo para la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación; b) sobresueldo o remuneración adicional por circunstancias de salubridad o carestía de la vida en que presta sus servicios; c) compensación o cantidad adicional a las dos anteriores "que la Federación otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las *responsabilidades o trabajos extraordinarios* relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".

Por tanto, se excluyen las remuneraciones con cargo a la partida de honorarios, las erogaciones no presupuestales y los pagos de contratos de servicios profesionales entre ellos los pagos a los Representantes Abogados del Fisco ante los tribunales comunes; pero no se excluyen los trabajos extraordinarios, es decir, aquellos efectuados fuera de su *labor ordinaria*, entendiéndose por tal no sólo la normalmente encomendada sino la realizada en el horario ordinario, de donde las horas extraordinarias o "trabajo extra" pagado en vía de compensación es también sueldo básico. Consecuentemente, determinativo tanto de la contribución como del monto de las prestaciones.

El caso es diverso para el régimen general del IMSS. En primer lugar la unidad tributaria es distinta. Si el salario se percibe por semanas, decenas, quincenas o es variable la cantidad, se reduce a días, para reducir al mínimo la variabilidad, repercutible en los cálculos actuariales de cobertura de las prestaciones. "Por tanto —dice el Tribunal Fiscal— es evidente que el legislador —artículo 18 Ley IMSS— no quiere incluir en su concepto específico de salario la retribución por horas extraordinarias de trabajo y en tal virtud asiste razón a la parte actora por lo que se refiere a las diferencias que provienen de haberse considerado dentro del salario de algunos de sus trabajadores, el pago de tiempo extra y para el mismo efecto de que este pago no se incluya en su salario, es de declararse la nulidad impugnada" (Exp. 2421/948).

Procesalmente, en estos casos el trabajador debería figurar como tercero perjudicado, como lo sería a la recíproca el patrón. Hubiera sido útil conocer el criterio jurisprudencial si el Instituto (o el Trabajador) alegaba que no se surtía en el caso la variabilidad por haber laborado acostumbradamente horas extraordinarias durante varios años, de donde había habido fuente, unidad y base gravables, como consecuencia de trabajo subordinado pagado con salario. Y éste, como ya se vió, es una unidad de medición ajena al concepto de salario ordinario del derecho del trabajo. Si el pago de ese trabajo subordinado extraordinario no es salario, ¿qué cosa es?. Salario extraordinario, pero salario al fin.

La ley de seguridad social no tiene un fin laboral ni fiscal; pretende proteger y mejorar la energía humana colectiva, exigiéndole una contribución a esa tarea. La fuente de la contribución es el ingreso por su trabajo subordinado y, si existió éste, existió también la obligación de contribuir. De acontecer en esa época alguna contingencia, la prestación correlativa hubiese sido mayor y esa posibilidad no se aprecia que haya sido considerada suficientemente por el Tribunal, ni por la doctrina existente.

Otro es el problema de cuáles ingresos integran el salario por jornada (Art. 86 Ley Federal del Trabajo). La norma exactamente permite la acción de nivelación de salarios con vista del principio "a trabajo igual, salario igual", pero de paso da una interpretación legislativa del concepto de salario "comprendiendo en éste tanto los pagos hechos por cuota diaria, como las gratificaciones, percepciones, habitación y cualquiera otra cantidad que sea entregada a un trabajador a cambio de su labor ordinaria; sin que se puedan establecer diferencias por consideración a edad, sexo o nacionalidad". Ahí el concepto de salario sí se limita al tiempo ordinario de labor.

El salario obedece o supone la existencia de trabajo subordinado. Luego son salarios los percibidos durante los días de descanso obligatorios, usuales o eventuales, inclusive las vacaciones. No prosperaría la excepción del patrón, al pago, fundada en esos hechos.

Si aquél es el concepto de salario, bastaría que las entidades y organismos públicos de que habla la Ley del ISSSTE, pagaran las gratificaciones de fin de año con cargo a partida distinta de la de "compensaciones por Servicios Especiales" para que no estuvieren incluidos en el 'sueldo básico'. Mas aquella es la norma más favorable al afiliado y es su sentido más conforme a la naturaleza del derecho de la seguridad social; este principio lo desconoce el derecho fiscal. Quizá por eso el Tribunal Fiscal y la Suprema Corte en revisión (Sala Administrativa) no han sustentado sobre este punto un criterio uniforme.

Insistiendo sobre el contenido del salario, se haya o no pactado por escrito cierta cantidad de dinero, el artículo 21 de la Ley del IMSS dice: "Si además del salario en dinero el trabajador recibe habitación

o alimentación, se estima aumentado su salario en un veinticinco por ciento, y si recibe alimentación y habitación, se estima aumentado en un cincuenta por ciento". Esta estimación es *juris tantum* sólo en favor del trabajador; pero no prejuzga de las obligaciones surgidas de la relación jurídica de trabajo subordinado, ventiladas en materia laboral.

La estimación, o dicho de otro modo, la facultad discrecional del IMSS, es el problema planteado por el artículo 23 de su Ley, que remite al Reglamento de Pago de Cuotas en el caso de ser mayor de \$ 80.00 diarios el salario de un trabajador que labore con varios patrones (Si de uno solo percibe los \$ 80.00, los demás patrones no pagan. Es inútil: el límite de la progresividad se ha alcanzado en la cuota y en las prestaciones correlativas también. ¿Se considerará acaso cumplida en ese límite la meta de hacer hombres autosuficientes?). La Suprema Corte ha considerado ilegal todo cálculo de tributos hecho por autoridades sin estar fundado en un método o con las bases establecidas en la ley, mucho más cuando la facultad para estimar no está expresamente otorgado en la Ley misma. La del IMSS no establece el método ni da las bases para la distribución estimada de aportes. Para subsanar el defecto habría de pensarse en la reforma de la ley que puntualizara la facultad y el método de estimación.

Quienes desempeñen dos o más empleos en las entidades y organismos públicos de que habla el artículo 1o. de la Ley del ISSSTE, cubrirán sus cuotas sobre la totalidad de los sueldos que tengan asignados (Art. 16).

7o.—CAUSA.

Para unos, es el fundamento del tributo: la necesidad del recurso para cumplir una atribución del Estado; para otros, es la fuente de la obligación, es decir, la ley.

A estas nociones se agrega, en el caso de la contribución especial, el fin especial del recurso financiero dentro de las nuevas atribuciones socioeconómicas del Estado moderno.

d).—Cumplimiento. Pago. Mención del procedimiento. Incumplimiento. Responsabilidad. Mención al sistema.

El comportamiento normal esperado es el cumplimiento de la obligación principal de pago, el pago mismo, la entrega del dinero, del importe de la contribución.

Dicho está que la liquidación corre a cargo del contribuyente, directo o sustituto, generalmente patrón

Como en el caso del ISSSTE y de la SSFA los descuentos se operan al través de tesorerías, cajas o pegadurías de los entes y organismos públicos, y existe la obligación de remitir las constancias y el dinero al ente portador de seguridad, dentro de los diez días siguientes a la fe-

cha en que debieron efectuarse (cada quincena, cada mes vencidos o cada año anticipado), el procedimiento nada tiene de comentar.

El sistema del IMSS ya se dijo que es por bimestres vencidos, dentro de la primera quincena de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año, en las fechas que fije el Instituto en su calendario anual de pagos según la regla del artículo 10 de su Reglamento de Pagos.

Un cambio de grupo de cotización surtirá efectos hasta el siguiente bimestre o período de pago. En los casos de baja o que no se complete el período, se hace por descuento diario.

Los pagos deberán ser acompañados de la liquidación. Su forma es en efectivo; el tiempo, la época prevista, y el lugar, las oficinas del Instituto o los lugares que éste autorice al efecto, de la manera que el mismo Instituto determine (Por disposición del artículo 5o., párrafos tercero y siguientes, de la Ley de Ingresos de la Federación para 1965, el Instituto deberá concentrar a la Tesorería de la Federación todas las cantidades que recaude; propondrá su presupuesto al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y C. P. y el Ejecutivo lo someterá a la aprobación del Congreso juntamente con el Presupuesto de Egresos de la Federación del que aquél legalmente será parte. No está lejano el día en que se le aplique disposiciones como las contenidas en ese mismo artículo 5o., primeros párrafos, de que los pagos de seguridad social se hagan ante las Oficinas Federales de Hacienda o de sus dependencias; de la demarcación que corresponda).

Cuando el Instituto advierta algún error o alguna omisión en el importe de las cuotas debidas, o que resultaren de las actas de sus Inspectores en visitas a las empresas, hará las correcciones u observaciones que procedan comunicándolas al patrón o contribuyente para que en un plazo de 15 días hábiles haga las aclaraciones pertinentes debidamente fundadas, y para que en su caso pague o reciba las diferencias correspondientes.

El mismo plazo correrá y con los mismos fines, después de que sea comunicada al deudor la liquidación que formule el Instituto por no hacer el pago en tiempo o no haber hecho inscripción alguna. El Instituto deberá resolver dentro de sesenta días la duda expresada por el patrón acerca de la inscripción de algún trabajador, pero ello no le releva de pagar en el *interin*.

Después de la liquidación definitiva —asi se estimará si en tiempo no es opuesta fundada abyección— será notificada al deudor para que en veinte días de calendario pague su importe más los recargos, o la recorra en los términos del Artículo 133 de la Ley.

De acuerdo con el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, los términos señalados en días no incluyen los días hábiles, sino sólo

aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas. La presencia de personal de guardia no habilita los días de suspensión de labores, a menos que exista acuerdo general de autoridad fiscal competente que habilite los días, en período de vacaciones.

La evasión del pago o el pago en menor cantidad de la debida (Art. 141 Ley IMSS), serán sancionados con uno a tres tantos de la prestación omitida si es determinable, o en caso de no serlo con multa de \$ 100 a \$ 10,000.00 por cada infracción (Art. 223, fr. II, Código Fiscal). Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; pero su importe será percibido por el Instituto.

Luego de transcurrido el plazo o de la resolución del Consejo Técnico si se interpuso recurso, la liquidación es firme.

En caso de que el sujeto pasivo se rehuse sin causa legal al cumplimiento de su obligación, se inicia la fase ejecutiva del procedimiento: orden de requerimiento de pago, el requerimiento, mandamiento de ejecución o embargo, remate, aplicación del producto del remate, que en esta materia siempre queda a cargo de las Oficinas Federales de Hacienda o de sus dependencias conforme al Código Fiscal de la Federación.

Puede el causante tener objeciones legales que hacer respecto a la determinación del crédito o a su cobro; la controversia se tramita ante el órgano competente, generalmente el H. Tribunal Fiscal de la Federación. Es la fase contenciosa del procedimiento

B.—Los tiempos.

Los tiempos de calificación de los sujetos están conectados con las cotizaciones, por regla general, y esta regla se cumple en México en todos los casos pues no opera con mínimum garantizado.

Cualquier tiempo es efectivo para el disfrute de las prestaciones por riesgos profesionales.

Sin embargo de ello, casi siempre se establecen tiempos de espera —*waiting time* o *stage*— para todas o para algunas prestaciones.

Seis cotizaciones semanales en los últimos nueve meses anteriores a la enfermedad no profesional para el subsidio, no para los servicios médicos y otras prestaciones en especie; treinta cotizaciones semanales previas para que la madre tenga el derecho a subsidio por cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos posteriores a él. Doce cotizaciones anteriores a la muerte del afiliado, para el pago de gastos de funeral; ciento cincuenta cotizaciones semanales antes de ser declarado inválido; quinientas cotizaciones semanales para el seguro de vejez si cumplió sesenta y cinco años de edad, o sesenta para la pensión reducida de vejez si está cesante; ciento cincuenta cotizaciones semanales para la pensión de viudez o de orfandad, o para la ayuda de matrimonio, o la

quinta parte del tiempo de cotización para el lapso continuativo fuera del aseguramiento obligatorio pero también del voluntario, para los Ramos de Invalidez, Vejez y Muerte.

A quienes vuelvan a tributar al régimen general obligatorio después de haber gozado pensión de invalidez o de vejez, se le reconocerá el tiempo anterior de cotizaciones.

Si reingresare después de estar fuera del régimen, tendrá reconocido su tiempo de cotización en el seguro obligatorio o en la continuación voluntaria de éste a menos que la interrupción sea mayor de tres años pero menor de cinco, en cuyo caso sólo después de veintiseis semanas de cotización posteriores a la fecha del reingreso, o de cincuenta y dos semanas de cotización si excedió de cinco años, podrá serle computado.

Tal es el sistema en el IMSS.

La regla de seis meses se aplica en el ISSSTE para el seguro de maternidad, de enfermedades no profesionales y maternidad en caso de cesantía; treinta o más años para la jubilación; quince años o más de contribución o cincuenta y cinco o más de edad, para la pensión de vejez e igual tiempo de cotización en casos de invalidez, de viudez, de orfandad y de ascendientes supérstites.

Hay excepciones importantes de un solo pago o de varios si se conviene (parecido al mínimo garantizado) por las suspensiones de salarios (licencias sin goce de sueldo que no excedan de seis meses, licencias para cargos públicos o *comisiones sindicales* por el tiempo de su desempeño; prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria, durante la privación de la libertad y durante la suspensión de empleo con reinstalación por laudo), inclusive cuando ha cobrado la indemnización global, para mantener vigente el tiempo de cotización durante la suspensión de salario aludida, o la previa al cobro de la indemnización global (Arts. 18 y 97). El reintegro no se surte si nada retiró, y en este caso, si cubre el lapso intermedio no cotizado, en una o más exhibiciones, ¿podrá computarse tiempo efectivo?. No hay objeción actuarial que hacer en la que pudiera fundarse la negativa, pues incluido el lapso desprotegido, todas las contingencias estaban calculadas. No habiendo perjuicio financiero a la Institución, es también la interpretación más favorable al afiliado.

Nada dispone sobre los tiempos de calificación la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, de donde todos los tiempos son efectivos, excepto los que fija la Ley de Retiros y Pensiones Militares por la situación de retiro, con haber de retiro, con compensaciones y asignaciones de técnicos o de vuelo y las especiales de paracaidistas, cuando menos de veinte años de servicios, o por los pensionistas de ellos.

C.—Prestaciones.

Son los derechos de los sujetos que se encuentran en los supuestos considerados por la norma, con los requisitos que la misma señala.

Su objeto inmediato es la aptitud de exigir, de obligar al portador a una conducta positiva, un hacer o un dar, y el objeto mediato es su contenido material, la cosa: dinero, especie o servicio.

a).—Por contingencias físicas.

1o.—*Generales.* México no está como Suiza, Italia, Suecia, Rusia, expuesto a las ventiscas, a los aludes, deshielos, etc., ajenos a su paisaje normal; ni tampoco los sismos de tierra o de mar sacuden sus entrañas geológicas, con la frecuencia angustiosa con que azotan al Japón, al Mediterráneo, a las Azores, a las Antillas, a Insulindia.

Es explicable que la seguridad social no cubra esas contingencias en México.

2o.—*Especiales.* Comienza a sentirse la necesidad de la protección social, apenas toca la fuente de la subsistencia, el ganado y la siembra.

Dicho está que el seguro general instituido es paragubernamental voluntario. He aquí el panorama cubierto: aseguramiento de cultivos contra sequía, helada, granizo, vientos huracanados, incendios, enfermedades y plagas, exceso de humedad e inundación; aseguramiento de ganado contra muerte del mismo, por enfermedad o accidente, pérdida de la función específica a que estuviere destinado y enfermedad.

El seguro cubrirá en todos los casos el monto de la inversión. Se pretende de esta suerte convertir al ejidatario y al pequeño propietario, en sujetos de crédito con garantía del Estado, pues dentro del sistema nacional de crédito el financiamiento agrícola y ganadero es exíguo, a pesar de las amplias necesidades rurales a cuyas actividades se dedica poco menos de la mitad de la población.

El manejo de los ciclos de siembra, de productividad zootécnica, el asesoramiento, las condiciones ecológicas, etc., ahora con tentaleos, después con arrojo, pueden vencer la desconfianza a los programas ambiciosos y revolucionar la infraestructura del país.

Por su importancia no pudo menos que mencionarse. Su mecanismo es relativamente contractual, ampliamente apoyado con los recursos e intervención del Estado, Asume el pago de los 2/3 de las primas correspondientes a los ejidatarios, y 1/3 de las primas de los pequeños propietarios. Las primas "serán las suficientes para cubrir los siniestros esperados y los gastos de administración de la institución a cuyo efecto se harán los cálculos actuariales respectivos, tomando en cuenta las características de cada lugar y de cada especie vegetal y animal que vaya a asegurarse" (Art. 32 de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero), aunque lo que se asegura es la posible pérdida de su rendimiento

para el hombre. Las reservas se invertirán en obras de beneficio colectivo agrícola y ganadero, y los recursos de operación que llegan a 300 millones al año, se irán aumentando gradualmente de acuerdo con las primas sociales pagadas.

b).—Por contingencias psicobiológicas.

1o.—*Generales:*

1.—*Muerte.* La muerte del trabajador o pensionado por causas ajenas al servicio, siempre que se haya cumplido el tiempo de cotización mínimo, da derecho a:

1.—*Pensión de Viudez,* pago periódico en dinero a la esposa o concubina supérstites, equivalente al 50% de la pensión de invalidez, de vejez o de vejez en cesantía que el fallecido disfrutaba, o de la que se hubiere correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez o de vejez, excepto que no hubiere cumplido aun seis meses de matrimonio, o menos de dos años si él al casarse fuera mayor de 55 años de edad, o recibía pensión de invalidez, vejez o vejez en cesantía. Las excepciones quedan derogadas si la beneficiaria comprueba haber tenido hijos con el trabajador o pensionado. El derecho se inicia desde el día del fallecimiento y es vitalicio, no es disminuable en su cuantía, y se extingue con la muerte, por nuevo matrimonio o por concubinato. Si la viuda no califica, no tiene ningún derecho. El viudo puede tener derecho sólo que esté totalmente incapacitado y que hubiera dependido económicamente de su esposa. Así lo disponen los artículos 78 a 80 y 89 de la Ley del IMSS.

La pensión de viudez otorgada por la Ley del ISSSTE, con los mismos supuestos y con similares hechos extintivos, comienza desde el día siguiente del fallecimiento y equivale al 80% de la pensión que disfrutaba el pensionista o el 100% de la que recibiría el trabajador conforme a la Tabla de Porcentajes del artículo 77, por años de servicios y de contribución, aplicada al sueldo regulador (sueldo promedio mensual de los últimos cinco años). Disminuirá 10% anual hasta reducirla al 50% de la cifra primitiva. Del derecho no se excluye al cónyuge supérstite siempre que al tiempo de la muerte de su esposa sea mayor de 55 años, o esté incapacitado para trabajar y hubiera dependido económicamente de ella. Si no se califica para la pensión por falta de cotización, hay derecho de retirar el fondo aportado y un posible pago adicional según el tiempo de servicios, de los que se hablará adelante bajo el rubro "indemnización global".

Además, si no hubo designación de beneficiario específico, el viudo o la viuda percibirán o concurrirán al importe del seguro colectivo de vida de \$ 40 mil, instituido en favor del personal civil de la Federación y del Distrito y Territorios Federales. A partir del 1o. de Septiembre de 1964, también los retirados del servicio por cualquier causa podrán continuar

voluntariamente asegurados de vida, de donde los supuestos no cambian para dar cabida a otros no pensionistas, simplemente asegurados. Para este seguro se califica en tanto se cotice efectivamente. Fué creado para completar el sistema de seguridad social, luego las normas que lo rigen supliendo la voluntad del trabajador, son las del artículo 89 de la Ley del ISSSTE y no el Código Civil. Las consecuencias difieren en los siguientes puntos: los hijos pueden no excluir a la concubina o al esposo, pero sí a los ascendientes y a los colaterales, y la concubina excluir a los demás, excepto a los hijos.

Esta solución es claramente admitida para el seguro de vida militar, porque no es otra la naturaleza de este derecho. Dice el artículo 37 de la Ley de SSFA: "Si al morir el militar no existiere modificación vigente conforme a esta ley, el seguro se pagará a los derechohabientes enumerados en el artículo 3o., en el orden que establece. En este caso la existencia de algunos de los derechohabientes enumerados en cada fracción, excluye a los comprendidos en las siguientes, excepto cuando se trata de la concubina quien concurrirá con los hijos que hubiere dejado el militar".

El importe del seguro será según el artículo 30 de esa misma Ley de SSFA, de \$ 30 mil para Generales, de \$ 18 mil para jefes, de \$ 12 mil para oficiales, y de \$ 5 mil para individuos de tropa. Cada seis años se revisarán las sumas aseguradas, y las primas, y en caso de que proceda modificarlas, se hará con autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. No excluye la posibilidad de revisarlas en cualquier tiempo siempre que el importe sea más favorable al militar o a sus beneficiarios.

El artículo 33, incisos c) y d) de la Ley de Retiros y Pensiones Militares, establece hipótesis semejantes para la pensión de viudez: muerte del militar fuera del servicio, cuando menos con veinte años de antigüedad, o muerte en situación de retiro. La concubina no excluye a los padres, pues si estos sobreviven siempre concurrirán. A todas las causas de extinción ya señaladas se exige la declaración judicial y se agregan: la prostitución, la traición a la patria, la rebelión, y la RENUNCIA entre otras. El monto de la pensión será el 75% del haber de retiro que hubiere correspondido (Art. 35 fr. IV), o el total del que disfrutaba, excepto que la hubiera disfrutado por más de seis años, pues en ese caso será el 65% de tal haber de retiro. Además, tiene derecho a una compensación del 100% de la que hubiere correspondido al militar fallecido.

Con base en el artículo 81, fracción III de esa Ley, se integran el derecho del viudo a la pensión en el orden de la viuda y con los requisitos del artículo 4o. de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, esto es, si está inutilizado total y permanentemente.

II.—Pensión de orfandad.

Es frecuente la concurrencia de los hijos con la viuda o la concubina.

El monto de la pensión en el sistema del ISSSTE o SSFA, es el mismo, pero distribuible a partes iguales *por cabeza*. El monto en el sistema del IMSS es relativamente independiente: 20% al huérfano de padre o madre y 30% al padre y madre; pero en su conjunto no deberán exceder del 100% de la pensión hipotética que sirve de base para calcularla, en cuyo caso habrá de reducirse en proporción directa a su respectivo beneficio, incluida la viuda.

Los requisitos se asemejan : ser menor de 16 años, o mayor de esa edad, cuando no pueda mantenerse por su trabajo, debido a enfermedad duradera, defecto físico o psíquico, o cuando estudie en establecimientos públicos o autorizados por el Estado, según las condiciones económicas familiares y personales del beneficiario; pero el límite máximo de extinción será la desaparición de esas circunstancias o, indefectiblemente, al cumplir 25 años de edad. Un beneficio adicional se otorga al huérfano: pago único de tres mensualidades, junto con la última mensualidad, dentro del régimen del IMSS.

El régimen del ISSSTE señala el límite de 18 años; pero prorroga la pensión durante todo el tiempo que dure la inhabilitación.

A diferencia de los dos regímenes anteriores, la Ley de Retiros y Pensiones Militares excluye a los adoptivos. En cambio, limita los beneficios, hasta los 21 años (pues dice "mayor de edad"), (Art. 31, fr. I), o sin límite si es mujer soltera o varón inválido si es también soltero.

Entre la norma señalada y la 3, fr. II de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, hay alguna discrepancia favorable al estudiante hasta que cumpla 25 años; pero resulta inconducente para la prestación en dinero que involucra la pensión, dada la declaración terminante del Artículo 8o. de esta última Ley: "Estas prestaciones se regirán en todo, por la Ley de Retiros y Pensiones Militares". Y en los conceptos que agrega, ninguno resulta aplicable al caso. De donde la norma de la Ley SSFA se reserva a otras prestaciones, a las demás distintas a la pensión por causa de muerte, o de muerte en retiro.

III.—Pensión de ascendientes.

Conforme a las Leyes del IMSS y del ISSSTE, sólo cuando no existen personas de las categorías anteriores, son llamados los padres, a quienes basta el hecho de serlo para recibir cada uno el 20% de la pensión hipotética base en el IMSS, y depender económicamente del fallecido los 5 años anteriores al fallecimiento, en el ISSSTE.

La madre soltera, viuda o divorciada; el padre mayor de 55 años o imposibilitado físicamente para trabajar, o juntos si el padre se halla en esa circunstancia (mas no dice que dependan económicamente),

siempre concurrirán en los casos que su derecho no sea preferente, conforme a los artículos 31 y 32 de la Ley de Retiros y Pensiones Militares.

IV.—Pensión de colaterales.

La misma Ley de Retiros y Pensiones Militares consigna el único caso (Art. 31 fr. VI) en México: hermanos menores, mayores incapacitados y los imposibilitados para trabajar, en forma total permanente. Si se trata de mujeres, siempre que permanezcan solteras.

Estos hermanos son llamados en último término al disfrute de la pensión, con el beneficio adicional ya mencionado de la compensación.

Hasta aquí la seguridad social institucional.

Dentro de la no institucional proliferan las asociaciones, las sociedades, los grupos, etc., que también cubren la contingencia muerte.

Fuera de los contratos colectivos de trabajo, que integran un orden importante, o de los Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo de las Secretarías y Departamentos de Estado, que realizan similar función jurídica; se encuentran formas organizativas de los hombres tendientes a su seguridad colectiva o grupal.

En el régimen general es notable ejemplo el gremio ferrocarrilero, que mantiene un seguro asociacional sindical de \$ 30 mil por trabajador, sea cualquiera la causa de su muerte y aunque estuviese retirado. La administración corresponde a la Sociedad Mutualista "Previsión Obrera" que celebró contrato con el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana. Además, cada rama general acordó entre sí, formar su grupo con ingreso automático y obligatorio, como la "Sociedad Mutualista de Despachadores y Telegrafistas Ferrocarrileros", por la rama de "Alambres", con seguro de vida de \$ 10 mil y un fondo de *cesantía* del que adelante se hablará.

Así también se han agrupado las otras ramas, "Oficinas", "Talleres", "Trenes", "Vías y Conexos", aprovechando el reconocimiento que de su particularidad hace el contrato colectivo (por cierto, prorrogado dos años más a partir de febrero de 1965). Estas sociedades operan de hecho. Otro seguro de \$ 10 mil es el llamado "Fondo de Auxilio" ferrocarrilero, también por "particularidades" (así se denominan entre sí las diversas especialidades de cada rama). El Fondo de Auxilio opera igualmente en la *cesantía*. Los descuentos se practican a lista de raya pero pueden hacerse pagos directos.

En el régimen burocrático es usual el seguro mutual que casi siempre funciona como sociedad de derecho por cada unidad, por ejemplo: "Seguro Mutualista de Vida y de Retiro de los Trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", por \$ 18 mil (\$ 6 mil al jubilarse). Pero también se agrupan de hecho por especialidades como

el "Seguro del Empleado Postal" (Dirección General de Correos) por \$ 30 mil, y el "Seguro de Vida y de Retiro del Telegrafista" (Direcciones Generales de Telégrafos y Telecomunicaciones) por \$ 30 mil, dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. O el ya mencionado seguro de vida de los profesores universitarios, por \$ 100 mil, el más alto de México en materia asociacional.

Un análisis de los grupos que funcionan en el país, y de los sistemas de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, sería interminable.

Vejez.—Por razón de la edad se genera un derecho a la pensión de vejez (pago periódico de dinero).

La situación es clara en el ISSSTE: 55 años cumplidos y más de quince años de servicios con aportación. El monto dependerá del tiempo, y el tiempo de servicios se cuenta con uno solo de dos o más empleos, aunque el trabajador desempeñe simultáneamente varios. No se computarán los años de servicios prestados como militar activo o asimilado. Toda fracción mayor de seis meses se computarán como un año completo, una vez satisfecho el mínimo de 15 años de servicios y de cotización, según interpretación del artículo 75 de la Ley, hecha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (oficio 16072, de 9 de abril de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 del mismo mes y año).

El derecho al pago nace al día siguiente de aquel en que el trabajador cause baja (no es obligatorio pensionarse), o de que cumpla los 55 años de edad para el caso de diferición de la pensión. Se usa la tabla de porcentajes del artículo 77 de la Ley, aplicada al sueldo regulador (promedio de los cinco últimos años).

Tampoco en el IMSS es obligatorio retirarse por vejez. Cumpliendo 65 años, o 60 en caso de cesantía, si se acoge a una tarifa reducida, con un mínimo de 500 cotizaciones semanales en ambos casos, el trabajador tiene derecho a una pensión anual de una cuantía básica según el grupo de salario promedio de las últimas 250 semanas en que cotice, más un aumento por semana de cotización excedente al mínimo, ambas progresivas por clases pero en ningún caso menor a 150 pesos mensuales (en el ISSSTE la mínima no puede ser menor de 12 pesos diarios).

Son notables tres asignaciones; un aumento hasta el 20%, cuando el estado físico del pensionista requiera ineludiblemente que lo asista otra persona, de manera permanente y continua; 10% por cada uno de los hijos menores de 16 años con las reglas dadas a propósito de la orfandad, y un subsidio mensual en la renta de una habitación dada por el Instituto.

A partir de estas contingencias, comienzan los "retiros" de los militares, cuyo tratamiento se pospone para otra ocasión.

Invalidez.—Es inhabilitación por causas ajenas al trabajo, o, siguiendo las normas internacionales, una afección o estado estimados de naturaleza permanente, que imposibilita a quien la sufre para procurarse mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades, a su formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al 50% de la remuneración habitual que en la misma región perciba un trabajador sano del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional.

Es requisito haber cubierto 150 cotizaciones semanales o más, según el IMSS; quince años o más, según el ISSSTE.

La naturaleza de la contingencia exige dictamen pericial, pudiendo tramitarse la oposición del presunto inválido con un perito tercero, sólo en el régimen del ISSSTE. El IMSS admite la oposición previa y pericialmente en el caso de invalidez como consecuencia de un riesgo profesional.

Los montos de la pensión se calculan como en los casos de vejez.

Entre las excepciones que el derecho agrario mexicano consigna, de su régimen de propiedad, con relación a las contingencias examinadas y con otras psicobiológicas, están las señaladas por el artículo 59 del Código de la Materia, que permite los contratos de aparcería, arrendamiento u otro que implique explotación indirecta, en los casos de incapacitación, accidente o enfermedad, sobrevenidos después de un año de trabajo en el ejido. Los terrenos comunales en todo caso seguirán cultivándose por los demás inclusive en las tareas o labores que hubiere tenido que desarrollar el inválido. Es la pervivencia de las normas del antiguo derecho azteca, en general del derecho precolombino en América.

Enfermedad no Profesional. Opera también con una causa que no es el trabajo subordinado.

Sus prestaciones son de tres clases: subsidio en dinero, cuando el enfermo trabaja subordinadamente, a partir del cuarto día de iniciada la enfermedad, mientras dure ésta y hasta por 52 semanas. El IMSS puede prorrogar el subsidio hasta por 26 semanas más, si el dictamen médico estima que "el enfermo pueda recuperar la salud y la capacidad para el trabajo en un plazo previsible o el abandono del tratamiento probablemente agrave la enfermedad u ocasionare un estado de invalidez" (Art. 51 fr. III).

Para el régimen burocrático el subsidio corresponde al salario íntegro desde el primer día de la enfermedad, o con medio sueldo subsecuente según el tiempo de servicio, conforme al artículo III de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado. Concluido ese periodo, el ISSSTE

toma a su cargo el subsidio del 50% del sueldo, hasta por 52 semanas. Nada dice sobre prórrogas.

Dentro de la seguridad social de las fuerzas armadas, el haber se percibe íntegro, hasta que no sea causa de retiro.

Otras prestaciones, en especie o en servicio, son: los medicamentos (el IMSS no da en esta contingencia prótesis y aparatos ortopédicos, que sí otorga en caso de riesgo profesional), la atención médica y quirúrgica, la internación en centros de reposo a los convalecientes, los traslados a otras circunscripciones territoriales.

Si por las circunstancias no es posible otorgar las prestaciones (emergencias, lejanía, etc.), y el enfermo fue atendido particularmente, se reembolsa el gasto considerado actuarialmente.

Para los efectos del cómputo de tiempo, se considera "una misma enfermedad" las complicaciones, agravamientos y recaídas de un padecimiento producidas con cierta continuidad, pero no en intervalos mayores de 8 semanas. En este caso se considerará otra enfermedad.

Tienen derecho a las prestaciones, excepto al subsidio, la cónyuge o concubina, los hijos en las circunstancias ya apuntadas, y los padres del trabajador.

Los trabajadores pueden ser asegurados voluntarios para este ramo, junto con los familiares señalados; pero no sus deudos, sino remotamente, según la Ley del IMSS. Esta oportunidad no desaparece en las demás leyes de seguridad social institucional.

Maternidad. Difieren sólo en el subsidio las prestaciones a que las trabajadoras y esposa o concubina del trabajador o pensionado, tienen derecho, durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio.

Son requisitos para el subsidio: 30 cotizaciones semanales en los 12 meses anteriores a la fecha del inicio del pago del subsidio; que no reciba otro subsidio por concepto de enfermedad, y que no ejecute trabajo retribuido, según la Ley del IMSS. El derecho nace el cuadragésimo segundo día anterior a la fecha probable del parto y termina cuarenta y dos días después de él, compensándose uno a otro período los días excedentes.

Este subsidio equivale al que recibiría por enfermedad no profesional; pero mejora imperativamente durante 8 días previos y 8 días posteriores al parto, al 100% del subsidio. El patrón queda relevado del pago del salario todo el lapso del subsidio (Art. 79 Ley Federal del Trabajo), y éste se paga a un plazo máximo de semana vencida.

Si la trabajadora no califica, subsisten las obligaciones del patrón.

Seis meses de vigencia del derecho de la trabajadora (o del trabajador de quien sea esposa o concubina), anteriores al parto, son necesarios para tener derecho a las prestaciones, en el ISSSTE. Extrañamente no habla

de subsidio a la trabajadora, porque la Constitución, Art. 123, B, fr. XI, inciso c), dispuso que: "las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo", y esa obligación la reportan las entidades y organismos públicos, esto es, el patrón, que debe pagar salario integro. Lo mismo acontece en la seguridad social militar.

Otras prestaciones son: la atención obstétrica y en general médica, necesaria, desde que el portador certifique el estado de embarazo; la ayuda para la lactancia, en especie, si existe incapacidad física para amantar al hijo, hasta por seis meses después del nacimiento, y se entregará a la madre, o a falta de ésta, a la persona encargada de alimentar al niño. La Ley de SSFA es clara al respecto: "... y consistirá en la ministración de leche..." (Art. 88). Se discute si el IMSS puede dar dinero en vez de especie. Su Ley dice especie, mas como la especie se traduce en un derecho patrimonial apreciable en dinero, la Institución se libera no dando cualquier cantidad de dinero sino el importe necesario para suministrar la leche pediátricamente recomendable puesta a precio de mercado, salvo que en el lugar no haya esa leche. También se otorga una canastilla de maternidad y en cada caso el portador determina genéricamente el contenido de la canastilla.

2.—Especiales. Riesgos profesionales.

Estos riesgos, accidente o enfermedad, no son los únicos del trabajo; afectan la entidad biopsíquica, orgánica y mental del individuo trabajador.

Hay un dato objetivo, por un lado, y por otro, un nexo casual con un elemento jurídico: el trabajo subordinado. De modo que si ese daño es la muerte o la alteración de la salud producida en conexión con la puesta en acto de la obligación jurídica de trabajar, es una enfermedad o un accidente del trabajo.

Para llegar a esto la humanidad escribió muchos libros, sacrificó muchas vidas y, si no fuera por la garantía humana de la seguridad social, es posible que sacrificara muchas todavía.

Este aserto merece explicación:

El derecho del trabajo cumplió su misión: rescató del seno del derecho civil una noción autonómica. De ella resultó el patrón obligado indudable, pues no ve a otro en el extremo de la relación el derecho del trabajo. Ese problema no es exclusivo de esa rama, es del derecho todo: maneja hechos de la realidad, admite hasta donde es posible las intenciones de la voluntad y establece responsabilidades precisamente para obligar. Pero el motivo o la justificación de sus medidas no se encuentra materialmente en esos elementos sino en los valores de la vida humana, que, según se averiguó, siempre es social.

¿Qué más hecho real que la maternidad?. A ese hecho el derecho atribuye derechos y obligaciones porque estima justo dar a cada hombre la oportunidad de vivir, de vivir con dignidad. Se intuye inherente al hombre esa garantía, y el modo de asegurársela socialmente es el derecho, este derecho de seguridad social.

Que sea o no reducido por ahora en México, es punto diverso, de medios, de organización, de criterios, de recursos en fin.

De igual modo, la enfermedad o el accidente del trabajo son un hecho escueto que manifiestan sólo una especialidad de las contingencias a las que se ve expuesta la vida humana en el ejercicio de sí misma, una especialidad que se delimita con el auxilio conceptual de la obligación jurídica de trabajar. Pero, "lo interesante, como diría Ripert, no es encontrar a un responsable, sino reparar un daño, pero la reparación de un daño es un asunto económico y, en consecuencia, el orden jurídico tiene que imponerla a quien está en aptitud de hacerlo. Hasta nuestros días se conocen dos sistemas, la reparación a cargo del patrono o de la sociedad representado por el Estado; cualquiera de las soluciones es buena y la que se adopte dependerá de la evolución económica y jurídica de cada pueblo; México está en la primera y nada puede reprocharse; sin embargo, la creación del seguro social augura ideas más amplias para el futuro" (33).

El maestro de la Cueva, de quien son las palabras recién transcritas, reconoce que el problema no es intrínsecamente de derecho del trabajo, sino un problema de solidaridad, un verdadero problema de contingencia social. Naturalmente que en este terreno, su terreno propio, el de la seguridad social, hay más de los dos sistemas que el maestro de la Cueva señala, uno tercero, por ejemplo, el inglés.

Por eso se dijo que el derecho del trabajo cumplió su misión: nadie podrá echar marcha atrás y dejar al trabajador abandonado a su suerte. Retuvo por un tiempo la estafeta y se la entregó a su hermano menor, el derecho de la seguridad social, para que siga su destino propio.

Ese algo indefinible explica que la legislación pero sobre todo la doctrina y la jurisprudencia, hayan querido dar al concepto su extensión natural, no que lo hayan alargado.

El derecho mexicano de la seguridad social, nuevo y al fin en transición, resulta más inteligible a la luz de esas ideas. Véase si no:

El artículo 284 de la Ley Federal del Trabajo concibe al riesgo profesional como un accidente o enfermedad a que está expuesto el trabajador con motivo de sus labores o en ejercicio de ellas. El 285 estima accidente la lesión de cualquier índole por una acción repentina, a dife-

(33).—De la Cueva Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, 1964, tomo II, p. 106.

rencia de la acción repetida por largo tiempo que configura la enfermedad profesional y a que se refiere el artículo 286, con una remisión al 326 donde aparece una tabla enunciativa, no limitativa de riesgos profesionales.

Pero el artículo 315 de la Ley laboral, exime de responsabilidad al patrón, en los casos de accidente, cuando éste ocurra encontrándose el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de algún narcótico o droga enervante; cuando el trabajador ocasione deliberadamente una incapacidad por sí solo o de acuerdo con otra persona; cuando el accidente sea debido a fuerza mayor extraña al trabajo, entendiéndose por ello la fuerza de naturaleza tal, que no tenga relación alguna con el ejercicio de la profesión de que se trate y que no agrave simplemente los riesgos inherentes a la explotación, y finalmente exime al patrón, cuando la incapacidad sea resultado de alguna riña o intento de suicidio.

"Todo accidente ocurrido a un obrero en el trabajo durante el tiempo de éste, se *presume* riesgo profesional, aun cuando el accidente provenga de un acto de tercero extraño a la relación obrero patronal salvo prueba del patrono, consistente en que la agresión fuere originada por causas que ninguna conexión tengan con el trabajo. . .", ". . . si bien es verdad que tomando en sentido restringido la prevención contenida en el artículo 286 de la Ley Federal del Trabajo, puede decirse que lo que ahí se entiende por medio en el que el trabajador se ve obligado a prestar sus servicios, tan sólo quiere expresar el taller, la oficina, el lugar, etc., donde el obrero desarrolla sus labores, también lo es que la Suprema Corte ha sostenido el criterio de que debe igualmente tenerse como enfermedad profesional, aquella que un trabajador, en buenas condiciones de salud, contrae al ser llevado a trabajar a una región donde, como endémica, existe determinada enfermedad, que seguramente no hubiera contraído, al menos no necesariamente, de no haber sido llevado a trabajar a esa región, es decir, de no haber sido obligado a laborar en ese medio" (Amparos directos, 229/44/1a., y 5879/36/I).

Este esfuerzo fué captado por la Ley del IMSS:

"Se considerarán accidentes del trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo, o viceversa.—Los accidentes que ocurran a los trabajadores al trasladarse de su domicilio al centro de labores, o de éste a su domicilio, no serán tomados en consideración para la fijación de la clase y grado de riesgo de las empresas". (Art. 35).

“Para los efectos de esta Ley, son enfermedades profesionales las determinadas en la Ley Federal del Trabajo” (Art. 361), puesto que si no abrogaba a aquella Ley, era ocioso repetir, como tampoco repitió el Código Civil el cuadro de invalidación de la Ley laboral para fijar la indemnización por riesgos extracontractuales, pues bastó remitirse a ella.

“No se considerarán accidentes del trabajo, ni enfermedades profesionales los que ocurran encontrándose el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de algún narcótico o droga enervante o cuando el trabajador se ocasione deliberadamente una incapacidad, por si solo o por medio de otra persona, o cuando el siniestro sea resultado de algún delito del que fuere responsable el asegurado, de un intento de suicidio o de una riña en que hubiere tomado parte. Cuando el riesgo realizado en las condiciones antes señaladas produzca como consecuencia la muerte del asegurado, los familiares de éste tendrán todos los derechos que otorga el presente capítulo” (el de riesgos profesionales, art. 50).

Del mismo jaez son las disposiciones de la Ley del ISSSTE, excepto la de admitir la profesionalidad del riesgo que produce la muerte, si hay una eximente. (Art. 29).

En ambos casos existe una institución del Estado, un organismo público descentralizado que asume la *función de proteger y mejorar la energía humana colectiva*, esto es, la función de seguridad social.

Secuidamente, la obligación se traslada del patrón al portador de seguridad, luego la función de éste es propia, no garante o fiadora de otra sino de sí misma. Lo que no quiere decir que el patrón desaparezca de la relación jurídica; está obligado a contribuir a un gasto público necesario para cumplir una atribución del Estado, con fines de solidaridad y de bien común.

En tercer lugar, se incluyen ciertos azares como la fuerza mayor conectada al trabajo, integradores de la probabilidad de riesgo de la *empresa*; pero no todos aún, en cuyo caso también sería calculada la fuerza mayor extraña al trabajo. Se excluyen de la contribución del patrón los accidentes jurídicamente *in itinere*, que agravarían el grado de riesgo de la empresa, no siendo *propios* de ella, ni de nadie específicamente, sino bastante contingencial, de donde alguien extraño a su individualidad habrá de reportar el riesgo y:

En cuarto término, precisamente es el seguro el proceso de difusión del peso de las contingencias del grupo, al grupo o subgrupo demográfico incluido, por lo que todos pagan y se liberan técnicamente de sus propias contingencias pagando al mismo tiempo la de todos, del cual proceso resulta una pérdida cierta muchísimo menor de su pérdida probable, sin soportar intereses ni elevaciones de primas para un grupo ne-

cesariamente menor en empresas privadas de seguro, sin la dispersión de un sistema nacional, beneficio que además es una obligación por el fundamento examinado ya a propósito de los "principios" de este derecho, y por el equilibrio financiero que es, como el orden político y la adecuación de la libertad al bien común, un límite de su creación.

Decididamente, las contingencias biopsíquicas especiales del trabajo, riesgos profesionales, son materia del derecho de la seguridad social. Ningún otro como él devela esos hechos y los valores de la vida en común, con propiedad y en toda su magnitud.

Que las normas y su realización concreta sean cautelosas; que se rodeen de auxilios, que limiten sus acciones, que se retraigan casi hasta el punto de extinguirse, no importa por ahora. Un día tiene que llegar en que este derecho joven y arisco alcance su plenitud.

Así por ejemplo, mejora la posición de la familia de quien muere por suicidio o embriaguez (eximentes para el derecho del trabajo), porque no hay obstáculo jurídico que se lo impida; todo lo contrario, hay una poderosa razón: todo hombre tiene derecho a vivir con dignidad y se ha ido para siempre el sostén de la familia. Darle un derecho apenas es corregir una injusticia preexistente. Si excluye del beneficio al que no muere, es porque ha despreciado el orden jurídico y social en el que vive, que lo convoca al trabajo, a la creación.

Notará muy bien la diferencia de trato con quien deja su esfuerzo, su vida, en la ruda tarea cotidiana con el afán de vivir mejor. Bien pronto sentirá el acoso de las necesidades familiares; será un castigo tan fuerte como su probable invalidez.

Claro que no por eso queda a la deriva. Al fin hombre, el humanísimo derecho de la seguridad social, puede operar la transferencia de bienes, de dinero y de servicio de lo que ha aportado la comunidad y el insensato mismo, para darle otra vez, siempre, la oportunidad de vivir con dignidad, de curarlo, de restablecerlo, de reincorporarlo a la marcha productiva de la humanidad. Y él devolverá en alguna embrollada proporción lo recibido, hará patente el valor vital de un derecho de garantía, de un derecho de seguridad social.

El riesgo profesional puede tener como consecuencia la muerte o la incapacidad para trabajar. Esta puede ser transitoria (luego reversiva) o permanente total o parcial.

Para los casos de muerte prescribe la Ley del IMSS pensión a la viuda o concubina o viudo, por el 36% de la que hubiere correspondido al trabajador por incapacidad total permanente; por el 20% a los huérfanos de padre o madre y 30% a los huérfanos de padre y madre o de 20% para cada uno de los padres si no existieran los preinvocados en las condiciones ya vistas en otras contingencias, siempre que en su conjunto no excedan del 100%. De ser así, se reducirá proporcionalmente.

El ISSSTE concede el 100% del importe del sueldo o de los sueldos disfrutados por el trabajador al ocurrir la muerte, distribuible entre todos los familiares por el orden legal de preferencia; pero disminuye el importe a razón del 10% anual hasta alcanzar el 50% de la cifra original.

La muerte puede sobrevenir a la enfermedad o incapacidad, por agravamiento o complicación. Se siguen las mismas reglas, aplicadas a la pensión que estuviere recibiendo el incapacitado, pero si es por causa ajena, en el ISSSTE se hará un pago único en dinero equivalente a seis meses de la cuota que disfrutaba el pensionista.

Resta examinar la incapacidad por enfermedad o accidente. De su profesionalidad juzgará el Instituto respectivo con un procedimiento de oposición en caso de inconformidad.

Por ahora interesa averiguar qué criterio seguir para calificar de profesional el riesgo, y después cómo graduar la incapacidad.

La regla, según se vió, presume *juris tantum* la profesionalidad dentro del lugar de trabajo, de la jornada, o en ocasión de cumplirlo fuera de él. Los casos de eximentes o bien provienen de la subjetividad del accidentado (no hay problema en la enfermedad) o de un elemento azaroso extraño a la empresa, la fuerza mayor. El problema es determinar la causalidad; por demás extremadamente difícil. La subjetividad no funcionaría causalmente al propósito del derecho, si está alterada por un shock, impresión causada por otro accidentado que se desangra, la neurosis de angustia por malas relaciones humanas en el centro de trabajo, la paranoia, la esquizofrenia, etc., porque estos hechos serían los accidentes o enfermedades del trabajo que hasta podrían conducir a la muerte por suicidio. Si un trabajador varicoso ha de levantar o poner sobre sus espaldas, cargar, transportar, etc., con gran esfuerzo algún bulto, material o herramienta, y estallan sus varices de los miembros o del recto, o se hernia, ahí está el accidente del trabajo porque el trabajo ha sido la ocasión de presentarse. Si además era diabético, y su estado se agrava o se complica con hemostáticos o coagulantes, con hipotensión, etc., ese estado patológico no puede ser más que derivado del trabajo, profesional, y su muerte, si es que se produce, también.

Lo que se ha querido es proteger al trabajador, sea por accidente o por enfermedad, de cualquier contingencia psicobiológica del trabajo. Así se dijo en otra parte de este estudio.

Por eso mismo debe aparecer, en la investigación que el Instituto respectivo practique, lo más clara posible la dirección de la voluntad del trabajador hacia su propio daño en los casos de eximentes, libre de influencias ajenas determinantes o de factores perturbativos, y en hechos que no representen el cumplimiento de su obligación jurídica de trabajar. Con la misma prudencia deberá juzgarse la relación que la fuerza mayor guarde con el trabajo: no debe haber duda de la extrañeza de lo

relación. En la duda, el riesgo es profesional, esto es, el sentido más favorable al hombre, además de que no se desvaneció fundadamente la presunción jurídica establecida como principio a su favor. No puede conceder más la firmeza del derecho.

La evaluación de la incapacidad tiene diversos problemas según se trate de enfermedad o de accidente. De la enfermedad no existe más criterio jurídico que la equidad: el grado evolutivo del padecimiento, que determina la pérdida o disminución de la capacidad cinemática necesaria para el trabajo, el peligro de agravamiento o complicación que para sí encierra o de infección o contagio para los demás, si se ejercitara la capacidad; el estrago parcial o general sobre el organismo, el debilitamiento y en fin, su posible recidiva. Consecuentemente, los medios que podrían combatirla; rehabilitación activa y pasiva, medicación directa y colateral, etc. y su probable resultado final.

Una tabla legal (artículo 327 Ley Federal del Trabajo) enunciativa, no limitativa, como la puede haber y la hay en los contratos colectivos de trabajo, con un máximo y un mínimo de prudente arbitrio para la parcial permanente, orientan la evaluación de la incapacidad "teniendo en cuenta la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si ésta es absoluta para ejercer su profesión aun cuando quede habilitado para dedicarse a otra, o que simplemente hayan disminuido sus aptitudes para el desempeño de la misma" (Art 37 fr IV, Ley IMSS). "Se tendrá igualmente en cuenta si el patrón —si el Instituto— se ha preocupado por la reeducación profesional del obrero y le ha proporcionado miembros artificiales cinemáticos" (Art. 302 Ley laboral).

Ahora bien: Es transitoria la incapacidad para trabajar hasta por 72 semanas, durante las cuales percibirá subsidio equivalente al 10% de su salario por semanas vencidas, si antes no se ha declarado la incapacidad permanente. Si es total, se aplicará la tabla de pensiones del artículo 37, fr. III de la Ley del IMSS; si es parcial, la misma tabla con auxilio de los porcentajes del artículo 327 de la Ley laboral.

En el ISSSTE, el período para disfrutar salario íntegro o subsidio equivalente, es de un año; pero también es de dos años el de adaptación. La pensión por la permanente total equivale al sueldo íntegro sin importar el tiempo trabajado y contribuido, y la parcial resulta de aplicar al sueldo básico la tabla del 327 laboral.

Entre las causales de retiro militar están: quedar inutilizado en acción de armas o en otros actos de servicio, o como consecuencia de ellos. Su haber de retiro será igual a su haber y sus asignaciones de técnico o especiales, íntegros, aunque no hayan combatido en la H. Veracruz entre el veintiuno y el veinticinco de Abril de 1914, o en Carrizal, Chih., el 21 de junio de 1916, o haya sido de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana que participó en la Segunda Guerra Mundial, del 16

de julio de 1944 al 1o. de diciembre de 1945, o de la Armada de México embarcado en la Flota de Petróleos Mexicanos durante dicha guerra, pues en todos esos casos siempre será íntegro el haber por las demás causas de retiro.

Finalmente, como el derecho de la seguridad social protege y mejora la energía humana colectiva, y por protección debe entenderse no sólo el remedio de las contingencias sino la prevención de las mismas, las normas que regulan la seguridad y la higiene del trabajo son una rama de este nuevo derecho, que por ahora se limita a captar las disposiciones del artículo 123, A fr. XV, y de la Ley Federal del Trabajo, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y los Reglamentos de Labores Peligrosos o Insalubres para Mujeres y Menores, de Medidas Preventivas de Accidentes del Trabajo, de Higiene del Trabajo, de Policía Minera y Seguridad en los Trabajos de Minas y el de Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes sujetos a Presión, tanto como las medidas de higiene y seguridad ordenadas por el IMSS a los patronos, como las prestaciones específicas instaladas por el régimen, en bien de la vida y de la salud de las personas que trabajan y también del patrón, que se ve beneficiado por las disminuciones de las primas por el grado de riesgo de la empresa, o afectado por su agravación si no las atiende, aparte de estar sujeto a las indicaciones del Instituto sobre instalaciones y otras medidas preventivas.

No hay necesidad de insistir sobre su importancia y sobre su alineación dentro del derecho de la seguridad social.

c).—Por contingencias económicas

1—*Generales:*

Ocio. México requiere cada año 450,000 *nuevos* empleos. Esto es, la ocupación de personas que de preactivas pasaron a activas.

Sin embargo de ello, no existe en México un servicio nacional de empleo con las consecuencias teóricas y técnicas examinadas en el Título Primero.

Puede decirse que el derecho al trabajo es derecho de seguridad social, no derecho del trabajo. Desgraciadamente, las normas sobre este punto son tan escasas en México que es preferible posponer su tratamiento hasta la cesantía.

Disproducción o disconsumo. Como una situación jurídica, desde el punto de vista de la solidaridad, destaca la cooperación.

Su régimen lo norma la Ley General de Sociedades Cooperativas del 15 de febrero de 1938, y sus múltiples Reglamentos. Pero su funcionamiento ofrece aspectos complejos difundidos a la estructura económica nacional, a la intervención del Estado, a su régimen fiscal, y a otros elementos que sólo una política social nacional podría encuadrar.

Llama la atención que no queda exactamente colocada, la cooperativa, dentro del derecho privado; son varias las derogaciones que sufre respecto de sus parientes cercanas, las sociedades mercantiles. Ni tampoco queda dentro del derecho público, del Administrativo para puntualizar..

Esa naturaleza intermedia o mixta, pero tan pronta a aparecer en un campo como en otro, de un interés público innegable, una de dos, o forma un derecho cooperativo o forma dentro del derecho de la seguridad social.

Creemos que el punto no se presta a decisión en México todavía. Carlos García Oviedo (34), en España, incorporó las cooperativas a la Previsión Social, consecuentemente, a la seguridad social.

La Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Art 75 al 77), considera un derecho de los militares retirados y de licencia ilimitada, la constitución de sociedades cooperativas pesqueras, que ya se han creado, precisamente como un derecho de garantía a su situación de retiro o licenciada, al grado de que su proporción en la sociedad deberá ser de cuando menos una tercera parte de socios.

Tampoco puede menos de pensarse en la formación de la personalidad del futuro adulto en las cooperativas escolares y postescolares, que la Ley y su Reglamento específico hacen depender de la Secretaría de Educación Pública.

Y cómo no ha de preocupar la vida de los asalariados, cuando precisamente es éste uno de los medios de suplementar su ingreso, de que su inversión represente un ahorro para los días buenos y malos, y, por tanto, de que la cooperación lo proteja en las contingencias.

A ese efecto dice el artículo 38 de la Ley de Cooperativas, que éstas deberán constituir por lo menos fondos sociales de reserva y de previsión social, que junto con los donativos (por herencia, legado o donación), serán irrepartibles. El fondo de previsión social no podrá ser limitado y debe destinarse preferentemente a cubrir los riesgos profesionales de *sus socios y trabajadores*, contratando seguros o en la forma apropiada al medio en que opere la sociedad y a obras de carácter social. Su cuantía será no menos de dos al millar sobre los ingresos brutos, adecuables a los riesgos probables y a su capacidad económica.

Ya el Presidente de la República, en 18 de agosto de 1942, dictó un acuerdo para determinar competencias de ciertas Secretarías de Estado en materia de Cooperativas y deslindó en favor de la de Trabajo y Previsión Social la organización, fomento y vigilancia de las sociedades cooperativas de consumo formadas por trabajadores sujetos de derecho laboral.

(34).—Derecho Social, Madrid, 1954.

Por otra parte, la Ley del IMSS las considera en su régimen obligatorio.

Del modo que sea, el derecho cooperativo es por ahora en México un derecho teóricamente extendido a toda la población, más que el de la seguridad social.

Otro problema es el de la seguridad jurídica de un nivel de vida compatible con la situación geoeconómica y familiar.

Es creíble que las normas de salario mínimo regional, general y profesional, como las de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, dan esa seguridad social.

Han hecho nacer sujetos mixtos desconcentrados del Estado, con la participación de trabajadores y de patronos, tales las Comisiones Nacionales y Regionales, que no se limitan a la relación jurídica de trabajo y que, por tanto, la desbordan; sino que son instrumentos de equilibrio e integración nacional. Es claro que lo que se encargan de fijar en un caso, es salario, en otro es plus al salario.

Y los pluses al salario en otros países son regulados por normas de seguridad social, como también de seguridad social son los organismos administradores.

En México la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ordena enfáticamente a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, organizar establecimientos para la venta a bajo precio de artículos de primera necesidad de acuerdo con un *cuadro básico* (tán básico como el de los medicamentos), tanto de alimentos como de vestido y de otros artículos necesarios para el hogar. Son famosas en la Ciudad de México las tiendas para militares por sus bajos precios como ninguna del mercado.

Además, la misma Ley instituye una cantidad adicional a su haber o haber de retiro mensual, presupuestalmente obligatoria, destinada a mejorar la alimentación de la familia del militar. Y servicios de lavandería, planchado, costura, peluquería y baños con partida presupuestal.

El ISSSTE va por esa ruta. En cumplimiento del artículo 42 y otros relativos de su Ley, ha establecido tiendas, con precios inferiores a los del mercado, de alimentos, de ropa y artículos para el hogar, que van absorbiendo los que para sus trabajadores y pensionistas inauguraran las Secretarías y Departamentos de Estado.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia mantiene en servicio para los trabajadores del Estado civiles y militares y pensionistas, farmacias donde los productos de patente, de medicina, de higiene y de arreglo personal, son vendidos al 55% de su precio oficial de mercado.

Además, la misma Ley del ISSSTE reconoce la trascendencia de los pluses al salario, en tanto que permite sean determinativos del monto de las prestaciones periódicas (pensiones y subsidios) en dinero. El Es-

tado asigna presupuestalmente pagos adicionales tales como compensación general de 10% al salario por nivelación económica; sobresueldos por vida cara o insalubre; suplementarios por alguna actividad técnica como la enseñanza (cada 5 años aumento automático) o el archivo tecnológico o fotodocumental; otras compensaciones por servicios especiales, viáticos y pasajes y pago de combustible o de pastura y guarda para los medios de locomoción en ciertas circunstancias. Pero no todos, una minoría, los perciben.

No se ha llegado aún a la composición familiar.

Se dice que esto rompería el principio de "a trabajo igual, salario igual". Pero aunque todos los mencionados son ingresos personales, no todos son salarios ni operan en su integración y gasto de la misma manera.

El IMSS no ha tomado medidas en el renglón examinado. Hay indicios de un experimento de subsidio familiar, a la manera inglesa de la asignación de niños.

Sólo una institución ahora descentralizada, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, opera para toda la población en líneas básicas de distribución a bajo precio de artículos de consumo primario. Poco a poco ha ido despertando la capacidad consuntiva rural (por tanto, ampliando el mercado interno), al través de sus precios de garantía y de sus "Tiendas Campesinas" fijas o móviles.

Vivienda.—La política del IMSS en esta prestación que para él es potestativa, se endereza a un servicio habitacional por arrendamiento a precios corrientes. Pero aplica un subsidio consistente en la diferencia entre el importe de la renta y la amortización mensual del inmueble, a 50 años, más el costo de operación.

Desde un punto de vista técnico esta medida corresponde a una situación donde lo normal es un nivel infrabásico de ingreso.

En materia de seguridad social el arrendamiento sufre una adecuación imperativa que desconoce el derecho civil. Por ejemplo, dejar de estar afiliado, o no habitar personalmente la vivienda, o cambiar de domicilio el centro de trabajo, o variar la composición de la familia, o del ingreso, o las condiciones de vida familiar, pueden ser resolutorios del arrendamiento o extintivos del subsidio.

Si el programa del IMSS ha sido amplio en el Distrito Federal y puntos aledaños, de poderosas industrias, y su efecto ha sido sensible en la economía familiar, en la seguridad habitacional y en las actitudes estéticas de los afiliados directos y familiares, es más de admirarse su acción en la provincia, siempre, por las razones a que obedeció su creación, en función de trabajadores industriales.

La política del ISSSTE y de la SSFA ha sido doble desde los

viejos tiempos de la Dirección de Pensiones: 1) de servicio habitacional y 2) de crédito para la vivienda.

Más la última medida. Con los límites que le fije la Junta Directiva, ahora amplios por el crédito exterior concedido directamente, al grado de responder a cualquier solicitud de su régimen, el ISSSTE puede otorgar créditos en la proporción del salario que un tabulador fija, o mayor si se acredita mayor capacidad de adquisición o de pago, teniendo en cuenta la composición del gasto familiar. Puede adquirir la casa o terreno y luego revender al mismo precio o formalizar promesa de venta, o celebrar contrato de mutuo con interés al 9% anual sobre saldos insolutos con hipoteca, simultáneamente a la compraventa que patrocine en favor de sus afiliados, por sí o mancomunados en la operación, contando para cada uno por separado su capacidad adquisitiva. El préstamo hipotecario máximo será de \$ 100 mil, equivaldrá al 85 % del valor comercial del inmueble, a menos que se den garantías adicionales, y será pagadero a un máximo de quince años

No son los únicos fines a que puede destinarse el préstamo hipotecario. También para efectuar mejoras o reparaciones o para redimir de gravámenes los inmuebles habitados *pro domino* por los trabajadores y pensionistas.

Un cambio en el fin legal o la falta de pagos periódicos, hace *ipso jure* exigible el crédito, a menos que el interesado solicite y obtenga en los supuestos de la ley misma, espera hasta de seis meses para regularizarse.

Conjuntamente se opera un fondo de garantía para la amortización de estos créditos, pagado por los beneficiados, a fin de que a su muerte se cancele el saldo insoluto a favor de sus derechohabientes y con cargo al Fondo.

En igual situación opera los créditos el Banco Nacional del Ejército y la Armada.

Para toda la población funciona el Fondo de Operación y Descuento Bancario para la Vivienda (FOVI), coordinador y supervisor del plan nacional de vivienda popular, con asignación oficial inicial de \$ 200 millones; colateralmente, funciona un fideicomiso de \$ 25 millones en el Banco de México, S. A., para garantizar a los Bancos privados la recuperación de sus créditos directos. EL FOVI y la Unión de Trabajadores de los Talleres Comerciales de Artes Gráficas y Similares, tienen a su cargo la venta en condominio de la Unión Habitacional "John F. Kennedy", que se construyó con dinero prestado con garantía del Estado, de sindicato a sindicato, por la AFL-CIO de Estados Unidos.

El Instituto Nacional de la Vivienda, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, la Comisión Nacional para la Vivienda, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, han

erigido o dispuesto la construcción de obras habitacionales en varios puntos del país.

Los créditos que otorgan los bancos privados son hasta de \$ 80 mil, combinado un ahorro base de un cuarto de su importe.

La industria de la construcción está en jauja.

Aún así, el déficit habitacional es grande en México.

Quizá pase mucho tiempo para que la capacidad crediticia del mexicano, los precios de los bienes raíces, los límites del crédito, los intereses y su salario, le permitan absorber más de 700 millones de dólares vertidos por ahora, creemos, sin ánimo de especular con la necesidad de habitación.

La disposición del artículo 111, frac. III de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a los patronos a construir y rentar casas cómodas e higiénicas para sus trabajadores, sólo es realidad en contados casos.

Diferición de Retiro. Existe conservación de derechos para quienes sin calificar por razón de edad, tienen un mínimo de cotizaciones o de servicio. Pueden diferir a su época de vejez el retiro, al cumplir 55 años de edad en el ISSSTE; pero si falleciere, a sus familiares se otorgará la pensión que procediera.

Si tampoco llegara a cumplir el mínimo de cotizaciones, el trabajador tiene derecho a una indemnización global equivalente al monto total de las cuotas con que hubiese contribuido al régimen con excepción de las destinadas a enfermedades no profesionales y maternidad, si tuviese de uno a cuatro años de servicios; más un mes de sueldo básico si tuviese de 5 a 9 años de servicios, o dos meses, si sus servicios fueran de 10 a 14 años. Si son quince, hay derecho a la pensión por vejez o a la diferición del retiro. (art. 95).

Una prorrogación de tiempo de servicios, es la prevista por el artículo 74, antepenúltimo párrafo de la Ley del IMSS; pues teniendo derecho vigente a la pensión por vejez, decide continuar cotizando para acrecerla. En las mismas circunstancias los prospectos a jubilación o pensión por vejez del ISSSTE.

Inhumación.—No menos de \$ 500 por los gastos de sepelio de los trabajadores o pensionistas, o un mes o sesenta días del sueldo o pensión, pagan el IMSS o el ISSSTE a quien presente copia certificada del acta de defunción y la constancia de gastos.

Cuatro meses de sueldos o haberes de retiro cubre el Estado por el fallecimiento de sus servidores civiles o militares, y también por los pensionistas, como "pago de marcha". Pero la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas consagra un derecho único en México: el pago de quince días de haberes como ayuda para los gastos de sepelio de

un familiar derechohabiente de General, jefe u oficial, o de treinta días al personal de tropa.

Está en estudio la posibilidad de dar el servicio de inhumación directamente.

2o.—Especiales.

Cesantía. No existe en México seguro de desempleo. Apenas la protección en enfermedades no profesionales y maternidad durante los dos meses siguientes a la baja si aportaron los seis meses anteriores (ISSSTE), o durante ocho semanas si cotizaron igualmente las ocho semanas precedentes (IMSS). El mismo beneficio tendrán los familiares.

La cesantía en edad avanzada a que se refiere la Ley del IMSS es una hipótesis de pensión por vejez.

Dicho está que no existe un servicio nacional de empleo. Sin embargo de ello, por disposición del artículo 123, fr. XXV, debieron crearse Bolsas de Trabajo gratuitas, federales o locales, para la colocación de los trabajadores.

El artículo 54 del Reglamento de la federal, previó el establecimiento de agencias privadas con fines de lucro, contrariamente al texto expreso constitucional, si bien dispuso que funcionaran hasta la expedición de la Ley del Seguro Social. Cuatro años después, 1938, México ratificó la Convención de la Organización Internacional del Trabajo que prohibió las agencias privadas.

La Ley del Seguro Social guardó silencio sobre el particular, de suerte que le falta cumplir una de sus más trascendentales funciones.

Es esta la situación real:

Entre las bolsas de trabajo mejor organizadas y efectivas está la de la UNAM. Las ventajas son obvias. En cambio, el alcance de las otras instituciones es precaria.

Dos fenómenos jurídicos, el pacto de la llamada cláusula de exclusión por ingreso en los contratos colectivos y la inamovilidad del trabajador del régimen general consagrado en la Constitución, con la reforma de las fracciones XXI y XXII, apartado A del Artículo 123, dan cierta conformación en México al problema de empleo: Los patrones pueden ser obligados en ciertas circunstancias a conservar al trabajador en el empleo (estabilidad en el empleo) y los Sindicatos se convierten en las agencias más fuertes de colocación.

Mas como nuestro régimen no es de sindicalización obligatoria, y puede o no existir Sindicato (lo que es mayoría), en el centro de trabajo, el problema fundamental queda intacto. ¿Qué hacer con la avalancha anual de brazos desocupados, que se incorporan a los cesantes por cau-

sa justificada, por opción a la indemnización, por desaparición de la empresa, por ajuste, por terminación del contrato.

Aunque se crearan los empleos, si la región es lejana a la de mayor demanda; si no hay capacitación en esa línea; si no hay información de que existen plazas; si las condiciones de trabajo se estiman desfavorables, etc., el remedio sería relativo.

Ese precisamente sería el servicio de seguridad social. Urge en México una acción nacional integradora de la energía humana al torrente productivo, que además consolidaría las cuantiosas inversiones.

La acción de los trabajadores organizados es bastante fuerte, aunque precaria en este sentido. La seguridad social asociacional tiene entre sus ejemplos el "Fondo de Cesantía" por particularidades ferroviarias, de \$ 5.00 mensuales de cuota y con \$ 400 mensuales al cesante por cualquier causa.

Ya se ve que con grupos más amplios y con la ventaja del cálculo actuarial, el seguro nacional de desempleo podría ser una solución parcial para el desempleo o subempleo, que no se antoja impracticable ni gravosa.

Devaluación del servicio.—Sólo la seguridad social militar ha tomado medidas para combatir esta contingencia.

El fondo de trabajo del personal tropa funciona con aportaciones del Gobierno Federal desde que el soldado cause alta o se reenganche, acumulables hasta que quede separado del activo, más un *interés anual* de 4.5%. La aportación será equivalente al 10% del haber anual. De ahí se tomará la cuota para el Seguro de Vida obligatorio.

El fondo de ahorro funciona de igual modo, con aportaciones de Generales, Jefes y Oficiales, al 5% de su haber mensual, y otra igual del Estado.

Estas prestaciones pueden ser reclamadas por los derechohabientes si el militar muere antes de ser retirado.

Algunos contratos colectivos consideran entre sus prestaciones el "Fondo de Ahorro".

Vivienda por servicio. A lo dicho en otra parte, se agrega el servicio directo de residencias u hoteles de paso y centros de descanso establecidos por las tres principales instituciones de seguridad social en México, en varios puntos del país.

Retiro. El derecho de jubilación es claro en la Ley del ISSSTE. 30 o más años de servicios y de aportación cumplidos, cualquiera que sea su edad. Es optativo para el trabajador. Su pensión mensual será del 100% del sueldo regulador.

Es obligatorio el retiro en la seguridad social militar: porque se alcance la edad límite para cada grado (con cierta prórroga forzosa para algunos técnicos); por quedar inutilizado por actos fuera de servicio (en otra parte se mencionan los actos propios de su servicio); por estar imposibilitado para el desempeño de obligaciones militares por enfermedad que dure más de seis meses o, y es ésta la única opción, por más de veinte años de servicios efectivos o con abonos, a menos que el sujeto esté en campaña, o que exista estado de guerra o trastorno en el interior, o que por obligación legal o pactada el militar deba prestar determinado tiempo de servicios después de haber concluido o interrumpido un curso en algún establecimiento educativo.

Es oportuno ahora aclarar que disposiciones como éstas y como las demás de seguridad social militar, alcanzan a cadetes y demás alumnos del H. Colegio Militar, de la Escuela Médico Militar, de la H. Escuela Naval, del Colegio del Aire, de la Escuela Superior de Guerra, de la Escuela Militar de Transmisiones, de la Escuela Militar de Ingenieros, de la Escuela Militar de Enfermeras, de la Escuela Militar de Sanidad y demás especialidades, los cuales si no perciben haber diario, serán considerados sargentos primeros. El personal de tropa y marinería del servicio militar nacional por conscripción, se considerará con la categoría que tenga mientras se encuentre desempeñando actos de servicio.

Para el cálculo del tiempo de servicios y de haber de retiro, se acudirá a la Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios y la Ley de Retiros y Pensiones Militares.

Es opcional el retiro para los empleados del Congreso de la Unión, con las cuotas que el mismo Congreso fija. Es también voluntario el retiro de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando tengan: a) más de quince años de servicios efectivos como Ministro, b) más de diez años, si cumplieron sesenta años de edad, c) más de cinco años de servicios si han desempeñado en cualquier ramo gubernamental otros diez años de servicios y cumplieron sesenta años de edad. Su retiro es forzoso al cumplir setenta años de edad, o padecer incapacidad física o mental, permanente, para el desempeño del cargo de Ministro. En cualquier caso la pensión es vitalicia e igual al sueldo presupuestal que percibía al ser declarado el retiro. De morir el pensionista, la pensión se continuará cubriendo por dos años a la viuda e hijos menores de 21 años.

El "Fondo de Retiro" asociacional ferrocarrilero paga \$10 mil al jubilado o retirado por cualquier causa. Su cuota es de \$10.00 mensuales. Si el trabajador muere antes del pago, se reintegran las cuotas aportadas más un pequeño interés.

La seguridad social contractual por servicio, pactada en el contra-

to colectivo de ferrocarriles, estipula quince años de servicios, pero sesenta de edad; o treinta años efectivos de servicios los varones y veinticinco las mujeres, cualquiera que sea su edad, para que su retiro voluntario proceda, como procede su retiro por incapacidad para el servicio, con un pago proporcional si tiene hasta diez años de servicios. La erogación anual pactada asciende a \$9 millones (Cláusulas 384 a 400).

El contrato colectivo de Petróleos Mexicanos considera, entre sus prestaciones, a las jubilaciones por vejez, por incapacidad proveniente de riesgo profesional o de no profesional, con derechos superiores a los de la ley (cláusulas 148 y 149).

d).—Por contingencias sociopsíquicas.

1o.—Generales:

Ignorancia. Es quizás el más oscuro y recóndito origen de los problemas sociales.

La educación, por su alcance y por mandato constitucional, es una tarea del Estado en México. A la par constituye el más amplio medio de prevención de las contingencias.

El Estado se ocupa de los niveles preprimario, primario, secundario y terciario de la educación, por sí o al través de sus agentes, desconcentrados como el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana; descentralizados como la Universidad Nacional Autónoma de México, o por colaboración en el caso de los particulares, bien que se incorporen a la Secretaría de Educación Pública o a sus dependencias, o a los organismos desconcentrados o descentralizados para la educación.

La educación física toda está a cargo del Estado o de sus agentes, últimamente con la colaboración de la Confederación Deportiva Mexicana y la Dirección de Educación Militar, aprestándose a la Olimpiada de que será sede la Ciudad de México en 1968.

Colaboran en el vasto plan los Gobiernos de las Entidades Federativas, las Federaciones y Asociaciones de todas las ramas deportivas del país. Los Centros de Seguridad Social del IMSS son promotores del deporte a diversos niveles. lo mismo que las Secretarías y Departamentos de Estado, algunos de los cuales órganos mantienen clubes sociales y deportivos para sus trabajadores y familiares, mediante el pago de cuotas periódicas. Proliferan igualmente las asociaciones civiles, organismos descentralizados, etc., que mantienen instalaciones y servicios deportivos en todo el país, especialmente en las ciudades de mayor desarrollo.

La educación orientacional sólo se ocupa por ahora de la educa-

ción vial en campos reducidos de la población en zonas urbanas, y de la orientación ocupacional en los Centros Juveniles de Seguridad Social (del IMSS), como en los Centros de Capacitación para el Trabajo Agrícola e Industrial, diseminados en el país y dependientes de la Secretaría de Educación Pública.

Una acción complementaria importantísima cumplen los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar del IMSS, que a los afiliados especialmente mujeres, inculcan y capacitan en la administración del hogar, para suplementar sus ingresos y para las manifestaciones del arte.

Pero en la educación académica impone ciertas obligaciones dignas de examinarse:

Primeramente, estableció un impuesto del 1% sobre los pagos de salarios a cargo del patrón, según la última reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que lo incluye como impuesto a la renta personal. Este impuesto está afectado a la educación técnica superior.

En segundo lugar, obligó a los patrones a suministrar el servicio de educación en tanto los elementos propios del Estado no alcancen a cubrirlo en los respectivos radios de acción.

El artículo 123, A, fr. XII, Constitucional, establece la obligación de organizar el servicio (pago de maestros, adecuación del local, útiles y material escolar) para los hijos de los servidores de ciertos centros de trabajo, servicio extensible a los hijos de quienes no sean trabajadores, por el fin social de su institución.

Pero también estableció la obligación de tener aprendices en sus empresas, un 5% de los trabajadores de cada profesión u oficio, o becar a uno o más de sus trabajadores o hijos de ellos para cursar estudios técnicos, industriales o prácticos, en centros nacionales o extranjeros, un becado si exceden de 400, pero no de dos mil, o 3 becados si los trabajadores son más de dos mil. Finalmente, los patrones tienen asimismo la obligación de sostener la capacitación técnica o práctica de sus trabajadores en sus propios establecimientos (artículos 221 y 111, fr. XXI de la Ley Federal del Trabajo).

Las entidades y organismos públicos deben contribuir al sostenimiento de escuelas de administración pública (Art. 123, B, frs. VII y XIII, Constitucional, y 43 fr. VI, inciso f, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), que no han podido unificarse dentro de las obligaciones que al ISSSTE impone el artículo 41 de su Ley. De esa suerte cada entidad u organismo sostiene su propio establecimiento, institución, academia, escuela, etc.

Del modo que sea, estas obligaciones deben entenderse exigibles en lo referente a la especialidad de la empresa o servicio del patrón; pero se-

rían un servicio social no obligatorio si desbordan ese límite, a menos que se acostumbre normalmente o se consigne en los Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo o contratos colectivos, porque tendrían una prestación exigible a favor de los trabajadores y de sus familiares.

La Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Arts. 96 a 100), obliga a las Secretarías de Educación Pública, de la Defensa Nacional y de Marina, a establecer escuelas primarias, secundarias, prevocacionales y vocacionales a las que pueden asistir los hijos de los militares, para quienes se reserva hasta el 50% de cupo de dichos planteles. En caso de traslado por razones de servicio, dichas Secretarías resolverán los problemas de los hijos debidos al diferente calendario escolar, de donde esta obligación puede ser un límite para ese traslado.

Las mismas Secretarías reservarán un número adecuado de plazas en los internados oficiales para hijos de militares. Deberán establecer en cada unidad y dependencia militar, centros de alfabetización, centros de extensión educativa para elementos de tropa, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares y centros deportivos, en todos los cuales casos las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina reportan la obligación de dar los elementos materiales o técnicos para la satisfacción del servicio.

Ultimamente ha revivido la campaña nacional contra el analfabetismo, auspiciada por el Estado y secundada por los gobiernos fedrativos, los sindicatos, las asociaciones, los clubes juveniles, etc., como también secundaron el programa de reconstrucción de escuelas con la iniciativa de la Comisión Nacional de la Publicidad. Ojalá que el entusiasmo inicial no desmaye nunca. Sería una bellísima victoria del pueblo.

Insociabilidad. La integración nacional exige el más elevado índice de solidaridad activa. Con el fin de despertar o robustecer la participación del hombre en los procesos y programas sociales, además de la educación las normas de seguridad social mexicanas prevén servicios de promoción, acompañados de los medios materiales y técnicos conducentes, a cargo de las principales instituciones en la materia.

Así los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar (originalmente Casas de la Asegurada), o los Centros Juveniles de Seguridad Social, a los que tienen derecho de concurrir para disfrutar de inúmeros servicios que llenarían páginas y páginas, los trabajadores, sus esposas, sus hijos, y sus padres afiliados al IMSS, que vivan en la zona de influencia de cada centro.

Uno de ellos, el Centro Vacacional y de Descanso inaugurado por el IMSS en Morelos, en 1964, no sólo es primoroso y reconfortante del espíritu sino el más moderno en sus instalaciones y servicios.

El Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el Pentatlón Deportivo Militar Universitario, y otras organizaciones mixtas o privadas del país, por zonas, dan un sentido humanísimo a la utilización del tiempo libre de la energía del México que se avizora optimista y feliz. Integran clubes de diversa índole, de montañismo, de excursionismo, de danzas, de teatro, deportivos, concursos de oratoria, cursos de capacitación, etc., jamás soñados en otras épocas.

El ISSSTE y la SSFA no han elaborado programas específicos sobre el tema. Desde antaño mantienen hoteles de Vacaciones o de paso, para el servicio de sus afiliados. Mas no existe una tendencia definida de la política de turismo con relación a estos sectores de la población.

Distribución demográfica. Por las razones expuestas en otra parte, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización administra los servicios tendientes a atenuar este factor contingencial.

Las regiones vírgenes o selváticas han recibido corrientes migratorias internas que excedían a la oferta de trabajo o a la capacidad de circulante de otras regiones densas. Son trabajadores especialmente agrícolas, un poco desconfiados o temerosos de las acciones gubernamentales hacia la reforma agraria, proclamada desde la Ley de 1915 y que la historia está pendiente de alcanzar.

Concubinato. Para prevenir o resolver los estados concubinarios, las leyes de seguridad social mexicanas, han tomado dos caminos: o la sanción consistente en la pérdida de la prestación ya generada si reincide en el concubinato, o el estímulo o premio del matrimonio.

Este segundo aspecto se trata a continuación:

La pensionista viuda o concubina del trabajador muerto por riesgo profesional, tiene derecho a un pago único en dinero equivalente a tres anualidades de la pensión, si contrae matrimonio. Naturalmente, el derecho a la pensión se extingue con ese pago o con una nueva entrada al concubinato. Otra hipótesis favorece al trabajador o pensionista (tanto en el régimen obligatorio como en el de continuación voluntaria) si ha cubierto un mínimo de 150 semanas de cotización en las ramas de invalidez, vejez y muerte, en la fecha de celebración del matrimonio; si comprueba el fallecimiento de quien registró como esposa en el aviso de inscripción o que está divorciado de ella, y si la cónyuge no fue registrada como esposa, antes de la fecha del matrimonio. El pago único será de 30% de la anualidad de la pensión a que tuviera derecho el contrayente en la fecha del matrimonio. Todavía durante noventa días siguientes al aviso de baja conservará el derecho quien deje de pertenecer al régimen obligatorio. Ningún derecho tendrá quien suministre datos falsos (artículos 41 y 90. Ley IMSS).

Conforme a la Ley del ISSSTE (Arts. 35 y 92), sólo tienen derecho a la ayuda para matrimonio la viuda o concubina de un trabajador o pensionista, consistente en seis mensualidades de la pensión respectiva.

De una anualidad de la pensión, será el importe del derecho de cualquier pensionista mujer que contraiga matrimonio, conforme al artículo 49 de la Ley de Retiros y Pensiones Militares. La Ley de SSFA dispone que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, al través de las Direcciones de Seguridad Social, tomen las medidas adecuadas para instruir a los militares y sus familiares en sus derechos de seguridad social y su disfrute, y procurar la regularización del estado civil de los destinatarios.

Hace unos años se hicieron famosos los matrimonios colectivos, fruto de la aplicación de la Ley. Es un lauro indiscutible de los Trabajadores Sociales del IMSS en esa labor de convencimiento.

Celibato. Marginalmente puede ser resuelto con las ayudas para matrimonio descritas, no obstante que no hay acción social jurídica directa.

No existe impuesto al celibato, ni preocupa la medida. Los índices de nupcialidad y de natalidad no reclaman estímulos de fondo en México.

2o.—Especiales:

Subcapacitación ocupacional. Se dejó enmarcado el problema a propósito de la contingencia general correlativa. No hay otros medios legales específicos.

Insociabilidad en el servicio. Idem.

Viajes de servicio. Idem. Sólo se recuerda el pago de pasajes y viáticos, y la calificación del riesgo profesional.

Desatención infantil por el servicio. Los medios más frecuentes para combatir esta situación contingencial, son las guarderías infantiles, por un lado obligación legal o contractual de los patrones, por otro de las instituciones de seguridad social.

A las unidades habitacionales, colonias, etc., verdaderas ciudades algunas veces tapizadas de jardines, se agregan todas las guarderías necesarias para la atención de los hijos de los trabajadores, especialmente trabajadoras, no sólo durante sus horas de trabajo, sino también durante sus horas de estudio, de tejido, o de reunión en los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar. Un ejército de educadoras, de enfermeras y de trabajadores sociales, vela por la interrelación de los servicios.

Mientras la madre descubre un mundo ignorado de bellezas espi-

rituales, que le darán bienestar, los niños ríen, juegan, cantan y aprenden a vivir con sus semejantes, con libertad y con disciplina, en su pequeño mundo de bien común.

Lástima que no todo el país disfrute de estos beneficios. Sobre todo los campesinos y los indígenas, que suman millones, siguen esperando resignadamente ese nuevo amanecer.

Insociabilidad por el retiro. Aparte de los servicios mencionados a propósito de la contingencia general, la Ley de SSFA induce a la colaboración activa, al disponer la creación de cooperativas pesqueras y de hogares para el militar retirado, sostenidos con el propio haber de retiro, del cual se deducirá una parte para la satisfacción de las necesidades personales de los retirados.

D.—Otros factores jurídicos.

a).—Accesorios o complementarios.

En la imposibilidad de analizar detenidamente cada obligación y cada derecho, se sugiere en adelante la presencia de ciertos factores que influyen en la vida jurídica de aquellos.

Son de considerarse accesorios o complementarios:

Las obligaciones de hacer, de no hacer o de tolerar que acompañan al pago de las contribuciones o de las prestaciones de seguridad social, por ejemplo: formular avisos, practicar exámenes médicos periódicos, someterse a las prescripciones médicas, visitar en el domicilio, devolver lo pagado sin causa jurídica, etc., que pueden referirse también al personal de las instituciones portadoras.

b).—Modificativos.

Son modificativos ciertos hechos o actos jurídicos previstos por la Ley realizados por los sujetos de la seguridad social, tales como: cambios de sueldo o salario sobre la calificación del grupo o de la cuantía de las cuotas; cambio de las condiciones de seguridad e higiene de las empresas, sobre la clasificación de las mismas por su grado de riesgo; cambio del estado patológico o de la invalidación del sujeto, sobre el derecho a la prestación consecuente y a la revisión; inclusión en el régimen por ley o decreto; cambios de trabajo, sobre el régimen; cambio de domicilio al extranjero como ya se vio; convenio o concesión del servicio, sobre el principal obligado en el servicio; sustitución de patrón; sistema de reembolsos o directo; pactos en contratos colectivos; transmisión del haber y de la compensación a los familiares; sentencias sobre estado civil, sobre alimentos, sobre calificación del sujeto, etc.; límites mínimos de cuotas en pensiones, doce pesos diarios

en el ISSSTE por ejemplo, o límites máximos; ser veterano de la revolución, etc.

c).—Suspensivos.

Ejemplos: tiempo de prisión, ausencia del territorio nacional, interrupción del tratamiento, negativa a hospitalizarse, resistirse a las investigaciones médico económico sociales, tiempo fuera del servicio, pensión y reingreso al régimen, pactos en contratos colectivos, pactos en seguros facultativos y adicionales, etc.

d).—Extintivos.

Deben distinguirse de los impeditivos del nacimiento de la obligación o del derecho, en general los requisitos exigidos para la calificación. Pero entre los extintivos están:

1o.—El *cumplimiento*. Extingue la obligación de conformidad con la naturaleza de ella; v. gr.: de pago único o periódico, la dación del servicio. El incumplimiento hace nacer la responsabilidad consecuente y la posible exigencia ejecutiva o jurisdiccional.

2o.—*Incidencia de los delitos*. Los delitos de falsedad en declaraciones ante autoridad o de documentos, o de aborto, o de traición a la patria, o de rebelión, pueden extinguir la obligación conexas.

3o.—*Prescripción*.

Se analizará primero el aspecto activo de los portadores:

Las contribuciones al IMSS prescriben negativamente desde que tuvo facultad el Instituto para formular la liquidación o desde que pudo hacerse efectiva aquella (Arts. 32 Ley y 35 Código Fiscal de la Federación). Los recargos e intereses moratorios siguen la suerte de lo principal. Basta probar que ha transcurrido el tiempo. Puede alegarse como excepción y en algún caso puede intentarse activamente el reconocimiento de la prescripción por el Instituto. Puede interrumpirse con actos de los que legalmente haya tenido conocimiento el deudor; si una notificación o algún otro acto son nulos o declarados nulos, no interrumpen la prescripción.

La facultad sancionadora prescribe en cada caso desde que se cometió la infracción o hubiere cesado si es continua, a los 5 años (Art. 58 Código Fiscal invocado); la sanción impuesta, en un plazo igual (Art. 59 mismo Código).

Respecto del ISSSTE los plazos son de diez años. En el caso de la SSFA, como no hay reglas en sus leyes específicas, se siguen las del Código Fiscal federal.

Ahora contéplase el aspecto pasivo de los portadores:

En tratándose del IMSS: prescribe a su favor toda cantidad cuya *restitución* no fue reclamada dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se hubiere realizado la entrega correspondiente; pero si se ejercita a tiempo, el Instituto podrá descontar el costo de las prestaciones ya otorgadas (Art. 33 Ley IMSS).

Prescriben negativamente las siguientes prestaciones:

En el IMSS:

Un año: cualquier mensualidad de una pensión, subsidios por incapacidad para el trabajo, subsidios por maternidad, ayuda para gastos de entierro, ayuda para la viuda que contraiga matrimonio.

Seis meses: dote matrimonial en los demás casos. Hasta aquí el artículo 14 de la Ley del IMSS.

En el ISSSTE:

Tres años: siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles las prestaciones en dinero; pensiones caídas, indemnizaciones globales, subsidios, etc. (Art. 98 Ley ISSSTE).

En la SSFA:

Cinco años: fondo de trabajo, fondo de ahorro y pensiones caídas. (Arts. 16, 25 de la Ley SSFA y 58 de la Ley de Ret. y Ret. Pen. Mil.).

Dos años: seguro de vida. (Art. 48 Ley SSFA).

Las demás no especificadas, puesto que se trata de erogaciones presupuestales, prescriben en dos años. (Art. 61, Código Fiscal federal).

4o.—Otras formas de extinción.

La más importante es la *caducidad*:

A los 5 años: el derecho a reclamar pensión (Art. 14 fr. I Ley IMSS) (Art. 51 Ley Ret. y Pens. Mil.), o a reclamar haberes de retiro o compensación. (Art. 50 Ley Ret. y Pens. Mil.). Una vez concedidos son *imprescriptibles*: lo que prescriben son los pagos periódicos. En el régimen del ISSSTE son *incaducables e imprescriptibles*. (Art. 98), la pensión y la jubilación.

A los 60 días: siguientes a la baja de los militares, el seguro de vida. (Art. 45 fr. I Ley SSFA).

A las 4 cuotas consecutivas quincenales, dejadas de pagar: el seguro de vida potestativo. (Art. 45 fr. I Ley SSFA).

A los 6 meses: posteriores a la fecha del parto, la ayuda para la lactancia. (Art. 99 Regl. Serv. Méd. IMSS).

A los 30 días: posteriores a la fecha del parto, la canastilla. (Art. 100 Regl. Serv. Méd. IMSS).

A los 12 meses: desde la fecha de baja, el derecho a solicitar la continuación en los seguros conjuntos de enfermedades no profesionales y maternidad e invalidez, vejez y muerte, o únicamente el de invalidez, vejez y muerte. (Arts. 96 y 97 primer inciso a, Ley IMSS).

Al cambiarse de domicilio: a una circunscripción donde no esté establecido el régimen del seguro obligatorio, el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad (Art. 97 primer inciso b, Ley IMSS).

Al reingresar: al régimen del seguro obligatorio, cualquier seguro voluntario (Art. 97 segundo inciso a, Ley IMSS).

A los 4 meses: de no pagar las cuotas obreropatronales, en cualquier seguro voluntario (Art. 97 inciso c, Ley IMSS).

Al cumplirse el plazo de espera: en los créditos abiertos y no utilizados.

A las 72 horas: las recetas de medicinas (Regl. Serv. Med. IMSS).

Otros hechos o actos jurídicos extintivos son: la edad, celebración de matrimonio, vivir en concubinato, ejercer la prostitución, la pérdida de la nacionalidad, los delitos ya examinados, y la renuncia (ésta excepcionalmente permitida por el artículo 97, segundo inciso b, Ley IMSS, y art. 48 fr. I, Ley Ret. y Pens. Mil.).

La inexistencia o la nulidad siguen las reglas de la teoría general de las obligaciones en los casos compatibles con la naturaleza de este derecho. La inobservancia de sus normas, de orden público, produce nulidad absoluta *ipso jure*.

E.—Formas de la Seguridad Social. Regulación jurídica.

A continuación se mencionan qué instrumentos jurídicos regulan directamente las formas del fenómeno seguridad social en México:

Seguridad Social Institucional: Actuarial: Leyes del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, de la Dirección de Pensiones Militares, de Retiros y Pensiones Militares. No actuarial: Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V., del Instituto Nacional de la Vivienda, Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. de C. V. y Orgánica del Banco de México, S. A.

Seguridad Social no Institucional:

Asociacional: estatutos de la asociación, v. gr.: Reglamento del Seguro de Vida y de Retiro de los Trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por Grupos no diferenciados: Acuerdos o actas constitutivas; v. gr. Acta de Asamblea de Clubes.

Estatutaria por servicio: V. gr.: Reglamento del "Fondo de Auxilio" de la Rama de Alambres, en Ferrocarriles Nacionales de México.

Facultativa: Art. 99 Ley IMSS, que se pacte con profesionistas libres, artesanos y otros trabajadores independientes.

Adicional: Art. 103 Ley IMSS, que se pacte con sujetos ya incorporados a su régimen.

Contractual: *Por seguro*: contrato de seguro del patrón con la compañía privada de seguros si no existe régimen obligatorio. (Art. 305 Ley Federal del Trabajo).

Por servicio: No subordinado: la facultativa; Subordinado: el contrato individual o colectivo de trabajo ordinario u obligatorio.

Capítulo IV

OTRAS PROYECCIONES JURIDICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- I.—Sobre el derecho procesal de seguridad social.
- II.—Sobre el derecho sancionador de seguridad social.
- III.—Sobre el derecho internacional y sobre el derecho comparado de la seguridad social.

I.—Sobre el derecho procesal de la seguridad social.

Se barrunta la necesidad de dar tratamiento unitario a las normas que regulen los procedimientos para hacer efectivos los derechos e impedir su violación.

Problema ya es dilucidar a su tiempo el órgano jurisdiccional competente, y por tanto, conocer la secuela procesal que debe seguirse en cada caso, atenta la ley que organiza el tribunal o juzgado o que le atribuya simplemente competencia, en tanto no surja una jurisdicción de seguridad social, como tuvo que surgir la fiscal, o la laboral, o la administrativa federal ordinaria.

Es imprescindible a estas alturas un estudio sistemático de esos problemas de indole especial que hacen pensar en un derecho procesal de la seguridad social, a cuyo efecto pueden proponerse los siguientes temas fundamentales: La Fase Oficiosa, la Fase Contenciosa (órganos jurisdiccionales, acciones y excepciones, proceso: procedimiento según el órgano competente o la ley que atribuye la competencia, partes: personalidad y capacidad, debate; demanda, contestación y otros actos procesales según el órgano o procedimiento ordenado, prueba: sistema, medios y órganos y actos procesales de prueba, valoración de la misma; conclusividad: preparación para sentencia, alegaciones y memoriales, extinción del proceso; modos anormales y sentencia, vías y procesos impugnativos); Fase ejecutiva (ejecución procesal, ejecución administrativa); Actos paraprocesales y otros fenómenos procesales (cuestiones de atribución, de jurisdicción y de competencia, escisión y acumulación de procesos, incidentes), y las garantías constitucionales y el juicio de amparo en seguridad social.

II.—Sobre el derecho sancionador de la seguridad social.

Como sucede en otras materias, los delitos que se presentan en seguridad social, asimilan sus figuras a los tipos del derecho penal o remi-

ten a las normas de éste, como también a las normas del derecho procesal penal.

Apenas cabría por ahora dedicarle mas atención a la determinación de infracciones y de sus sanciones, así como del procedimiento al que debiera someterse el poder sancionador, y las vías procesales impugnativas.

III.—Sobre el derecho internacional y sobre el derecho comparado de la seguridad social.

De mayor trascendencia sería pensar en la unidad del derecho internacional de la seguridad social dada la copiosa producción de normas, de recomendaciones, de organismos dispuestos a la acción conjunta, regional o universal.

Se estima que el esfuerzo apreciadísimo de la doctrina y de la codificación de normas, debiera cuajar en un campo menos difuso de la regulación de la conducta. Los movimientos de mano de obra, el cambio de domicilio al extranjero, los niveles mínimos de cada país, los problemas de la gente de mar, etc., están en espera de que se aclare el tupido horizonte de normas, de aferrarse a un criterio, a una garantía en fin del respeto a su derecho.

Podría comenzarse con la ordenación y jerarquía de las fuentes; de su interpretación, de su integración y de la aplicación tanto del derecho extranjero como del internacional. Podría limitarse quiénes pueden ser sujetos de este derecho que se asienta en lo más universal y profundo de la vida humana, y cuáles son los derechos y obligaciones internacionales, cuáles las prestaciones que pueden otorgarse, cómo financiarlas y administrarlas, cuáles las formas de reciprocidad. No podría dejar de examinarse la influencia de la nacionalidad en seguridad social y qué influencia podría ejercer la seguridad social en la condición jurídica del extranjero.

Tendría que pensarse en la resolución de conflictos de leyes y de jurisdicciones, de cuáles son los organismos internacionales competentes, cuáles los procedimientos para dirimir las controversias, y cómo reconocer y ejecutar los fallos, o las sentencias que sin ser de seguridad social afectan esta materia.

Todo lo cual ya existe. Pero es necesaria su exposición ordenada y coherente.

De ello había iniciado una estructura el malogrado maestro francés Paul Durand (*La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*) tantas veces citado en este trabajo.

En cambio, abundan en la doctrina los estudios de derecho comparado de la seguridad social, más que de derecho internacional.

IV.—Epilogo.

Este es, a nuestro ver, el panorama de la seguridad social en el derecho.

Su recorrido nos conduce a las siguientes conclusiones:

CONCLUSIONES.

PRIMERA.—La seguridad es una dicotomía existencial del hombre. Lo social de la seguridad estriba en que los elementos formativos y perturbadores de ella son inherentes a la vida en común. Las condiciones de la vida en común imponen esencialmente solidaridad en las contingencias y en los medios para protegerse y mejorarse.

SEGUNDA.—Los hechos citados en la conclusión anterior, son el enfoque particularizado de la vida humana visto al través de la teoría de la seguridad social, como un conjunto sistemático de conocimientos de ellos, no estudiados en su integridad por otra disciplina científica.

Las demás, entre ellas el derecho, los contemplan desde un ángulo diverso y referido a su campo especial.

TERCERA.—El deber ser de esos hechos de la vida humana permite hablar de un derecho de la seguridad social como un conjunto de normas imperoatributivas (y su estudio) que regulan la interactividad del Estado, de otros entes sociales, de los grupos y de los particulares, para proteger y mejorar la vida humana colectiva con vista al bien común.

Lo que fue un pacto, luego un estatuto, en seguida una Ley Bismarck, es hoy universalmente una ley de seguridad social. Lo que fue administrado por un *Collegium* romano, luego por un Sindicato, después por una Caja de Seguros, es actualmente administrado por una institución de seguridad social. Así aparecieron la limosna, la cuota de la mutualidad, hoy una contribución fiscal para el sostenimiento del servicio. En la actualidad es tan posible la medición de un riesgo como dilucidar un derecho ante los tribunales, llegado el caso frente al Estado mismo; una y otro se dirigen al grupo o a la sociedad.

CUARTA.—El derecho de la seguridad social es ya un sistema jurídico coherente, madurado en la conciencia de los pueblos, necesario a la tranquilidad del hombre, a la paz, al progreso social y a las tareas

del Estado moderno, que aparece como un instrumento de desarrollo de los pueblos y a la vez impulsado por éste.

Este sistema, además, tiende a ser completo. Obliga a sectores cada vez más amplios de la sociedad y por mayor número de contingencias con mejores medios.

Se justifica porque defiende y acrecienta los valores humanos.

QUINTA.—Enmarcado dentro del orden jurídico, el derecho de la seguridad social es un derecho mixto, fundamental y autónomo.

Es mixto, porque además de elementos públicos y privados, desarrolla elementos propios en torno a la garantía de una vida digna y de su prosperidad. Lo que también se ha denominado derecho social.

Es fundamental, porque es un derecho inherente al hombre y a su interdependencia, en su concreta realidad.

Y es autónomo por el influjo de sus elementos propios. Su autonomía se refleja en la separación legislativa de su materia; se refleja en su unidad institucional como un cuerpo organizado de normas que persiguen un fin propio, el de protección y mejoramiento del hombre; en la metodología u organización de esas normas acorde a su sentido natural; en la evolución de sus mecanismos y de sus conceptos, y en la orientación propia de los conocimientos y demás recursos hacia la plena solidaridad.

SEXTA.—Las cuotas de la seguridad social institucional son jurídicamente contribuciones especiales públicas.

SEPTIMA.—El derecho mexicano de la seguridad social es territorialista, paragubernamental de régimen múltiple hacia la centralización, laborista con extensión rural, de financiamiento cargado a las contingencias psicobiológicas, de incipiente atención a otras categorías de contingencias, profuso en la seguridad social no institucional, federalista aunque no alcanza a toda la población.

No incluye el servicio nacional de salud que es asistencial, tampoco el educacional, ni cuenta con servicio nacional de empleo, ni con seguros aliados, entre las líneas de mayor relevancia sistemática.

Sus cuotas institucionales son ligeramente progresivas en el régimen general; proporcionales, fijas o de derrama en los regímenes especiales. En conjunto su elasticidad es ténue.

Sus prestaciones dependen por lo general de las cotizaciones, de la antigüedad y de la edad. El cálculo de la prestación en dinero es generalmente mediatizado a sistemas reductores y complicados, que impiden su fácil predeterminación por los beneficiarios y dificultan su divulgación. Es posible que este factor influya en la opinión pública.

Su desarrollo procesal no es suficientemente organizado ni dinámico.

Aunque leve y sólo de grado, no deja de haber diversidad de derechos y de obligaciones entre los varios regímenes institucionales.

Las normas modificativas, suspensivas y extintivas de los derechos y de las obligaciones, además de dispersas son poco genéricas y mucho casuísticas.

Las normas que rigen la competencia jurisdiccional en la materia son discretas; pero tienden a ser menos discutibles.

Las normas tributarias no admiten abiertamente la fiscalidad de las cuotas socioasegurativas de los regímenes institucionales.

El derecho mexicano de la seguridad social es un derecho de transición a la madurez.

OCTAVA.—Se señala la conveniencia de un plan nacional de seguridad social a largo plazo, con planes subsidiarios y alternativos a corto o mediano plazo.

En ese plan nacional el derecho podría favorecer la instauración de los siguientes factores, simultáneos, progresivos o combinados:

a).—Unificación institucional con incorporación de la seguridad social no institucional.

b).—Uniformación de los derechos y de las obligaciones.

c).—Comprehensividad nacional de sujetos, de contingencias y de medios.

d).—Suficiencia, elasticidad y sencillez de las prestaciones. Consecuentemente, su difusión con el apoyo estimulado de la población.

e).—Simplificación procesal.

f).—Especificación y selectividad de las contribuciones con catalogación legal formal.

g).—Organización y funcionamiento unificado de una jurisdicción en materia de seguridad social.

h).—Concentración federalizada del sistema.

México está en aptitud de avanzar otras etapas y no debe desperdiciar energías en retoques parciales y aislados de ningún aspecto de su vida institucional.

SELECCION DE BIBLIOGRAFIA MINIMA

reciente, preferentemente en español.

TITULO PRIMERO

- AN OFFICIAL HANDBOOK 1964. Edición del Gobierno Inglés. Londres, 1963.
- ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. México, 1964.
- BALMACEDA, Esperanza. El Empleo del Tiempo Libre y la Seguridad Social en México. México, 1964.
- BENITEZ FRANCO, Bartolomé. Sobre la Inclusión de la Sanidad Pública en los Programas de Seguridad Social. I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Madrid, 1951.
- BEVERIDGE, William. El Seguro Social y sus Servicios Conexos (Informe Beveridge al Gobierno Inglés). México, 1946.
—Bases de la Seguridad Social. México, 1950.
- BONILLA MARIN, Gabriel. Teoría del Seguro Social. México, 1955.
- CAPPINI, Mario Alberto. Los Regímenes de Pensión Frente a la Evolución Económica y Demográfica, tomando especialmente en consideración las variaciones de la Mortalidad y de la Natalidad. Revista Internacional de Actuario y Estadística de la Seguridad Social. No. 4, 1959, Ginebra.
- CARR, M. Saunders. Población Mundial. México, 1948.
- COMERCIO EXTERIOR. Revista Mensual del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. de C. V., de México. Años 1963 a 1965.
—Crecimiento de la Población Mundial. Previsiones hasta

el año 2000. El caso de México. Suplemento a la Revista, junio 1965.

- CONFERENCIA Interamericana de Seguridad Social. Métodos de Percepción de las Cotizaciones en las Américas. Manual No. 2, Ginebra, 1952.
- CONFERENCIA Internacional del Trabajo. Trigésima Sexta Reunión. Ginebra, 1953. Informe VIII. Organización y Funcionamiento de los Servicios Nacionales del Trabajo.
- CONTRERAS, Luis Eduardo. Capitalización o Reparto en los regímenes financieros de la Seguridad Social. Guatemala, 1959.
- CROXTON y COWDEN. Estadística General Aplicada. México, 1957.
- DAVIS Michael M. Medical Care for Tomorrow. Nueva York, 1955.
- DE CUENCA Y GONZALEZ, Juan Antonio. Reeducción Profesional y colocación de inválidos como prestación de seguridad social. Revista Española de Seguridad Social No. 4, Instituto Nacional de Previsión Social, Madrid, 1950.
- DE OLIVEIRA ASSIS, Armando, y BARATA, Jefferson. Principios Específicos de Administracao de Seguridade Social. Seguridad Social, pub. bim. de las Srias. Grales. de la CISS y de la AISS, México, 1960.
- DE QUIROS, Juan Bernaldo. Formación, Concepto y Naturaleza de la Seguridad Social, México, 1964.
- DESENTIS, Adolfo. La Historia de la Inseguridad, la Seguridad Social y los Seguros Sociales. México, 1951.
- DURAND, Paul. La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale, París, 1953.
- ETTINGER, Karl M. Serie Elemental de Dirección de Negocios. Doce tomos, México, 1961.
- FOLSOM, Marion B. Las Decisiones Ejecutivas en las Empresas y en el Gobierno. México, 1964.
- FOX, Willard M. Investigación de Mercados, México, 1961.
- FUTTERMAN, J. S. Algunas Técnicas para lograr una mejor Dirección en la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos. Seguridad Social núm. 1, pub. bim. de las Srias. Grales. de la CISS y de la AISS. México, 1960.

- GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social. Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política, México, 1954.
- GETTEL, Raymond G. Historia de las Ideas Políticas, México, 1959.
- GETTING, André. La Seguridad Social, México, 1952.
- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco X. Cursillo de Seguridad Social Mexicana. México, 1959.
- HOZELITZ, SPENGLER, LETICHE, MCKINLEY, BUTRICK y BRUTON. Teoría del Crecimiento Económico, México, 1964.
- INTERNATIONAL Association of Gerontology. Old Age in the Modern World. Memorias del Tercer Congreso. Londres, 1955.
- INSOLERA, Filadelfo. Curso de Matemática Financiera y Actuarial. Madrid, 1950.
- INSTITUTO Mexicano del Seguro Social. México y la Seguridad Social. México, 1952.
—Publicaciones varias.
- INSTITUTO Nacional de Estadística de Portugal. Centro de Estudios Económicos. Cálculo de los Ingresos y Gastos de la Seguridad Social. Su importancia. Revista Española de Seguridad Social. Nos. 1-3, Instituto Nacional de Previsión Social, Madrid, 1951.
- JANNE, Henri. Estudio Funcional de la Seguridad Social, México, 1964.
- JEANETTI, Elena, y ZORRILLA, Santiago. La Educación de los Ciudadanos para la Seguridad Social. México, 1964.
- LAFRANCHI LAFRANCHI, César. La Enseñanza de la Seguridad Social en las Universidades. Revista Iberoamericana de Seguridad Social. No. 1, Madrid, 1951.
- LAMAS, Adolfo. Seguridad Social en la Nueva España. México, 1964.
- LARIOS SEDANO, José. Registro y Análisis de los Resultados en el Seguro de Vida. México, 1958.
- LYRA MADEIRA, Joao. La aplicación de investigación de métodos y procedimientos operativos a la Seguridad Social, tomando especialmente en consideración el seguro de accidentes y el seguro de enfermedad. Seguridad Social. Nos. 8-9, pub. bim. de las Srías. Grales. de la CISS y de la AISS, México, 1959.

- MAGEE, John H. Seguros Generales. México, 1947.
- MEADOWS, Paul. Marcos para el Estudio de los Movimientos Sociales. México, 1960.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Introducción a la Sociología de la Seguridad Social. México, 1964.
- MESA Y LAGO, Carmelo, Dr. La Seguridad Social como disciplina: naturaleza, anatomía y enseñanza. Seguridad Social. Pub. bim. de las Srías. Grales. de la CISS y de la AISS. México, 1962.
- MILLER, David W., y STARR, Martin K. Acuerdos Ejecutivos e Investigación de Operaciones. México, 1961.
- MOLES, Ricardo R. Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica. Buenos Aires, 1962.
- MOLINA ENRIQUEZ, Alvaro. La Promoción del Desarrollo Económico como Instrumento de Seguridad Social. México, 1964.
- NETTER, Francis. Técnica de la Seguridad Social y Demografía. Revista Internacional del Trabajo. Ginebra, 1953.
- OFICINA Internacional del Trabajo. La Norma Mínima de Seguridad Social. Ginebra, 1961.
- PEREZ LEÑERO, José. La Seguridad Social como Ciencia. Revista Iberoamericana de Seguridad Social. No. 3. Madrid, 1952.
—Fundamentos de la Seguridad Social. Madrid, 1956.
- PIFFNER y SHERWOOD. Organización Administrativa. México, 1961.
- PERPIÑA RODRIGUEZ, Antonio. Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la Previsión Social. No. 849, Instituto Nacional de Previsión Social, Madrid, 1952.
- PETROVIC, Zivorad. La Coordinación y la Colaboración entre las diferentes ramas de la Seguridad Social. Seguridad Social No. 25, pub. bim. de las Srías. Grales. de la CISS y de la AISS. México, 1957.
- POSADA, Carlos G. Los Seguros Sociales Obligatorios en España. Madrid, 1943.
- PRIETO, Alejandro. Principios de Contabilidad.
—Sistemas de Contabilidad.
—Contabilidad Superior. México, 1962.

- QUEEN, Stuart A. *La Evolución de la Seguridad Social*. México, 1964.
- RYS, Vladimir. *Sociología de la Seguridad Social*. México, 1964.
- SECRETARIA de Industria y Comercio. *Investigación Demográfica, Económica y Social en el Distrito Federal*, México, 1964.
—*La Población Económicamente Activa de México en Junio de 1964*. Tomos I, II y III. México, 1964.
—*El Gasto Familiar en México*. México, 1964.
- SEGUNDO CONGRESO Mundial de Sociología. *Estratificación y Movilidad Sociales*. México, 1958.
- SOERENSEN SILVA, Beatriz. *La Rehabilitación del Lisiado Adulto*. México, 1964.
- SMAIL, Lloyd L. *Mathematics of Finance*. Nueva York, 1953.
- SUKHATME, P. V. *Teoría de Encuestas por Muestreo*. México, 1956.
- TAMBURI, Giovalli. *Seguridad Social y depreciación monetaria: algunos problemas estadísticos*. Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social. No. 50. Argentina. Julio, 1962.
- WAGEMAN, Ernst. *El número, detective*. México, 1958.
- WAISANEN, F. B. y LASSEY, William R. *Seguridad, Inseguridad y el Problema del Desarrollo Económico y Social*. México, 1964.

TITULO SEGUNDO

Legislación

- CODIGO Fiscal de la Federación.
—Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.
- COMPILACION de Normas Internacionales de Seguridad Social. CISS. México, 1960 y 1962.
- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DECRETO para el Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
—que crea una Comisión Mixta Coordinadora de Actividades en Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social.
- LEY de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.
—de Hacienda del Distrito Federal.
—de Hacienda del Estado de Sonora.

- de Ingresos de la Federación.
- de Instituciones de Seguros.
- de Jubilaciones para Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo Federal.
- de Organismos Descentralizados y de Participación Estatal.
- de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- de Retiros y Pensiones Militares.
- de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.
- del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- del Instituto Nacional de la Vivienda.
- de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.
- de la Dirección de Pensiones Militares.
- en favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado.
- Federal de los Trabajadores del Estado.
- Federal del Trabajo.
- General de Sociedades Cooperativas.
- Orgánica del Banco de México, S. A.
- Orgánica del Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.
- Orgánica del Presupuesto Federal.
- Sobre el Contrato de Seguro.

REGLAMENTOS y otras disposiciones varias.

Jurisprudencia.

REVISTA del H. Tribunal Fiscal de la Federación.

- Mexicana del Trabajo. Sría. del Trabajo y Previsión Social.
- “Jus”.

SEMANARIO Judicial de la Federación. Ejecutorias de las Salas y del Pleno. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Doctrina.

AHUMADA, Guillermo. Tratado de Finanzas Públicas. Argentina, 1948.

ANDREOZZI, Manuel. Derecho Tributario Argentino. Argentina, 1951.

- BARBOSA DE CAMPOS, Filhe. Crédito Fiscal. Sao Paulo, 1944.
—Compendio de Derecho Público. Derecho Fiscal. Sao Paulo, 1953.
- BARRALES, María E. El Compromiso Internacional de la Seguridad Social. *Jornal*, No. 92, Madrid, 1961.
- BERLIRI, Antonio. Principi di Diritto Tributario. Italia, 1952.
- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. México, 1964.
- DEVEALI, Mario L. Algunos Principios Básicos en Materia de Seguridad Social, pub. bim. de las Srias. Gales. de la CISS y de la AISS. México, 1960.
- EINAUDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública. Madrid, 1952.
- ESPINOSA, Héctor E. Protección de Mexicanos en el Extranjero. *Revista del ITAT*, No. 14, México, 1961.
- FARMAN, Carl H. Desarrollo de las Prestaciones de Seguridad Social en el Mundo. *Seguridad Social*, Num. 1, pub. bim. de las Srias. Gales. de la CISS y de la AISS. México, 1958.
- FERRARI, Francisco de. Los Principios de la Seguridad Social. Montevideo, 1955.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. México, 1961.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción a la Lógica Jurídica. México, 1951.
- GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Social. Madrid, 1954.
- GERING, Daniel S. Tratados Multilaterales Europeos sobre Seguridad Social. *Social Security Bulletin*. Washington, D. C., 1959.
- GIAMPIETRO BORRAS, Gabriel. Las Tasas en el Derecho Tributario. 1952.
- GOETHEM, F. Van; LEEN, W. y GEYSEN, R. *Droit de la Sécurité Sociale*. Bruselas, 1955.
- GRANELL RUIZ, F. Encuadramiento de la Seguridad Social en la Sistemática General del Derecho. *Gaceta del Trabajo*, Vol. I, Buenos Aires, 1961.
- INSTITUTO Mexicano del Seguro Social. Publicaciones Varias.
- INSTITUTO de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Publicaciones Varias.

- JARACH, Dino. El Hecho Imponible. Argentina, 1943.
- LABADIE OTERMIN, Francisco. La Seguridad Social del Emigrante. Instituto Nacional de Previsión Social, Madrid, 1960.
- LAROQUE, Pierre. Las Tendencias de las Legislaciones de Seguridad Social en los países firmantes del Acta de Bruselas. Bulletin de la AISS, Ginebra, 1953.
- MARTI BUFFIL, Carlos. Tratado Comparado de Seguridad Social. Instituto Nacional de Previsión Social. Madrid, 1951.
- OFICINA Internacional del Trabajo. La Norma Mínima de Seguridad Social. Ginebra, 1961.
- PEREZ BOTIJA, Eugenio. La protección material del trabajo como instituto de seguridad social y como deber contractual. Revista Española de Seguridad Social. Vol. II, No. 9, Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1948.
- RENCIFO, Jesús María. Seguridad Social Militar. Universitas. Bogotá, 1956.
- REVISTA Internacional del Trabajo. Evolución de los Seguros Sociales en la República Democrática Alemana desde 1949. Ginebra, noviembre de 1955.
- STAFFORINI, Eduardo R. Orientaciones para el Desarrollo de la Seguridad Social en las Américas. Revista Española de Seguridad Social. Vol. I, Instituto Nacional de Previsión. Madrid, 1961.
- SECRETARIA del Trabajo y Previsión Social. Comisión Nacional para la Repartición de Utilidades. Memorias, México, 1963.
- SACHET, Adrien. Tratado Teórico Práctico de la Legislación sobre Accidentes del Trabajo y las Enfermedades Profesionales. Buenos Aires, 1947.
- SALINAS PUENTE, Antonio. Derecho Cooperativo, México, 1954.
- WILDMAN, Leo. La Seguridad Social en los países de Asia y Africa. OISS. Madrid, 1961.

INDICE

Ofrenda	3
Prefacio	5

TITULO PRIMERO

FENOMENO, SISTEMA Y TECNICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Capítulo I. Introducción. Nociones Básicas y Evolución.

<i>Primera Parte:</i> Presentación de la seguridad social: I.— Breves consideraciones acerca de la seguridad. II.— La esencialidad de lo social. Someras consideraciones. III.— Lo social de la seguridad. Nociones previas. Contenido y cometido. IV.— Auxilio y confluencia de disciplinas científicas. V.— Método y plan de la seguridad social	11
--	----

<i>Segunda Parte:</i> Evolución de la seguridad social: I.— Antecedentes remotos. II.— Antecedentes próximos. III.— Panorama actual. IV.— Sus proyecciones	20
--	----

Capítulo II. Concepto. Sistema y Técnica de la Seguridad Social.

<i>Primera Parte:</i> Hacia la depuración del concepto de seguridad social: I.— Distinción de otras nociones. II.— Afirmación positiva de la seguridad social. A.— Lo que es seguridad social. B.— Definición	47
---	----

<i>Segunda Parte:</i> Sistema y Técnica: I.— Principios fundamentales. II.— Características. III.— Fenomenología de la seguridad social. Breve panopsis. A.— Elementos para la diagnosis (sectores). B.— Análisis sumarísimo de las contingencias sociovitales según su naturaleza, su causa, su efecto y el medio aplicable, preponderantes. C.— Formas de seguridad social (sector). IV.— Medios sistemáticos de seguridad social. Presentación condensada. V.— Efectos de la seguridad social. Análisis somero	62
---	----

TITULO SEGUNDO
 JURICIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Capítulo I. Ubicación del derecho de la seguridad social en la enciclopedia jurídica.	
I.— Sobre la juricidad de la seguridad social	121
II.— Sobre la autonomía del derecho de la seguridad social	123
Capítulo II. Técnica jurídica.	
I.— Fuentes del derecho de la seguridad social	137
II.— Interpretación del derecho de la seguridad social ..	151
III.— Integración del derecho de la seguridad social ...	159
IV.— Otros problemas de aplicación del derecho de la seguridad social	161
Capítulo III. Derecho sustantivo de la seguridad social.	
<i>Primera Parte:</i> Sujetos: I.— Relación jurídica de seguridad social. II.— Sistema	167
<i>Segunda Parte:</i> Objeto: I.— Panorama general. II.— Contenido de los derechos y obligaciones	197
Capítulo IV. Otras proyecciones jurídicas de la seguridad social.	
I.— Sobre el derecho procesal de la seguridad social ...	265
II.— Sobre el derecho sancionador de la seguridad social	265
III.— Sobre el derecho internacional y sobre el derecho comparado de la seguridad social	266
Conclusiones	269
Selección de bibliografía mínima	273