

Universidad Nacional Autónoma de México
FACULTAD DE DERECHO

PASADO Y PRESENTE DE LA SEGURIDAD
SOCIAL EN MEXICO



T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SANTOS VICTOR PINEDA ACEVEDO

México, D. F. 1968



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Aunque no es posible valorar el estímulo que sus observaciones me han proporcionado en cada caso, mucho de lo que he logrado lo debo a los buenos amigos que me han dispensado su valiosa ayuda y si algún mérito hemos de conceder a este trabajo, también corresponde a ellos, con quienes tuve la oportunidad de discutir alguna vez los problemas aquí expuestos.

Especial reconocimiento debo al señor Ilustre Moisés Gómez Granillo porque, además de haberme impartido sus vastos conocimientos de la Ciencia Económica en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con su valiosa y acertada dirección ha hecho posible el desarrollo de esta tesis.

También deseo hacer patente mi reconocimiento hacia la señora GLORIA CACERES PIZANA y el señor ISMAEL PABLO GARCIA RUIZ quienes, en razón de una inquebrantable amistad, han hecho posible mi formación profesional.

PASADO Y PRESENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

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

CAPITULO I.

C O N C E P T O S .

- 1.- SEGURO.
- 2.- SEGURO SOCIAL.
- 3.- ASISTENCIA SOCIAL.
- 4.- POLITICA SOCIAL.
- 5.- JUSTICIA SOCIAL.
- 6.- PREVISION SOCIAL.
- 7.- SEGURIDAD SOCIAL.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- 1.- EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL DESDE GRECIA, EGIPTO ROMA.
- 2.- LOS UTOPICOS:
 - A.- Sir Thomas Moro.
 - B.- Tomaso Campanella.
 - C.- Francis Bacon.
 - D.- Fray Vasco de Quiroga.
- 3.- LOS SOCIALISTAS UTOPICOS:
 - A.- Saint-Simón.
 - B.- Roberto Owen.
 - C.- Sismonde de Sismondi.
 - D.- Carlos Fourier.
 - E.- Luis Blanc.
- 4.- B I S M A R C K .

CAPITULO III.

EVOLUCION DEL SEGURO SOCIAL.

- 1.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO:
 - A.- Las Normas Mínimas de Seguridad Social.
 - B.- Las Normas Avanzadas de Seguridad Social.
- 2.- LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
- 3.- LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.
- 4.- LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS.
- 5.- EL CONSEJO PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.
- 6.- CENTRO INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.
- 7.- ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD.
- 8.- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA.
- 9.- EL CONSEJO DE EUROPA.
- 10.- ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.
- 11.- ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA MUTUALIDAD.

CAPITULO IV.

LA SEBURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACION MEXICANA.

- 1.- EN LA EPOCA PREHISPANICA.
- 2.- DURANTE LA DOMINACION ESPAÑOLA.
- 3.- DESDE LA REVOLUCION DE INDEPENDENCIA HASTA 1910.
- 4.- EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.
- 5.- LEGISLACION POSTERIOR A LA CONSTITUCION DE 1917, HASTA ANTES DE LA LEY DE 1943.
- 6.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943.

CAPITULO V.

FUNCIONAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- 1.- INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.
- 2.- SUJETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
 - A.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
 - B.- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
 - C.- SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.
- 3.- RIESGOS SOCIALES Y PRESTACIONES.
 - A.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL E INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Riesgos Profesionales.

Enfermedades no Profesionales.

Maternidad.

Invalidez, Vejez y Muerte.

Cesantía en Edad Avanzada.

Dote Matrimonial.

Jubilaciones.

Régimen de Jubilaciones y Pensiones para Trabajadores del Seguro Social.

Prestaciones Adicionales.

B.- DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD MILITAR.

C.- DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ARMADA.

D.- SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

CAPITULO VI.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

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

El presente trabajo, sin la pretensión de constituir un estudio técnico, aspira a mostrar en forma panorámica y rápida la evolución de la Seguridad Social en nuestro País. Si este propósito se logra, será fecundo en resultados porque servirá para conocer los problemas que interesan para una marcha ascendente y ello provocará, seguramente, nuevas inquietudes para encontrar soluciones más sólidas, si no es que definitivas, a las deficiencias que acompañan a toda institución en pleno proceso de desarrollo.

Se ha dicho que la Seguridad Social, en la actualidad, ha llegado a un grado tal de desenvolvimiento, que cualquier progreso debe buscarse, más bien, en la legislación y administración, tanto en lo referente a la prestación de los servicios como a los elementos financieros de que se disponga. Los resultados obtenidos son tan patentes que no se requiere de mayor esfuerzo para entender sus alcances; por eso la idea se ha ido afirmando cada vez más en la conciencia del hombre actual.

La Seguridad Social ha influido en forma ostensible en la economía mundial, así como en las estructuras políticas y sociales de casi todos los países. Con las prestaciones que derrama, influye en el consumo general, capacitando económicamente a la población y como consecuencia, eleva los índices de vida.

El desarrollo de la Seguridad Social puede hacerse más notable sobre todo si se establece una comparación entre los diversos aspectos de la vida social del hombre hasta antes del presente siglo y el nivel de vida alcanzado en la actualidad. Sin embargo, debe reconocerse que la evolución de la Seguridad Social no ha sido uniforme en el espacio, porque su desarrollo está en relación directa con las posibilidades económicas de cada país. Por ello, cuando menos por ahora, no puede aspirar a ser universal en su evolución, técnicas y funcionamiento, porque no puede negarse que en el funcionamiento y desarrollo de la Seguridad Social de cada país, se amalgaman los diversos intereses en juego y los fenómenos financieros y económicos que más afectan o favorecen la consecución de la Seguridad Social.

En México, cuya economía se encuentra en proceso de consolidación, debido a las frecuentes y prolongadas luchas intestinas que ha padecido, la Seguridad Social ha experimentado una considerable adelanto y, si es que no ha salido aún, está saliendo ya de la minoridad y va marchando con pasos firmes.

mes hacia un innegable progreso que puede equipararse a países de renombrado prestigio en la materia. Aún más, nos atrevemos a afirmar que en México se ha pasado ya del Seguro Social a la Seguridad Social y que empieza a aprovechar su propia técnica, producto de su propia experiencia. Pero, por otra parte, también es oportuno señalar que la Seguridad Social en México, no se ha logrado en forma integral. Aún se notan muchas deficiencias en su aplicación, como se desprende del hecho de que todavía hay riesgos colectivos que no se amparan y grupos humanos que no se protegen, a pesar de estar sujetos a los mismos riesgos. Quizá en un futuro no muy lejano, el sueño de tantos y tan ilustres utópicos, se vea realizado; ello será cuando se logre una Seguridad Social integral.

C A P I T U L O I

C O N C E P T O S

1.- SEGURO.

La palabra Seguro, según la Real Academia de la Lengua Española, se deriva del adjetivo latino S E C U R U S, que quiere decir, "libre y exento de todo peligro o riesgo" (1).

La posibilidad de sufrir un daño es y ha sido siempre, el monstruo que, amenazante, se cierne sobre la existencia humana. Desde los primeros habitantes, la humanidad ha estado expuesta y a merced de las contingencias o posibilidades de sufrir un daño, porque si bien es cierto que, según un principio filosófico, la casualidad no existe, que todo cuanto sucede obedece a causas y leyes que lo sirven de motor, porque no hay efecto sin causa, también es cierto que el conocimiento infinito o perfecto, escapa a la capacidad humana. Y es precisamente la falta de un conocimiento perfecto del universo y sus leyes lo que nos impide prever y predecir los resultados.

El temor a lo desconocido, aunado a la capacidad de razonar, es lo que ha hecho del hombre el animal gregario por excelencia. En su constante experiencia, ha concluido que para él es el mejor sistema de vida, porque es en la sociedad donde encuentra la colaboración que necesita para la solución de sus múltiples problemas y, siendo esa la naturaleza humana, se explica por sí que en la mayoría de los casos no puede ponerse a salvo de las contingencias, porque sus posibilidades resultan de menor magnitud en relación al resultado; en tal virtud, requiere, fatalmente, del auxilio de los demás, ayuda que no siempre es espontánea y oportuna.

Cuando el riesgo produce un daño de escasa importancia, el hombre individualmente lo soporta de la mejor manera; pero cuando el riesgo o contingencia produce un daño mayor que sus posibilidades, o aún siendo menor, se produce con tal frecuencia que no le permite una total recuperación, el individuo requiere para subsistir, del auxilio de sus semejantes. Para evitar llegar a este extremo, ha visto la conveniencia de destinar o reservar una parte de sus satisfactores para hacer frente a las necesidades que la realización de una contingencia le produce, adoptando medidas de previsión.

La actividad de asegurador, por la misma naturaleza de los fines del seguro, se practica en grandes proporciones, siendo necesarios, también, grandes capitales; por eso, generalmente, son compañías de seguros las que, a cambio de una suma de dinero, asumen la obligación de resarcir del daño,

en caso de ocurrir el riesgo, a la persona previsora. La persona física o moral que, mediante el pago de dicha suma, llamada prima, transfiere su riesgo al asegurador, recibe el nombre de asegurado; el acuerdo de voluntades que produce la obligación, para el asegurador, de asumir el riesgo ajeno y para el asegurado de pagar la prima, se denomina contrato de seguro y el documento en donde consta este contrato, recibe el nombre de póliza de seguro.

El contrato de seguro es definido por los académicos de la Lengua Española como "el contrato por el cual una persona, natural o jurídica, se obliga a resarcir pérdidas o daños que ocurren en las cosas que corren un riesgo en mar o tierra." (2). Esta definición nos parece incompleta, porque no reúne todos los elementos; solamente se refiere al seguro de cosas que están expuestas a los riesgos en el transporte marítimo y terrestre; no prevé la posibilidad de un seguro sobre riesgos a que también están expuestas las personas, ni se refiere a los riesgos de las cosas que se transportan por la vía aérea. Para cubrir la omisión, seguramente, en seguida ofrecen otra definición de la Carta de Seguro sobre la vida, diciendo que es: "Un contrato por el cual el asegurador se obliga, mediante el premio estipulado, a entregar al contratante o al beneficiario un capital o renta al verificarse el acontecimiento previsto o durante el término señalado."

Como puede observarse, en esta definición sí se refieren a los elementos mas importantes del seguro; en primer lugar señalan que el seguro nace de un contrato, de cumplimiento condicionado para el asegurador, mas no para el asegurado, pues éste debe pagar el premio de inmediato o en la forma y cantidad estipuladas, sin sujetar dicho pago a ninguna condición; en cambio, el asegurador está obligado a entregar un capital o renta, al verificarse la eventualidad prevista. Igualmente se hace notar que tiene derecho a recibir las prestaciones pactadas, el propio asegurado o sus beneficiarios. Sin embargo, no mencionan un elemento que consideramos fundamental en esta figura jurídica, como lo es el agrupamiento de personas que es immanente a todo seguro, porque mal funcionaría un asegurador que por su cuenta y riesgo asumiera la totalidad del riesgo.

El funcionamiento del seguro se basa fundamentalmente en el principio de la solidaridad entre los asegurados, al soportar cada uno de ellos una parte alícuota del riesgo ajeno. En realidad, el asegurador, en última instancia, viene a resultar un intermediario, porque él asume solamente la obligación de que las prestaciones a favor del asegurado, serán cubiertas con toda oportunidad, pero no reporta el riesgo en su patrimonio, sino que ha tenido el cuidado de formar previamente un patrimonio especial con los aportes de todos

los asegurados y no solo con los ahorros de uno de ellos.

Con algunas variantes, el legislador mexicano ofrece -- una definición parecida a la anterior, en el artículo primero de la Ley sobre el Contrato de Seguro. En efecto, dispone que: "Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora -- se obliga, mediante una prima o resarcir un daño o a pagar -- una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista -- en el contrato." (3) Una de las variantes a que nos referimos consiste en que, mientras los académicos de la Lengua -- consideran que asegurador puede serlo, indistintamente, una persona física o moral, el legislador mexicano, más congruente con la realidad y naturaleza del seguro, exige en forma -- precisa que solamente las personas morales, podrán ejercer -- la profesión de asegurador, siempre que se organicen como se ordena en la Ley General de Instituciones de Seguros; por -- tanto, en el derecho positivo mexicano, no es posible que -- una persona física ejerza tan importante profesión. La postura de la legislación mexicana se explica si se tiene en -- cuenta que la profesión de asegurador requiere de un estricto control por parte del Estado, dada la importancia que recibe el seguro. La otra de las diferencias que existen entre la definición de la Academia y de la Ley Mexicana, consiste en que en la Ley Mexicana no se mencionan los beneficiarios, que en realidad no hace falta, pues la ley prevé -- que a falta del asegurado tienen derecho a disfrutar de los beneficios del seguro, los beneficiarios. Pero lo que sí debe consignarse, es que también la definición legal que comentamos incurre en la omisión de mencionar el elemento solidaridad entre los asegurados, al asumir cada uno de ellos una parte alícuota del riesgo ajeno.

Bonilla Marín, en la definición que propone, si bien recalca el elemento solidaridad, a que nos hemos referido antes, deja de mencionar la naturaleza jurídica del seguro. Dice: "el seguro es la agrupación de personas afectadas de -- riesgos análogos y valorables para atender, con medios económicos y en forma mutua, posibles necesidades originadas por tales riesgos". (4). El seguro es una institución de naturaleza fundamentalmente económica, porque su finalidad es la de tratar de evitar las consecuencias económicas que se producirían al realizarse el riesgo, pero no se menciona la naturaleza jurídica de esta institución y en esta forma se confunde con los institutos mutualistas que se organizan en forma de sociedades o asociaciones; tampoco se refiere a los elementos personales que intervienen en el seguro, como son el asegurador y el asegurado. La misma definición puede completarse incluyendo los elementos de que carece con la siguiente redacción: El seguro es un contrato, por medio del cual un grupo de personas afectadas de riesgos análogos y variables, transfieren a una empresa aseguradora, mediante el

pago de una prima, la obligación de atender con medios económicos y en forma mutua, posibles necesidades originadas por la realización de tales riesgos.

El funcionamiento del seguro, por su propia naturaleza, es sumamente complicado; pero los aseguradores, utilizando los datos que proporciona la Estadística, han observado que la regularidad de un hecho aumenta a medida que son más numerosos los casos observados y, aplicando la Ley de los Grandes Números, que algunos llaman Ley de Promedios, han aprendido que mientras mayor sea el número de casos examinados, mayor será la regularidad con que operen o se espere que acazcan. Esta Ley y el azar, son utilizados por el asegurador para conocer la probabilidad de un siniestro.

2.- SEGURO SOCIAL.

La idea del Seguro Social, en su concepción moderna, nace del sentimiento de solidaridad de la clase obrera, desde principios del siglo XVIII. El desmoronamiento de la organización social del medievo y el establecimiento de la igualdad ante la Ley de todas las clases sociales, lograda por la Revolución Francesa y la Constitución Norteamericana, daban nacimiento a una nueva forma de organización social, que vendría a reemplazar al feudalismo que, con todos sus insultantes privilegios y arcaica jerarquización, habría de sucumbir a fines del siglo XVIII.

Pero el nuevo concepto de solidaridad nascente, aunque esto lo entendió perfectamente el Liberalismo Económico, poco o nada aliviaba la desventura de los desheredados. Muy por el contrario, la igualdad ante la Ley vino a acentuar las diferencias sociales para formar solamente dos grupos: los que todo lo poseen y los que nada tienen. La libertad individual llevada a sus extremos, condujo a la sociedad a una lucha fratricida. La libre concurrencia, la libertad económica, lejos de producir una espontánea armonía entre las fuerzas sociales en pugna, fue ahondando cada vez más las diferencias ya existentes; faltaba la fraternidad que tanto había pregonado la Revolución Francesa y que había permanecido dormida por espacio de un siglo; por eso, esta solidaridad pronto fue puesta en evidencia.

Tan desigual situación dió por resultado que se fuera acrisolando un acendrado sentimiento de solidaridad de clase, la privilegiada, para formar una especie de pandillismo impune, y la clase social que soportaba el peso de las cargas sociales, para formar un sólido bloque capaz de enfrentarse en la lucha que se mantenía. La situación se agrava con la publicación del manifiesto comunista, en 1848, que vino a ser como la declaración de guerra entre el capital y el tra-

bajo.

El Estado Policía observaba impasible los macabros frutos de tan desigual lucha, en la que el trabajador resultaba con la peor parte, puesto que como único patrimonio contaba con su fuerza de trabajo. Era evidente, y además apremiante, la necesidad de una franca y decidida ayuda en favor del trabajador, para evitar volver a la esclavitud y con ello a la negación de la condición humana. Era necesaria la intervención del Estado para nivelar un poco las fuerzas en pugna, por medio de una adecuada política laboral. Pero una tímida intervención del Estado no era suficiente, porque el capitalismo concebía a la empresa como el imperio del patrono, --- quien apoyado en el derecho de propiedad, sólidamente protegido por la Ley, ejercía un absoluto dominio sobre los elementos de la producción. El trabajador no tenía más derechos que los estrictamente contractuales.

En el régimen capitalista, ejercieron decisiva influencia dos grandes fenómenos económicos: el nacimiento y desarrollo acelerado del maquinismo y la concentración de grandes capitales en pocas manos, produciendo, también, dos consecuencias inmediatas: el nacimiento del proletariado y la división de la sociedad en dos clases, separadas una de la otra, por una distancia abismal. El movimiento obrero y sus conquistas vienen a ser el corolario lógico de la injusticia del sistema económico liberal.

Era evidente que la fórmula Laissez-faire, Laissez-passer, era la gran mentira de la política del Estado Liberal, pues con el pretexto de garantizar su funcionamiento, intervino para evitar la organización de los trabajadores. En estas condiciones, el obrero tendría que luchar contra dos enemigos: la clase patronal, para conseguir mejores condiciones de trabajo, y el Estado, para lograr el reconocimiento del derecho de coalición y asociación profesional.

El movimiento obrero que se iniciaba, era alimentado -- por ilustres doctrinarios; entre los que ocupan relevante sitio mencionamos a Sismondi de Sismondi, quien, aunque era partidario del capitalismo, proponía reformas elementales para mejorar las condiciones de trabajo. Criticó al Liberalismo Económico, llamándolo doctrina mentirosa, porque no es exacto que existan leyes naturales fatales, ni es verdad tan poco que el Estado pueda mantenerse al margen de toda tendencia, sobre todo cuando del aspecto económico se trata.

El Liberalismo corresponde a una determinada concepción del derecho de propiedad, vigorosamente defendido por el Estado; porque si cambian las bases del sistema de propiedad, la economía cambiará esencialmente. Por otra parte, sostu-

vo que "la verdadera riqueza de las naciones consiste en la extensión de sus beneficios a todos." (5)

El maquinismo naciente, pronto rindió sus frutos; un ejército de inválidos y desocupados, reclamaba la caridad pública y ponía en peligro inminente la estabilidad del Estado. Esto propuso que al igual que existía la conveniencia de reparar o reponer la maquinaria de una empresa para asegurar la continuación de su funcionamiento, en la misma forma existía la necesidad de que la empresa asegurase el presente y el futuro del trabajador, por ser más importante. El derecho del trabajo ya no debía limitarse a vigilar el cumplimiento de las normas que regulaban la coexistencia pacífica entre el lobo y los corderos; debía linearse fundamentalmente en un nuevo concepto de solidaridad social, basada en la cooperación y ayuda, porque la sociedad no es solamente una congregación de hombres, en la que cada uno persigue su particular beneficio.

Pero estas medidas eran solamente una mínima garantía, porque el elemento humano no se repara o se repara con la misma facilidad que la maquinaria; ésta, cuando ha cumplido su función y resulta obsoleta, se desecha; pero con el trabajador no puede procederse en la misma forma, porque éste ha dejado su vida en la empresa. Al hombre se le debe garantizar, mientras vive, una vejez tranquila y segura; en fin, se le debe asegurar una vida libre de todo riesgo o contingencia.

La Beneficencia y Asistencia Pública, no pueden cumplir con estos fines, porque su fundamental objetivo es atender al indigente cuando éste sufre ya las consecuencias del infortunio; en esta forma el trabajador no se siente seguro ni satisfecho. El requiere de medios que acudan al encuentro de los riesgos para evitarlos o aminorar, cuando menos, sus funestas consecuencias. Y, además, considera que tiene derecho a esos beneficios como una contraprestación por su energía de trabajo, en la misma medida que al salario.

La sociedad exige a sus miembros no permanecer ociosos, a cambio de lo cual debe asegurarles el presente y el futuro; cuando el hombre cumple con sus obligaciones sociales, tiene derecho a exigir de la sociedad que le garantice ese presente y futuro, adoptando medidas de provisión social. La idea resulta magnífica, sobre todo en la mente de los utópicos; llevarla a la práctica era lo difícil.

La Revolución Industrial despertó un explicable pavor entre los trabajadores; consecuentemente, se inició, a principios del siglo XIX, una serie de acontecimientos violentos para lograr el reconocimiento de los Trade-Unions, que les permitiera colocarse en situación de poder presentar una más

efectiva lucha en contra del capital. Este movimiento obrero fue secundado en Francia para buscar el reconocimiento de la asociación profesional. Todos estos acontecimientos ejercieron lógica influencia, principalmente en los países europeos, para el nacimiento del Seguro Social. Era el triunfo del hombre sobre las cosas.

La experiencia ulterior, sin embargo, demostró que este incipiente Seguro Social había nacido viciado, pues sólo comprendía a un muy reducido sector de la población, es decir, a la población industrial, pero dejaba fuera de la cobertura de la institución naciente, a la mayor parte de la clase trabajadora. No obstante sus defectos, pronto fue cubriendo sus fisuras, hasta llegar al concepto moderno de seguro que nosotros conocemos.

En su concepción moderna, el Seguro Social abarca una más vasta finalidad. Actualmente ya no ofrece solamente prestaciones de tipo asistencial, sino que ahora representa el medio más eficaz e idóneo para lograr una justa distribución de la renta nacional a través de los beneficios que concede.

La sociedad tiene la obligación ineludible, como se dijo antes, de proporcionar al asalariado condiciones de subsistencia acordes con su condición humana, para que su vida fisiológica y económica se desenvuelva en condiciones normales, esto es, disminuyendo y atenuando las consecuencias económicas que producen los siniestros, que tienen como causa fuerzas incontrolables por el hombre, congénitas a la naturaleza de las actividades productivas (6), y el Seguro Social, dentro de sus posibilidades, coopera con la sociedad en este orden, realizando en su más alto grado el sentimiento de solidaridad humana, para llegar a la consecución del ideal de Justicia Social.

El objeto fundamental del Seguro Social, es el de proveer a la conservación, incremento, recuperación o reemplazo, utilizando las formas científicas más adecuadas y modernas, del capital humano (fuerza de trabajo o capacidad productiva) considerando a la familia como la célula original de la organización social y, por tanto, como objetivo de especial protección de toda institución.

El Seguro Social, afirma Bonilla Marín (7), es una especie de seguro colectivo que garantiza una compensación por carencia o disminución del salario, o por otros riesgos que ocasionan gastos extraordinarios a los asegurados. Pero este seguro colectivo, para ser Seguro Social, debe ser establecido por el Estado, que es condición sine qua non, porque una institución de naturaleza privada no puede considerarse Seguro Social aunque atienda los mismos riesgos.

Es una técnica aceptada universalmente, como el medio - más idóneo para lograr disminuir las consecuencias económicas que resultan de la realización de un siniestro; técnica que por su aplicación universal se convierte en un sistema de protección colectiva a cargo del Estado, para aliviar las necesidades provocadas por la deficiente distribución de la riqueza nacional o por la pérdida o disminución del ingreso económico de la familia.

El Seguro Social, como especie del género "seguro", también asienta su funcionamiento en los principios y leyes en que se apoya todo seguro. Individualmente no es posible calcular el momento en que un siniestro se ha de producir, pero sí es factible hacerlo cuando se trata de un grupo, porque los accidentes son susceptibles de preverse con más regularidad.

Múltiples y muy diversas son las definiciones que nos han propuesto de Seguro Social. Algunos tan simplistas como la que tomamos de López Núñez, pues asegura que: "El Seguro Social es el que se propone cubrir los riesgos especiales de la vida del trabajador." (8) Otras son imprecisas y parciales como la de J. Ondegoes: "El Seguro Social comprende la totalidad de medidas tomadas para impedir que el obrero y su familia que se encuentran en la imposibilidad de ganar su vida trabajando, caigan en el pauperismo." Resulta incompleta esta definición, porque con ella se pretende definir el concepto refiriéndose a lo que comprende, pero sin señalar los elementos y características que le distinguen de los demás seguros. Más acertada nos parece la que propone el doctor - Lazo Cerna, pues dice que "es la técnica de protección que la sociedad incorpora a su estructura para garantizar la estabilidad de sus miembros ante las consecuencias de los riesgos que produzcan la disminución o la pérdida de la capacidad de trabajo o del ingreso de su familia." (9) Sin embargo, también carece de algunos elementos, como son la obligatoriedad y ausencia de lucro.

La definición del Lic. Gustavo Arce Cano nos parece magistral, pues dice que "El Seguro Social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada mediante una cuota o prima que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, -- cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social." (10)

El Seguro Social es una institución que ha nacido del Derecho del Trabajo y, concretamente, de la Previsión Social, como una conquista más de la clase trabajadora a través de --

las asociaciones profesionales. Por eso los doctrinarios se preguntan si el Seguro Social forma parte de la Ciencia de la Previsión o si es una disciplina que ha logrado su autonomía; pero lo que no puede dudarse es que proviene del Derecho del Trabajo. Además, es una institución de Derecho Público, es decir, regulada por un sistema de normas jurídicas de carácter imperativo y observancia obligatoria, con patrimonio propio, formado por los aportes de patronos, trabajadores y Estado, o alguno de ellos solamente, con el objeto de cubrir al asegurado o a sus beneficiarios las prestaciones estipuladas al realizarse el riesgo previsto.

La definición propuesta por el Lic. Arce Cano contiene los elementos característicos del Seguro Social; sin embargo, creemos que no es necesaria la condición de que los asegurados sean elementos económicamente débiles, porque esa distinción es subjetiva y difícilmente puede establecerse quiénes no lo son; en tal virtud, los beneficios que otorga deben ser de aplicación general, sin que sea necesaria la condición de que el asegurado sea económicamente débil. El único requisito es que el riesgo se realice.

El Seguro Social, por formar parte de la ciencia de la Previsión, aunque participa de las características del derecho del trabajo, debe extenderse aún a quienes no son sujetos de la relación laboral; así lo han entendido algunas legislaciones, en donde la calidad de trabajador no es necesaria para disfrutar de los beneficios que otorga el Seguro Social. Como ejemplo podemos citar a Dinamarca, país en que para disfrutar del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, se ha eliminado el requisito de ocupar un empleo. (11)

En el artículo 96 de la Ley Mexicana del Seguro Social, se establece el Seguro Voluntario para quienes han dejado de prestar servicios remunerados a un patrono, y desean seguir afiliados al Régimen de Seguridad Social, si han cubierto cuando menos cien cotizaciones semanales en el Seguro Obligatorio. En el artículo 98 de la misma Ley, se prevé la posibilidad de contratar seguros facultativos que, por sus características, se asemejen a un seguro privado (una diferencia con el seguro privado consiste en que el Seguro Social es un organismo descentralizado del Estado o centralizado).

Sin la pretensión de haber encontrado una definición exacta y completa, creemos que lo expuesto es suficiente para formarnos una idea clara de lo que es el Seguro Social. Réstanos nadamás señalar los aspectos distintivos y comunes con el seguro privado.

Aspectos comunes:

- 1.- Administración por una empresa aseguradora en ambos casos.
- 2.- Misma base financiera: cuota o prima.
- 3.- Obligación de la empresa aseguradora de cubrir las prestaciones estipuladas al realizarse el riesgo, -- por medios económicos.
- 4.- Formación de grupos más o menos numerosos de personas afectadas por los mismos o similares riesgos, -- utilizando el principio de las probabilidades o ley de los grandes números.
- 5.- Ambas instituciones forman parte de la Ciencia de -- la Previsión.

Diferencias:

- 1.- El seguro privado, generalmente, es facultativo, -- excepto cuando el Estado exige de un seguro como requisito para desempeñar un empleo o ejecutar un acto. En cambio, el Seguro Social, en su manifestación más pura, es obligatorio; por tanto, no pueden renunciarse sus beneficios.
- 2.- El seguro privado nace de un contrato; el Seguro Social de la Ley. Es decir, el fundamento jurídico -- es distinto.
- 3.- El seguro privado persigue siempre una finalidad lucrativa y actúa en interés privado y particular; el Seguro Social actúa en interés social y público y -- con absoluta ausencia de lucro.
- 4.- El seguro privado cubre totalmente los daños sufridos por la realización del riesgo previsto. En el Seguro Social es parcial, cuando menos hasta ahora y en determinadas ramas de seguros.
- 5.- El seguro privado puede ser individual o colectivo; el Seguro Social siempre es colectivo.
- 6.- El seguro privado selecciona los riesgos; el Seguro Social acepta todos, sin excepción.
- 7.- El seguro privado es administrado por empresas creadas libremente; el Seguro Social se rige por instituciones oficiales.

Además, el Seguro Social tiene como base financiera las aportaciones de asegurados, patronos y Estado, o solamente -- las de algunos de éstos. Al respecto, existen tres criterios: aportación bipartita (trabajadores y patronos), aportación -- tripartita (trabajadores, patronos y Estado, que tiene la mayor aceptación) y la aportación basada en la capacidad económica del sujeto (mayor en el capital y menor en los trabajadores).

3.- ASISTENCIA SOCIAL.

El concepto y contenido de la idea de Asistencia Social, al igual que el de Seguridad Social, es sumamente amplio y, por lo mismo, difícil de comprender y definir. Sin embargo, veamos su evolución.

La lucha que el hombre ha tenido que librar en contra de los infortunios, no siempre ha presentado los mismos caracteres, ni siempre ha contado con los mismos medios. Por eso, en el transcurso del tiempo fueron apareciendo instituciones de ayuda mutua, como es la institución de la Asistencia Social que, en realidad, viene a ser el producto de un estado avanzado de civilización, en el que el sentimiento humanitario de ayuda al prójimo, logra su más exacta expresión. No ha tenido, como pudiera pensarse, una generación espontánea, sino que es la síntesis de las experiencias humanas por encontrar un sistema de ayuda para combatir los grandes males sociales.

Durante su vida nómada, el hombre suprimía a sus semejantes que no eran aptos para defenderse por sí mismos, abandonándolos a su propia suerte. La persona que no podía bastarse a sí misma, era un estorbo para el grupo. Con la vida sedentaria cambia un poco la suerte de quienes habían envejecido o caído en desgracia, proporcionándoseles una rudimentaria ayuda, cuando menos para morir a término. En Roma, donde la esclavitud alcanzó su máxima expresión, sólo disfrutaban de la posibilidad de una incipiente ayuda los ciudadanos, ya que los esclavos carecían de la condición de humanos y, por lo mismo, eran considerados como cosas. En Grecia, se concedía una ayuda económica a los heridos de guerra; posteriormente, ésta se hizo extensiva también para las viudas y los huérfanos y, en general, para todos los necesitados.

Pero cuando la Asistencia Social comienza a tomar perfiles más definidos, es durante la Edad Media. La Iglesia Católica predicaba la caridad, cuya manifestación es la limosna, con la promesa de una mejor vida ultraterrenal; esta práctica tuvo vigencia en la mayor parte de los países entonces considerados como civilizados. Sin embargo, en Alemania, -- Carlos el Grande, llamado también Carlomagno, (12) fue el único que prohibió la limosna, pero intervino con medidas preventivas en favor de las viudas y los huérfanos, principalmente. En los países Anglosajones la institución alcanza su madurez y su concepción exacta, al triunfo de la Iglesia Protestante, que con el transcurso del tiempo vendría a desenvolver en el moderno Seguro Social de Alemania e Inglaterra.

La supresión de los claustros y monasterios, por el mo-

vimiento de Reforma Religiosa, privó a los indigentes de la ayuda que recibían de la Iglesia Católica, dando nacimiento a una nueva organización social, en donde el trabajo era el único medio de subsistencia; solamente se ayudaba a los inválidos, las viudas y los huérfanos. Con el triunfo de Lutero, las limosnas fueron suprimidas y mejor se ayudaba dando trabajo en lugar de limosna (13). La Reina Isabel de Inglaterra expidió una Ley por la que se disponía que: "Una persona la cual sea coja, ciega, enferma, decrepita, impotente o en alguna forma imposibilitada para el trabajo y mantenerse por sí misma, será mantenida por el condado o por la ciudad a la cual pertenece." Para dar cumplimiento a este Ley de Paupélicos, se estableció un impuesto, dando nacimiento con ello a la Casa de Pobres.

El pauperismo se acentúa en forma alarmante, como consecuencia del triunfo del Liberalismo Económico y del maquinismo. Al aparecer la máquina, surgió para el asalariado la amenaza de no saber si tendría seguro el pan del día siguiente. Oferta y demanda vinieron a regular la vida del obrero, pues ésta transcurría en épocas de opulencia y otras de paro forzoso. Luego entonces, resolver el problema de esta clase, era resolver un problema social.

La Asistencia Social, en este orden de cosas, dirige su acción hacia el individuo y sostiene que muchos necesitados, lo son por su propia incapacidad, y mientras la miseria y el hambre acechan a su puerta, es necesario acudir en su ayuda para darles la oportunidad de que con sus propias fuerzas se basten a sí mismos.

El sistema de ayuda, por medio de la limosna, vino a demostrar que en lugar de ser un alivio para el problema, lo venía fomentando, pues aunque parezca una paradoja, se hizo de la limosnería una lucrativa actividad y, por eso se decía con sobrada razón, "hay que hacer de la limosna una actividad improductiva" (14). La Sociedad de San Vicente de Paul, hacía notar que más beneficios recibía la sociedad dando ocupación a los menesterosos y enseñándoles a bastarse a sí mismos.

Ahora bien, el concepto de Asistencia presenta dos aspectos: la Asistencia Pública y la Asistencia Social, los cuales guardan tanta similitud que su línea divisoria resulta demasiado sutil y, sólo por su objeto, podemos establecer una diferencia. El objeto de la Asistencia Pública consiste en dar al indigente una ayuda material para aliviar sus necesidades, sin buscar las causas del mal, ni los remedios que pudieran resolverlo de raíz. La Asistencia Social, por el contrario, tiene como objeto fundamental investigar las causas de los problemas sociales y tratar de remediarlos, reintegrar

do al individuo a una situación donde se encuentre a salvo de las contingencias y tienda, además, a despertar la actividad del hombre que rompa esa pasividad con que se presenta a las puertas de la Asistencia. O dicho en otra forma, la Asistencia Pública se dirige a los efectos de la materia (falta de recurso); mientras que la Asistencia Social se dirige a las causas de la misma. Por eso se dice que los alcances de la Asistencia Social son mayores, pues abarca a la misma Asistencia Pública, y además, busca reintegrar al ser humano a sus condiciones de hombre, socialmente útil para sí y para los demás, cumpliendo con su propio esfuerzo sus obligaciones sociales.

La fuente de los medios económicos para el funcionamiento de la Asistencia Pública y Social, en la época que venimos analizando, la constituía el producto de la caridad, aceptada y recomendada principalmente por la Iglesia Católica y la Budista. Con la promesa de una mejor vida ultraterrena, los cristianos se ufanaban en practicar, hasta el exceso, este cómodo medio de satisfacer la vanidad personal. San Agustín afirmaba (15) que era uno de los más excelentes medios de amar a Dios por amor al prójimo, fórmula que con un aspecto profano se traduce en el amor al prójimo como a nosotros mismos.

La manifestación material de la caridad es la limosna, cuyo fundamento se encuentra en la necesidad del prójimo y en la capacidad económica del caritativo. Desgraciadamente, como sucede en la mayor parte de las cuestiones espirituales, la caridad degeneró por la vanidad de los donantes y el abuso de la limosnería profesional, en la mendocidad, como una irracional explotación de la caridad pública. Por eso se pensó que era mejor organizar la asistencia en instituciones que se avocaron a socorrer a los individuos que realmente necesitaban de ayuda. Estas instituciones también recibieron el nombre de Instituciones de Beneficencia.

La Beneficencia puede definirse diciendo que es la organización racional de la caridad pública que puede ser atendida y sostenida por el Estado o por los particulares, resultando así la Beneficencia Pública regida por una ley y la Beneficencia Privada, dirigida en su aspecto formal por una ley pero regulada su actividad por sus propios estatutos.

Tanto la Beneficencia como la Asistencia, son el producto del principio altruista de amor al prójimo por nosotros mismos; la diferencia estriba en la intención con que se proporciona. La Asistencia no sólo es un deber social y fraternal, como la Beneficencia, sino que se da al prójimo por el prójimo mismo, se estima como un derecho y se impone como un

deber social.

Es por eso que afirmamos que Beneficencia y Asistencia tienen puntos de contacto tan estrechos, que muchas veces -- resulte difícil distinguir una institución de la otra. En -- efecto, ambas pueden ser organizadas por instituciones privadas o públicas y ambas también, tienen el mismo objetivo: -- aliviar la miseria humana. La única diferencia que encontramos, aunque parezca imperceptible, es la de que, mientras la Beneficencia se prodiga como una gracia y por lo mismo no -- puede exigirse, la Asistencia se otorga como un derecho y -- puede exigirse aunque en forma muy atenuada; finalmente, tanto la Beneficencia como la Asistencia, pueden ofrecer sus -- servicios en forma pública o privada.

El concepto moderno de Asistencia Social ha dado un paso muy significativo. Ahora ya no protege al vagabundo o al indolente sino que ayuda a la persona que es capaz de ayudarse a sí misma, proporcionándole solamente los medios para -- hacerlo. En esta forma llegamos a un nuevo concepto de solidaridad social y a una nueva forma de protección al individuo, por medio de la Previsión Social. Las finalidades de -- ésta, obviamente, tienen mucho más mérito, pues con esta institución, el hombre activo tiene la certeza de que, llegado el infortunio contará con la ayuda que antes había sido eventual. La Previsión ya no se basa en la graciosa limosna, sino en acervo de medios económicos destinados a hacer frente a los infortunios de la vida humana; se integra un fondo de ahorro que se aplica al individuo o a su familia cuando caen en la miseria.

La obra de la Previsión consiste en fomentar en el hombre la preocupación por el mañana, para que éste destine una parte de sus productos a la satisfacción de necesidades por venir. Para mejor comprensión, se ha establecido una muy -- acertada comparación: Mientras que la Asistencia o Beneficencia tratan la miseria cuando ésta es presente, la Previsión va a su encuentro; por eso se dice que la Asistencia Social es la terapéutica, mientras que la previsión es la profilaxis. La primera es la medicina y la segunda la higiene. A mayor abundamiento, podemos señalar una diferencia que es -- fundamental entre la Asistencia y la Previsión. Ésta sostiene su funcionamiento mediante un fondo de medios económicos que han formado los individuos previsores, algunas veces contando con la ayuda estatal; la Asistencia vive de un fondo -- económico formado por los aportes de la colectividad entera, a través de los impuestos.

A pesar de la bondad de estas instituciones, como lo hemos referido, no faltan detractores que se empeñan en señalar

lar los aspectos negativos de los conceptos que acabamos de mencionar, resaltando sus efectos que le restan valor estímativo. Entre ellos debemos citar a Malthus, quien afirma que el hombre que no obtuvo de sus padres los medios para subsistir y él por propio esfuerzo no es capaz de adquirirlos, no tiene derecho a vivir, porque, de otra forma, vendría a privar de estos medios de subsistencia a quienes sí los tienen, bien porque los heredaron o porque fueron capaces de adquirirlos. Y si la Sociedad no tiene necesidad de su trabajo, él no tiene ni el más remoto derecho de reclamar, ni la más pequeña parte de alimentos: "en el banquete de la vida no hay cubiertos para él" y, por tanto, debe excluirse (16).

Spencer, aplicando el mismo razonamiento, pero en un plano social, afirma que la sociedad se depura sólo; pretendiendo lo contrario, es querer una conservación artificial que esté en contra de las leyes naturales. Mas la depuración de la raza por medio de la supervivencia del más apto, según las afirmaciones darwinianas.

Afortunadamente, la humanidad ha reflexionado contrariamente a tan ilustres pensadores y sociólogos, y de ello somos testigos quienes tenemos la fortuna de vivir en este mundo, a pesar de haber cometido la osadía de nacer pobres.

La posibilidad de las Instituciones de Asistencia Social para formar su patrimonio, se encuentra limitada en nuestro país, actualmente, en el texto mismo de la Carta Magna. El poderío económico y, por lo mismo, político, alcanzado por las asociaciones religiosas hasta antes de la expedición de las Leyes de Reforma, propició que la Iglesia Católica ejerciera una influencia decisiva en la vida política y social de México. Por eso, los constituyentes de 1917 consignaron en la fracción III del artículo 27 constitucional que: "Las instituciones de beneficencia públicas o privadas, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato o directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de éste índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio." Con esta disposición constitucional se perseguían varios objetivos: en primer lugar, evitar que la riqueza nacional, sobre todo los recursos naturales, quedaran excluidos de la circulación,

constituyendo lo que se ha llamado riqueza en manos muertas y, por otra parte, que las iglesias pudieran aprovecharse de la miseria social para conseguir adeptos, ya que en nuestro país se ha defendido la libertad de credo.

Sin embargo, y por la misma elasticidad de la Ley, se han permitido algunas libertades a las instituciones de Asistencia Social, sobre todo de carácter privado, pues las de naturaleza pública son controladas y dirigidas por un Organismo Oficial que es la Secretaría de Salubridad y Asistencia, cuyo patrimonio se forma con el presupuesto que el Gobierno destina a ese fin.

Todas estas instituciones, poco a poco van siendo absorbidas por los regímenes de Seguridad Social, que en último análisis son un compendio de dichos conceptos y la mejor medida técnica adoptada por la Política Social de nuestros días, para resolver los grandes males sociales. Así lo han entendido la mayor parte de los gobiernos, pues aún en distinto grado, todos han adoptado el criterio de que con la Asistencia Social se inflige una injuria al individuo, al reconocerle su incapacidad para bastarse a sí mismo. En Cam-
bio, con el Seguro Social, el hombre, por sí mismo, se ayuda y ayuda a sus semejantes, resultando en esta forma la más adecuada medida adoptada por la Política Social.

4.- POLÍTICA SOCIAL.

Pretender definir el concepto de Política Social, resulta un tanto aventurado, porque es una idea tan vaga y variable, que su contenido depende del momento histórico que se vive y que varía de acuerdo con el lugar de que se trate. Si los conceptos de Asistencia y Beneficencia Social, resultan difíciles de definir, el concepto de Política Social, resulta aún más, por su extensión, vaguedad e inestabilidad. Sin embargo, es tan común oír hablar de Política Social que no pocas de las veces le atribuimos sentidos diversos al concepto.

Se ha dicho que la Política Social es un conjunto de medios y tendencias, que, en forma sistemática, se utilizan para regular las relaciones de las distintas clases sociales entre sí y de éstas frente al Estado. (17). Pero estos medios y tendencias cambian de acuerdo con la época y lugar de que se trate.

La sociedad, hemos afirmado antes, sufre de innumerales males que nosotros hemos llamado problemas sociales, riesgos sociales, cuestiones sociales, etc. La forma y los medios para curar estos males sociales, los encontramos en la Polí-

tica Social. Por eso decimos que es un conjunto de medidas y tendencias cuyo objeto primordial e inmediato es regular las relaciones interhumanas. Los problemas más comunes y generales a que se ha tenido que enfrentar la humanidad son, y siguen siéndolo, la miseria, la ignorancia y la insalubridad.

La Política Social, se encarga de exponer y relacionar los fenómenos sociales y políticos para su mejor comprensión, pues mientras más completo sea su estudio, más fructífera resulta la labor de la Política Social.

Resultaría sumamente ilustrativo narrar la historia de la Política Social, si no del mundo, cuando menos de nuestro país, pero no es nuestra finalidad agotar este tema; sin embargo, es necesario señalar que la Política Social, como ciencia, se inició como un paliativo aplicado a los problemas sociales provocados, principalmente, por la aparición y desarrollo del maquinismo. La competencia entre el trabajo manual y el trabajo mecánico, provocó una profunda crisis social, dando nacimiento a la clase asalariada, con todas sus consecuencias económicas. Los distintos Estados, a pesar de la miopía política en que pretendían mantenerse, vieron amenazada su tranquilidad por la aparición de este fenómeno social y comenzaron a estudiarlo y a aplicarle los paliativos que consideraron adecuados, haciendo así la ciencia de la Política Social. Es oportuno señalar que no se puede desconocer el mérito y la influencia que ejercieron, para el nacimiento de esta ciencia, los utópicos, entre los que se encuentran Roberto Owen, no tanto por lo que haya dicho o escrito, sino por la conducta que adoptó frente a los problemas de sus propios trabajadores, en sus fábricas de hilados de Dale, en New Lanark, logrando un notable mejoramiento material y moral entre la clase asalariada (13).

Por otra parte, debemos apuntar que las medidas y tendencias que la Política Social utiliza para conseguir los fines propuestos, deben reunir dos principales características: Una, que los medios elegidos produzcan un impacto, y la otra, que dicho impacto sea duradero. Esto significa que esos medios originan un resultado favorable y patente en la forma y nivel de vida de las clases sociales. Por ejemplo, una disposición legal por la que se concede un subsidio a la clase trabajadora o una campaña de saneamiento ambiental para combatir la insalubridad (lo que obviamente se refleja en el nivel de vida). Que el impacto sea duradero significa que el beneficio que se busca y se obtenga mediante una medida de Política Social, perdure por un lapso más o menos largo. Es inadecuado cuando el impacto es efímero e intrascendente, como sucede en nuestro país cuando se organiza una campaña "política" y se reparten despensas familiares. De aquí que un

medio o medida de política social es adecuado, económico y compatible para la consecución del fin que se persigue, cuando la resultante de los efectos produce un impacto duradero en el objetivo previsto.

Por eso, aunque sir William Beveridge afirmara en su famoso Plan, que la Seguridad Social era una de las finalidades de la Política Social de Inglaterra, del análisis del sentido que este ilustre político atribuye a la Seguridad Social en su país, se llega a la conclusión de que consideró a ésta como la más adecuada medida de política social para conseguir una equitativa distribución de la riqueza nacional, y en esta forma, tal parece que se considere a la Seguridad Social como fin y al mismo tiempo como medio de la Política Social.

La diferencia que existe entre Política Social y Seguridad Social se distingue de inmediato. Aquella representa la actividad reguladora de un Estado, mientras que éste es el objeto material de esa actividad. La primera es el continente, la segunda el contenido.

5.- JUSTICIA SOCIAL.

Todos hemos hablado alguna vez de lo JUSTO y de lo INJUSTO, y nos hemos preguntado qué es lo justo y qué es lo injusto; tal vez hayamos pensado que el concepto de JUSTICIA no puede conocerse porque es algo muy relativo. El Juez piensa en el castigo justo, el legislador en una ley justa y el patrono en un salario justo; el mundo actual se pregunta, -- igualmente, cuál es el orden económico justo, si lo es el comunismo o el capitalismo, si la forma de gobierno más justa es la dictadura o la democracia, el liberalismo o el totalitarismo; si es justa, o caso, la ganancia sin trabajo, es decir, la renta desmedida. Y seguramente todos han encontrado respuestas diversas y múltiples para cada una de estas interrogantes, atribuyéndose cada quien la respuesta verdadera y exacta.

Al enunciar estas cuestiones, no hemos pensado, ni remotamente, ofrecer una respuesta, ni mucho menos decir todo lo que en torno de las mismas debe decirse. Lo hacemos únicamente con el objeto de mostrar, en primer lugar, la importancia que reviste el concepto Justicia y, en segundo, para reconocer la dificultad que representa una definición de dicho concepto y como consecuencia, justificar la generalidad y vaguedad con que habremos de referirnos a esta idea.

Ahora bien, para llegar al conocimiento del concepto -- Justicia Social, objeto de nuestro estudio, es necesario que previamente nos refiramos a la idea de Justicia como valor,--

como ente ideal que sólo existe en el mundo de los valores, aspiración suprema del hombre, para contraponerlo al otro -- ser antagónico de lo injusto. Así, la idea de justicia puede apreciarse desde dos ángulos o puntos de vista: como un valor o ente ideal que existe en el mundo deontológico y al que la mente humana aspira conocer en su manifestación más exacta y verdadera; o también se le puede apreciar como virtud del individuo y en este aspecto, significa un criterio regulador de nuestras acciones. Nosotros aquí, trataremos de la idea de justicia en este segundo aspecto, no sin antes -- aclarar que entre los dos conceptos apuntados no hay oposición, porque la justicia como virtud es un hábito que tiene su asiento en la voluntad y no en la conciencia y si ese hábito se manifiesta con rectitud, se identifica con el criterio de lo justo, con el valor justicia; resultando así, que la justicia como criterio normativo de la conducta es la medida racional de la justicia como valor.

La Justicia Social, por su parte, significa el principio de armonía en la vida de relación del hombre. Coordina las acciones de los hombres entre sí, como parte del todo, a la vez que dirige esas acciones a la consecución del beneficio colectivo o bien común, o íntegra, en esta forma, el orden social humano. Y siendo así, la Justicia Social cumple una función estructurante, implicando una labor de jerarquización de los valores sociales; por lo decíamos antes, y repetimos ahora, que la Seguridad Social, considerada como medio para alcanzar la Justicia Social, solamente se logrará -- hasta que el hombre vuelva la mirada hacia los valores, subordinando la vida económica y social en la que se ha perdido el mundo actual, a los principios de la ética.

Justicia, afirmó Santo Tomás (19), significa igualdad -- entre varios sujetos o actos y, por tanto, implica necesariamente una relación con otro, porque no se puede ser igual a sí mismo, sino a otro. Como su nombre lo indica, lo que se iguala se ajusta, es decir, se conforma con lo justo; pero no es sólo la igualdad aplicada a las relaciones del hombre con sus semejantes, también exige que a cada quien se le reconozca su derecho y esto sólo puede valorarse en relación con un orden social, en donde se aprecie la amalgama de fines que el hombre se ha propuesto alcanzar.

Es evidente que el hombre se ha organizado, vive en un orden social, para hacer factible la consecución de sus fines físicos y metafísicos, que necesariamente deben perseguir el bien común; en este orden en que el hombre vive, la Justicia Social establece una jerarquía de los fines que se persiguen con las diversas formas de asociación humana. Esta jerarquización se establece en razón de la eficacia de --

los mismos para lograr la elevación o perfeccionamiento del hombre.

De lo anterior se infiere que la Justicia ordena y dirige los actos individuales del hombre en relación a sus semejantes, o regula y jerarquiza la acción humana en razón de una organización social; de esta forma resulta que, mientras la Justicia individual ordena y dirige los actos humanos a la consecución del beneficio personal, la Justicia Social, por el contrario, dirige dichos actos humanos a la consecución del beneficio colectivo o bien común, aunque cada uno de nuestros actos, aun aquellos que se dirigen a conseguir nuestro personal beneficio, pueden ser relacionados con el bien común y tener un enlace social. Por eso, la preocupación del hombre consiste en dirigir sus actos a lograr el bien común, al mismo tiempo que su personal beneficio y es precisamente por eso que nuestros actos adquieren un elevado valor moral. De acuerdo con este razonamiento, la Justicia individual viene a ser la síntesis de los criterios de rectitud y por eso llamamos hombre recto al que actúa con justicia.

Muy diversas han sido las acepciones que se han dado a la idea de Justicia. Se ha concebido la idea de Justicia como una igualdad o correspondencia entre varios términos contrapuestos. Aristóteles entiende a la Justicia como la proporcionalidad de los actos, como el justo medio entre el exceso y el defecto; lo que aplicado al orden social resulta una proporcionalidad en la distribución de los diversos bienes de la cultura y en una equivalencia en el cambio entre la prestación y la contraprestación y entre la transgresión y la pena (20). Para Ulpiano la Justicia consiste en dar a cada uno lo que le corresponde (de acuerdo con el derecho de nuestra ciudad) y no precisamente lo que le pertenece; porque al hombre pertenece sólo lo que él produce; los demás bienes, si detenta la propiedad de los mismos, será una apropiación injusta. Al mismo concepto se refiere Del Vecchio, diciendo que la Justicia significa un orden social en donde todo sujeto es reconocido por aquello que vale y que a cada uno le es atribuido aquello que le corresponde.

Ahora bien, la Justicia, propiamente dicha, se divide en Justicia General y Justicia Particular; ésta, en Justicia Distributiva y Justicia Comutativa. La Justicia General exige que cada individuo, como miembro de la sociedad, ordene adecuadamente su conducta al bien común. Rige todos los deberes de los ciudadanos frente a la sociedad organizada, o vista desde el punto opuesto, consiste en la regulación de los derechos o exigencias sociales. La Justicia Particular regula los derechos de cada individuo frente a la sociedad, es decir, lo que corresponde a los particulares en sus relaciones

frente a la comunidad. La Justicia Distributiva, regula la participación que corresponde a cada uno de los miembros de la sociedad en el bien común, así como en las tareas o cargas con que los particulares deben contribuir y como no todos los particulares son iguales, el criterio racional de la Justicia Distributiva, es el de establecer una igualdad proporcional. En este caso, la relación considerada por la Justicia General se invierte ya que el sujeto activo, el sujeto titular del derecho para la Justicia Distributiva, es siempre la persona - individualmente considerada, mientras que el sujeto pasivo u obligado, es la autoridad política como representante de la sociedad. Esto significa que la misma relación está regida por la Justicia General y por la Distributiva, según que en ella se considere como sujeto del deber a los particulares o a la sociedad como persona moral.

Lo anterior se ilustra mejor con un ejemplo. El impuesto es una carga establecida por el Poder Público, para el sostenimiento del Estado y la consecución de sus fines que - se traducen en el bien común distribuido; de ahí que todos los miembros de la comunidad estemos obligados a cubrir los impuestos. Esta misma relación, que se establece entre los miembros de la comunidad y el Estado, en razón del impuesto, puede contemplarse desde el punto de vista del derecho que - la sociedad tiene de exigir a cada uno de sus miembros su aportación proporcional o desde el otro punto de vista, es decir, del derecho que existe a cada individuo de que se le asigne precisamente una contribución proporcional a sus posibilidades. Lo que decíamos de las cargas económicas, es válido igualmente para cualquier otra prestación, por ejemplo, - el servicio militar Nacional, el derecho a votar en las elecciones, etc.

La Justicia Comutativa, como su nombre lo indica, rige las relaciones en donde se operan cambios de bienes o servicios, y en general en todas las relaciones en donde se comparen diversos objetos. La Justicia Comutativa exige que haya una equivalencia entre la prestación y la contraprestación. Por eso se habla de un precio justo cuando la relación entre los objetos de la relación equivalen, o sea, valen igual. Entonces, para la Justicia Comutativa lo importante es la igualdad de valores intrínsecos de los objetos de la relación de cambio, sin importar los sujetos que intervienen en dicha relación, pues a éstas ya se les supone en un plano de igualdad. Por esto también, en la Justicia General y Distributiva rigen relaciones de subordinación o supraordinación, puesto que el sujeto, individualmente considerado, debe subordinarse al todo, que es la sociedad, es decir, debe anteponer su beneficio particular al bien común; en cambio, en la Justicia Comutativa se rigen relaciones de coordinación, por--

que los sujetos de la relación se encuentran colocados en un mismo plano de igualdad.

Actualmente se discute entre los estudiosos de la filosofía, si la Justicia Social es una cuarta especie de justicia o si, por el contrario, se debe entender incluida en alguna de las tres especies antes enunciadas, formándose dos corrientes antagónicas. Una, la que afirma que además de la Justicia Particular, existen tres aspectos más de la Justicia General, como son la Justicia Distributiva, la Justicia Conmutativa y la Justicia Social. Para esta corriente doctrinaria la Justicia Social es la clase particular de Justicia que tiene por objeto propio la repartición equitativa de la riqueza superflua. En la relación que rige, el sujeto pasivo son los poseedores de esa riqueza, el sujeto activo los indigentes, el objeto material de la relación, las cosas superfluas y el objeto formal, el derecho de los indigentes a vivir una vida humana en igualdad de condiciones que sus semejantes.

Cuando la riqueza se encuentra mal repartida, en tal forma que puedan distinguirse fácilmente dos grupos, uno formado por quienes disponen de ella y el otro por quienes nada tienen, sino solamente sus fuerzas corporales y espirituales para el trabajo, es necesario pensar en este nuevo concepto de Justicia Social, en razón de la situación creada y fomentada por los errores del hombre a través de sus sistemas de organización económica.

Según esta corriente doctrinaria, la Justicia Social se diferencia de la Justicia General, porque en ésta el sujeto obligado son los particulares en forma individual y no en grupos o clases, como ocurre en la Justicia Social; también se diferencian en razón del sujeto activo y del objeto material y formal, pues mientras en la Justicia General el sujeto activo es la comunidad entera, el objeto material los bienes de los particulares y el objeto formal el derecho de la sociedad, en la Justicia Social el sujeto activo es la clase indigente, el objeto material, la riqueza superflua y el objeto formal el derecho de los indigentes.

También se diferencia de la Justicia Distributiva, porque en ésta el sujeto pasivo y obligado es la comunidad y no los individuos poseedores de la riqueza superflua como sucede en la Justicia Social; el sujeto activo o acreedor en la Justicia Distributiva es cada uno de los particulares, en cambio en la Justicia Social, son los indigentes, es decir, una clase social; también se diferencia en cuanto al objeto material y formal, ya que en la Justicia Distributiva el objeto material es el bien común y el objeto formal es el dere-

cho de cada uno de los miembros de la colectividad, y en la Justicia Social el objeto material es la riqueza superflua y el objeto formal el derecho de la clase indigente. Y por último, se distingue de la Justicia Commutativa porque ésta rege las relaciones entre particulares que se encuentran colocados en un plano de igualdad, mientras que la Justicia Social regula relaciones entre grupos o clases sociales.

En cambio, quienes afirman que la Justicia Social es la Justicia en sentido general, pero aplicada a lo social, razonan diciendo que "la Justicia propiamente dicha es una virtud que da a cada cual su derecho." (21) Por tanto habrá -- tres clases de Justicia, porque estos derechos también son -- tres: el que deben los miembros a la comunidad, el que debe la comunidad a los miembros y el que se deben las personas -- privadas entre sí.

En efecto, si bien es cierto que uno de los problemas -- más graves de nuestro tiempo consiste en la injusta distribución de la riqueza, esta situación es el resultado de la concepción injusta, que sobre la naturaleza y función de la autoridad, proclamó y mantuvo el Liberalismo Económico, que aprovechó poniéndola en práctica el capitalismo; pero ello no significa que debe buscarse una nueva forma de Justicia para resolver el problema; bastará restaurar el imperio de las -- tres especies de justicia ya apuntadas. Además, resultaría más injusto determinar cuáles son los bienes superfluos para que los reclamaran los indigentes. De ahí que no puede hablarse de una cuarta especie de Justicia, sino que la Justicia Social debe considerarse como sinónimo de Justicia General, o mejor aún, como noción genérica de Justicia referida a lo social. En este sentido la Justicia Social no resulta exclusiva de una sola clase, sino que viene a ser principio de armonía que debe imperar en toda sociedad perfecta. Cuando la Justicia Social se conoce en su expresión más exacta y se aplique como criterio regulador de la conducta humana, entonces el hombre habrá logrado la paz y tranquilidad. Esa es también la máxima aspiración y fin último de la Seguridad Social: La integración de un mundo en el que no existan los males sociales que ahora padecemos, porque el devenir del -- hombre esté asegurado y todo esto será el resultado de la elevación del hombre por el hombre mismo, mediante una inteligencia y acertada política social.

Como lo hemos dicho, tal parece que Justicia Social y -- Seguridad Social se confunde; sin embargo, la Seguridad Social es uno de los fines a que aspira el hombre, pero frente a la Justicia Social resulta ser un medio, el más idóneo.

La Justicia Social es el fin último a que tiende el mundo, -- porque no hay más que revelar al hombre que la carencia de -- Justicia, es decir, la Injusticia; y la Justicia se logra --

utilizando todos los medios que la inteligencia humana es capaz de concebir. De ahí que, entre la Justicia Social y la Seguridad Social, se aprecie una diferencia como la de medio a fin, o la de causa a efecto. Sin embargo, esta diferencia no excluye a estos dos conceptos como se excluyen el bien y el mal o lo positivo y lo negativo, sino que más bien son diferentes estrados o momentos de un estado social placentero, uno antes que otro, pero que al fin y al cabo ambos son creaciones del ingenio humano y producto del orden social en que el hombre transcurre su existencia. Cuando se logre establecer la Seguridad Social, en su expresión más pura, se estará más cerca de la Justicia Social y cuando ésta también se logre, lo que seguramente sucederá, tardando o temprano, ya el hombre aspirará a conseguir algún valor superior a la Justicia Social, porque esa es la condición humana y porque eso también es su fin metafísico del hombre: buscar su superación no su degradación.

6.- PREVISION SOCIAL.

Audiendo a la etimología de las palabras, principalmente de la primera, nos informamos de que "previsión" es un sustantivo derivado del verbo "prever" que quiere decir: ver de antemano o con antelación, es decir, conocer por señales o indicios lo que ha de acontecer. Está compuesta de dos partes: "pre", que denota antelación o prioridad y "visión" o acción de prever. De donde resulta que Prevención es la acción o facultad de conocer con antelación por medio de señales, lo que ha de suceder, siendo previsor la persona que posee dicha facultad.

El individuo sabe con anticipación que durante su vida tendrá necesidad de alimentarse, vestirse y guardarse de los fenómenos naturales; también sabe que llegará una época de su vida en que su capacidad productiva menguará; por tanto, es indispensable que para cuando esto suceda cuente con una reserva de bienes que le permitan prolongar su existencia. Siendo todos estos acontecimientos igualmente nocivos para la subsistencia, la capacidad de razonar le aconseja prevenir, es decir, preparar también anticipadamente los medios necesarios para evitar o atenuar esos acontecimientos nocivos.

Algunas veces el individuo logra acumular esa reserva de bienes que destina para necesidades imprevistas. Pero no siempre consigue su objetivo; y en estos casos, que por desgracia constituyen una alarmante mayoría, el hombre padecerá la falta de alimentos, vestido, asistencia, etc. Para evitar esta situación aflictiva, ha recurrido al ahorro y a la provisión.

Afirma Bonilla Barria (22) que la Previsión se ocupa de hechos o posibles acontecimientos futuros e inciertos, con el fin de evitarlos o reducir sus efectos. Para ello se recurre, principalmente, al ahorro o al seguro. El ahorro consiste en gastar menos de lo que se produce, con el objeto de destinar lo no consumido a necesidades futuras. El seguro tiene la misma finalidad que el ahorro, pero difiere en el procedimiento y forma de cubrir el riesgo, éste es más completo y efectivo, porque cuenta con medios suficientes para cubrir las necesidades económicas producidas por el riesgo.

Cuando el individuo por sí mismo no es capaz de resolver las necesidades que esos acontecimientos inciertos producen, entonces reclama la ayuda del grupo más próximo que es la familia y posteriormente de la sociedad, sobre todo cuando los daños son mayores o se suceden con frecuencia. En estas circunstancias, la sociedad asume la obligación de fomentar el ahorro popular haciendo así la Previsión Social.

El distinguido maestro Mario de la Cueva, en su obra "Derecho Mexicano del Trabajo", cita a Kotoschkin, quien ofrece el concepto de Previsión Social diciendo: "Entiéndese por previsión social, generalmente, el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles, fuera del trabajo."

El propio maestro de la Cueva, afirma que "la previsión social es la política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación del trabajador, a facilitarle una vida cómoda e higiénica y asegurarlo contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia."

Y aunque la previsión social se vincula al derecho del trabajo como obligación derivación, no se circunscribe estrictamente al trabajador. Ya lo decíamos antes, que la Previsión Social es el resultado del nuevo concepto de solidaridad social y nuevo método de protección colectiva. La Asistencia Social, dignos también, ayuda al individuo cuando éste sufre ya las consecuencias del infortunio, la Previsión Social, por el contrario, anticipa su llegada y siempre es mejor prevenir que remediar, resta un esfuerzo muy popular. Lo que sucede es que la clase asalariada ha fomentado con mayor vehemencia y eficacia la previsión entre sus diversos grupos.

Entre la Previsión Social y la Seguridad Social existen diferencias imperceptibles, porque son solamente de matiz, y no de esencia:

A.- La Previsión Social es el conjunto de medios o actividades que esperan pacientemente los acontecimientos futuros e inciertos para tratar de evitar o reducir sus efectos nocivos; la Seguridad Social actúa adelantándose a los siniestros.

B.- La Previsión Social protege al individuo, principalmente; la Seguridad Social también al individuo pero en función del grupo familiar.

C.- La Previsión Social reúne medios materiales para resarcir al individuo de los daños causados por los infortunios; la Seguridad Social organiza e invierte convenientemente los recursos económicos atendiendo a la función social de esos mismos recursos.

7.- LA SEGURIDAD SOCIAL.

Cuando el hombre se ve amenazado por elementos y fuerzas para él desconocidas y que, por lo mismo, no puede dominar a pesar de su inteligencia; cuando esas fuerzas y elementos le perturban el estado de naturaleza en que vive, entonces busca la forma de someterse a salvo de tales agentes perturbadores y desde ese momento surge para él la necesidad de la seguridad para oponerle a la inseguridad que representa el hecho de estar expuesto a las fuerzas externas que le impiden la vida placentera y feliz a que naturalmente aspira.

Pero a medida que el hombre evoluciona y enriquece el acervo de su cultura, conoce más los objetos que le rodean, encuentra la solución para algunos de sus problemas y va satisfaciendo algunas de sus necesidades, las más apremiantes y vitales; pero mientras tenga necesidades insatisfechas, mientras esté expuesto a las contingencias del medio en que se desenvuelve, habrá inseguridad, habrá la ignorancia del futuro incierto y siempre seguirá a conseguir el valor seguro, a lograr el estado de ánimo que proporciona el conocimiento de futuro, porque sabiendo lo que le espera en el curso de su existencia, buscará la forma de prever lo que en otras circunstancias sería una contingencia. "Vale más prever que lamentar", reza un aforismo muy popular.

Cuando la necesidad de seguridad se generaliza, se convierte en una necesidad colectiva, haciéndose así la idea de la Seguridad Social como remedio contra esta necesidad. Por eso se ha dicho, y con razón, que "el concepto de Seguridad Social tiene como eje vital el anhelo congénito del hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas" (23); y por eso también se ha dicho que la idea de la Seguridad Social nació con la sociedad misma, porque desde que el hombre

se congregó para formar los primeros grupos humanos, desde ese momento surgió la necesidad de conocer el futuro, es decir, de sentirse seguro. Mientras la inseguridad social no se elimina, satisfaciendo las necesidades y ofreciendo una anticipada protección en contra de los riesgos sociales, la Seguridad Social seguirá siendo un valor desconocido para el hombre.

Muchos y muy variados han sido los conceptos que se han externado para tratar de definir la idea de Seguridad Social. Esto es muy natural. Pero el contenido y la esencia, en sí, es fidedigno y verdadero, su imagen o su expresión, es decir, el concepto que cada uno de nosotros se forma de la idea, es múltiple, fraccionando y no pocas veces incorrecto. De aquí que se puedan ofrecer diversidad de conceptos, de acuerdo con el particular punto de vista de cada individuo.

En efecto, para algunos la Seguridad Social es un fin en sí misma, es la concepción del mundo social futuro (24), es decir, un nivel, un estado de vida logrado por la humanidad, en el que el hombre es totalmente feliz, porque la inseguridad se ha eliminado, porque se han satisfecho todas las necesidades, tanto individuales como colectivas. De aquí que a las personas visionarias al respecto de reformas sociales, tendientes a alcanzar ese estado social, tienen un sentimiento artístico sumamente sensible porque perciben ese universo ideal futuro.

El mismo criterio ha sustentado la Iglesia Católica a través de sus hierofantes. En la Divina Misión legada, de 1929, se refleja en forma admirable y profunda claridad el concepto de la Seguridad Social: "El bien común de orden temporal consiste en la paz y seguridad de que las familias y cada uno de los individuos puedan gozar en el ejercicio de sus derechos, y a la vez, en el mayor bienestar material y espiritual que sea posible en la vida presente, mediante la unión y la coordinación de la actividad de todos" (25).

Se ha dicho también, que la Seguridad Social es la aspiración fundamental del hombre de satisfacer sus necesidades colectivas y que este anhelo se encuentre en la raíz de sus instintos de conservación de la vida y de la raza, por tanto, de su estructura biológica y social (26). Es el nuevo mundo social futuro. En cambio, para otros la Seguridad Social es solo un medio o instrumento, el más idóneo quizá, para alcanzar ultteriores fines.

Para Sir William Beveridge, la Seguridad Social es un medio eficaz para combatir los cuatro monstruos que asustaban la estabilidad económica-política de la Gran Bretaña al

iniciarse la Segunda Guerra Mundial, en la Seguridad Social, para éste y otros no menos ilustres testigos, equivale a la seguridad en los ingresos de cada asalariado (27). Por medio de la Seguridad Social se pretendía una mejor y más justa distribución del ingreso nacional.

Por eso se afirma que la Seguridad Social es un nuevo sistema de provisión social, que resulta de la conjugación y colaboración de las ideas de Seguro Social y Asistencia Pública; es un sistema que está llamado a ofrecer los nuevos medios y procedimientos para resolver los graves y múltiples problemas de la vida humana actual, provocados por la insuficiencia de los medios económicos necesarios para satisfacer las diversas necesidades colectivas (28). La Seguridad Social, en fin, es un conjunto de medidas técnicas, para garantizar la seguridad individual, consistente en la oportunidad para toda persona de disfrutar de un medio de vida superior en el orden material y espiritual (29). Es un hecho evidente que la Seguridad Social se ha edificado sobre bases fundamentalmente económicas. El financiamiento de la mayoría de los regímenes de seguros sociales, paso anterior a la Seguridad Social, sigue siendo el sistema de cotización basada en el salario y a cargo de los trabajadores, patronos y en la mayoría de los casos, también a cargo del Estado por medio de subvenciones o como contribuyente. La materia imponible, por regla general, es la cotización, que en los regímenes modernos de protección social obligatoria, ha cambiado de contenido. Ha pasado de ser esfuerzo individual de previsión mutualista, para llegar a constituir una participación personal en la solución de una necesidad social, al grado de que se puede considerar como una transferencia al salario con características impositivas.

Por el mismo carácter de la Seguridad Social, el significado y alcance está en relación íntima y directa con la evolución y desarrollo económico del país de que se trata. Así, en un país con una economía sólidamente cimentada, los recursos disponibles, para la consecución de la Seguridad Social, serán mayores, estableciéndose un círculo entre la Seguridad Social y el desarrollo económico-social, mediante una más justa redistribución de la renta nacional.

Pero no basta para resolver los problemas sociales, con cambiar el sistema económico en que se vive o el régimen de propiedad de los medios de producción; es necesario, y de primer orden, volver la atención al mundo de los valores y reconocer, muy a pesar nuestro, la trascendencia y supremacía de ciertos valores respecto a los bienes materiales. Se impone una reordenación del mundo de estos valores; y los valores morales, quisiéramos o no, deberán ocupar el lugar prepon-

derante; deberán ser los presupuestos de la Seguridad Social para que ésta pueda con todo éxito lograr sus fines. Porque ningún pueblo ni persona puede encontrar la verdadera y completa felicidad en el sólo goce de los bienes materiales, -- porque éstos, por esencia, son incapaces de satisfacer las -- tendencias y aspiraciones específicamente humanas. Pero esta reordenación no se logra sino atendiendo los fundamentos metafísicos del hombre y de la sociedad, dando mayor importancia, o mejor dicho, su justa colocación a la moral. Por eso la Seguridad Social no debe limitarse al contenido asistencial, sino que debe, fundamentalmente, educar al hombre en los principios morales.

A pesar de la bondad de todo sistema de Seguridad Social, en contra de éste se han agrandado las más diversas objeciones; se ha dicho que la Seguridad Social, trae como consecuencia lógica el debilitamiento y hasta la atrofia, del espíritu de iniciativa y previsión en el hombre, porque al -- saberse seguro, se tiene la confianza plena de que la Seguridad Social le garantiza una vida libre de infortunios, adopta una postura pasiva, que además le resulta muy cómoda, porque no requiere de ningún esfuerzo, y ya no se preocupa en luchar contra la adversidad. El hombre protegido por la Seguridad Social se concreta a vivir ajustado a los beneficios, escasos o abundantes, que le otorga el sistema al que pertenece y estas facilidades puestas a su alcance sin mayor esfuerzo, va aniquilando todo vigor, sobre todo espiritual, -- hasta convirtiéndolo en cuerpo negativo para todo progreso social, constituyendo, al fin de cuentas, una carga social.

Los anteriores argumentos no son válidos si se tiene en cuenta que los beneficios que otorga, generalmente, un sistema de Seguridad Social, cuando menos por ahora, garantizan -- un mínimo de subsistencia que cada individuo, por su parte, -- puede mejorar por iniciativa propia. El hombre que abandona su futuro a la gracia de la Seguridad Social, es un hombre -- que sin ella sería un indigente.

Concepto y definición guardan, entre sí, la misma relación que idea y palabra, por lo que, después de haber expuesto el concepto de Seguridad Social, intentaremos exteriorizar ese concepto por medio de la palabra clara, ofreciendo una definición.

Como expresión del concepto, la definición guardará las mismas características y elementos; sin embargo, esas características y elementos se aprecian por el sujeto observador en concordancia con su particular punto de vista; en tal virtud el concepto y, por ende, la definición del mismo, variarán en cada uno de nosotros; por eso, la más perfecta de las

definiciones resultará incompleta, porque la capacidad humana no puede alcanzar el conocimiento perfecto de las cosas. En consecuencia, la mejor definición será la que cada sujeto de juicio del conocimiento de la idea. Lo obstatante, es de esencial imperativo ofrecer no otros nuestra propia definición, - no sin antes referirse a la que propone abraham Epstein y Arthur Altmeppen.

Estos autores definen la Seguridad Social diciendo que: "La Seguridad Social es el deseo de todos los seres humanos, por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones económicas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro" (30).

El hombre es el más indefenso de los seres vivientes, - sobre todo en su infancia, durante su vejez y cuando su capacidad productiva se ve disminuida por una fuerza superior a la suya. Por eso siempre vive bajo la eterna amenaza que representa el desconocimiento del devenir y, por eso también, el deseo constante del hombre por una vida feliz y sin zozobras. De ahí que consideremos que la definición transcrita, es una de las que con mayor acierto refleja la idea de Seguridad Social; sin embargo, refiere una serie de riesgos que, desde luego, no son todos los que perturban la tranquilidad del hombre.

Con frecuencia muchos autores confunden los conceptos - de Seguro Social y Seguridad Social, atribuyéndoles, por igual, la misma finalidad, es decir, la erradicación de prestaciones económico-sociales para satisfacer necesidades vitales de la población trabajadora. La razón es que al mismo tiempo que se distinguen, también se confunden, porque no es posible establecer una línea divisoria tan precisa que permita distinguirlos como lo blanco y lo negro o lo positivo y lo negativo. Un ejemplo ilustrará mejor esta afirmación: Imaginemos un cono invertido, cuya base tiende hacia el infinito y su vértice es el punto de apoyo de la figura. Este punto es el Seguro Social y la base la Seguridad Social; en ningún punto de la figura se puede señalar la convergencia o divergencia de los conceptos.

Para nosotros, Seguridad Social es el mundo social futuro, en el que se ha conseguido erradicar al tener humano por el devenir desconocido, al tener la certeza de que cualquier infortunio será resuelto mutuamente con base en la solidaridad social. Si bien es cierto que este mundo social futuro difícilmente puede lograrse, también es cierto que la Seguridad Social debe ser integral o no ser nada, porque todo beneficio parcial será un medio para lograrla, pero no será Seguridad Social.

La Seguridad Social es la evolución misma de los Seguros Sociales. Estos paulatinamente van ampliando su concepción, abandonando la tendencia original de individualizar al beneficiario, y adquiriendo un relevante carácter social, generalizando la protección y ampliando, tanto cuantitativa como cualitativamente, las prestaciones que concede, hasta conseguir el ideal: la protección de toda la población en contra de todos los riesgos de su vida individual y familiar, así como elevar el nivel de vida en todos los órdenes.

C A P I T U L O II

ANTECEDENTES GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.- EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL DESDE EGIPTO, GRECIA Y ROMA.

Es ya una práctica generalmente aceptada, que al iniciar el estudio de una disciplina, se acuda a sus antecedentes más remotos; ello obedece a un razonamiento lógico, pues para mejor conocer un objeto, es conveniente y aconsejable buscar la fuente en donde nace, y hasta entonces podemos afirmar que lo conocemos y podemos definirlo. Nosotros hemos adoptado este sistema, porque consideramos que en esta forma podremos entender mejor el por qué de la Seguridad Social y los fines que persigue. En tal virtud, iniciaremos nuestra búsqueda desde la Cultura Egipcia, por considerarla una de las más antiguas y avanzadas de su época.

Si bien es cierto que la Seguridad Social es una institución moderna de no hace más de un siglo, forzando un poco el concepto es posible encontrar algunos antecedentes muy remotos en la caridad, beneficencia y asistencia pública, que se practicaron en los pueblos primitivos; en unos más que en otros, pero que, siendo la caridad un sentimiento de ayuda al semejante, seguramente fue conocida en los pueblos a que nos vamos a referir.

Es indudable que la Seguridad Social, aunque sea en su aspecto más rudimentario, es tan antigua como la sociedad misma. Si esperásemos encontrar a la Seguridad Social en su concepción moderna, pronto nos daríamos cuenta que esta institución es muy reciente, pero estudiada tal y como se le conoce actualmente, no sabríamos las causas que le dieron origen. Lo anterior aseveración, se explica si consideramos que la Seguridad Social es un remedio aplicado a la inseguridad social.

Ahora bien, la inseguridad social se ha combatido por diversos medios; al principio, a través de las distintas manifestaciones religiosas; en forma ya más avanzada, por moralistas y pensadores -pasando por los medios empíricos-. Pero conocidas las causas de la inseguridad, se han podido utilizar las mejores medidas técnicas y científicas para atacarla. Por eso, sin temor a pecar de sofistas, podemos afirmar que la Seguridad Social se ha practicado desde épocas que no registra la historia humana. Naturalmente que esta Seguridad Social era el resultado del grado de cultura de cada pueblo y tenía un marcado carácter asistencial, constituyendo su principal preocupación los efectos de las enfermedades. Pensaban los primitivos que los males que ataca-

rraban al hombre eran producto de los demonios y, por tanto, había que combatirlos con la magia y el tabú (31). Aunque -- otras veces eran los dioses quienes, irritados por alguna -- irreverencia, castigaban al humano causando tempestades, epi-- demias, sequías, etc., y entonces también había que ofrecer sacrificios a los dioses para volverlos propicios. Estas -- ofrendas y prácticas de hechicería, constituyen el antecedente más remoto de la Seguridad Social. El hechicero se con-- vierte en sacerdote, en rey y jefe; igualmente el hechicero era el primitivo médico que curaba a su manera a los poseí-- dos de los demonios. En Egipto encontramos a los Pastojer, -- sacerdotes y curanderos; en Caldea los Kekanin que eran a la vez conjuradores y teósofos (32).

La Cultura Griega, al evolucionar en todas las ciencias y las artes, pronto rompió con el mito y la hechicería, na-- ciendo la medicina como resultado de las experiencias que se fueron codificando; ya no era el procedimiento mágico o la -- imposición del tabú, sino el razonamiento lógico, lo que ex-- plicaba la causa del mal. Sin embargo, a pesar de este adel-- tante, no se tiene noticias de instituciones de Seguridad So-- cial o de ayuda organizada al necesitado, como no sea la -- práctica de la caridad hacia los heridos en la guerra, viudas y huérfanos. Seguramente se debió a la configuración y es-- tructura de la organización social, pues también existió la clase de los esclavos, sin ningún derecho, y la clase alta -- dedicada al estudio y meditación, a la política o al arte, y quizá estas actividades absorbieron al hombre helénico, quien no tuvo tiempo de volver la mirada a los necesitados, sino -- es a través de la Escuela de los Estoicos, que tanta influen-- cia ejerció sobre Roma.

Pitágoras, a través de sus discípulos, resultaba ser un reformador religioso y un precursor de la Seguridad Social. -- Sus discípulos ponían sus bienes en común, constituyendo un modo especial de vida privada, una asociación religiosa, éti-- ca o científica. El vínculo de la comunidad dió origen a la ayuda mutua; no se reparaba en realizar largos y penosos via-- jos, para acudir al funeral de un hermano muerto el que mu-- chas veces ni siquiera era conocido (33).

Las ideas expuestas por Platón, en su República, corres-- ponden a una utopía en el sentido auténtico, pues en la so-- ciedad ideal pretende solucionar los grandes males sociales.

Como vemos, la idea de Seguridad Social era sumamente -- vaga, cuando más se la consideraba como el antídoto primiti-- vo aplicado a la inseguridad social. Es en Roma donde se le -- empiezan a descubrir los caracteres más definidos, pues ya -- sea en forma directa o indirecta, proporcionaban ayuda a los necesitados a través de los Collegia y la Sodalitia, que --

eran sociedades de socorros mutuos. Entre otros fines, éstas tenían el de pagar un seguro de muerte o gastos funerarios, gastos que realizaban en común, valiéndose de una serie de ceremonias rituales (34). En los Collegia se agrupaban los plebeyos y en la Sodalitas los patricios.

Escasos son los datos que nos llegan de estas sociedades, que en un principio tuvieron un marcado carácter religioso y mutualista. Sin embargo, se sabe que en la época de Servio Tulio, por los años 67 a 64 antes de Cristo, por la Lex Julia se abolieron los Collegia y Sodalitas. Más tarde, Julio Cesar las restauró para someterlas a una reglamentación especial; en lugar de constituir un sistema de libre asociación, requerían de autorización previa (35). Tal circunstancia nos lleva a concluir que estas organizaciones fueron aprovechadas con fines políticos y así se desprende también de la famosa Catilinaria, en donde se deja entrever que Catilina estaba apoyado por los Collegia y las Sodalitas.

Junto a estas organizaciones de carácter religioso, aprovechadas por los políticos, nacieron los Collegia artificum vcr opificum, que eran de índole puramente profesional (36). Pero es indudable que cualquiera que haya sido el vínculo de comunidad, ya sea religioso o profesional, contemplaron la inseguridad social e individual de sus miembros y, por tanto, buscaron alguna solución a esa inseguridad.

Con el triunfo del cristianismo, fueron desapareciendo estas asociaciones o evolucionaron para formar las cofradías, de carácter preponderantemente religioso. Una nueva moral religiosa de ayuda al prójimo despertaba y alimentaba la solidaridad humana, que obliga a dar alimentos y proteger a los indigentes, viudas, huérfanos, ancianos e inválidos. Esta labor fue continuada por los utópicos, hasta que el trabajador logra conquistar tan importantes como el derecho de asociación profesional y con ello la fuerza suficiente para reclamar en su favor la aplicación de medidas técnicas de provisión, tendientes a combatir los males que provoca la inseguridad social. Se puede afirmar, con justicia, que los utópicos prestaron una gran aportación a la sociedad para el logro de la Seguridad Social, porque fueron poseedores del más aventajado sentimiento artístico, al concebir ese universo ideal del futuro.

2.- LOS UTOPICOS.

Utopía, dice Víctor Hugo, (37) es "la verdad de mañana".

Los utópicos que figuran en la historia espiritual de la humanidad revelan, a primera vista, lo que tienen en común: son soñadores, artífices de algo que no existe, imaginario o

que debe ser; son como pintores de un cuadro de algo que desearían que fuese real; en suma, la utopía es un deseo.

Pero el deseo utópico no debe confundirse con el deseo instintivo, de la supervivencia o conservación de la especie; lo que inspira en el deseo utópico, es el afán de justicia, es el sentimiento de lo justo y, por lo mismo, es una manifestación del alma, que puede traducirse en una visión religiosa o filosófica, es decir, en una revelación o idea, que, por esencia, no puede realizarse en el individuo, sino sólo en la comunidad.

Utopía significa desenvolvimiento de las posibilidades que encierra la convivencia humana en un orden social justo. Por eso, mediante la utopía, al igual que a la naturaleza, se pretende dominar a la sociedad con el cálculo y la construcción técnica; y por eso también, los resultados de la utopía derivan de un proceso lógico de fuerzas sociales, sistematizadas en tal forma, que produzcan los planos del edificio -- perfecto de la sociedad, porque la utopía propiamente dicha, no se entrega a la fantasía para caer en un género novelesco comparable a las grandes utopías antiguas, sino que la utopía en su concepción moderna, exacta y real, busca resultados lógicos (38).

Es indudable que Platón, uno de los primeros utópicos, obró movido por el afán de fundar una realidad social conforme a la idea, buscando instrumentos humanos para su realización; sin embargo, es con el socialismo que se inicia un género utópico basado en la doctrina y la acción, en el proyecto y experiencia. Para mejor comprender, vamos a referirnos a las ideas fundamentales que expusieron quienes han sido -- considerados los utópicos más destacados.

A.- Sir Thomas Moro.

Fue un brillante abogado inglés, que vivió en el siglo XVI; desarrolló su actividad al servicio del Rey Enrique VIII de Inglaterra, en donde tuvo un desempeño sobresaliente, gozando de la estimación popular por su sana y recta política, prestigio que pronto trascendió a los países europeos, y no pocos reyes y grandes personajes solicitaban sus servicios profesionales. De esta situación se benefició Enrique VIII, pues Thomas Moro le sirvió como consejero y muchas veces como mediador en asuntos diplomáticos. Sin embargo, y como una ironía del destino, fue decapitado precisamente por orden de su Rey a quien había servido con tanta dedicación, cuando Moro se negó a aprobar la conducta licenciosa del monarca.

Moro había sido condenado a morir en la horca y, además,

ser descuartizado, por el delito de alta traición; pero Enrique VIII le conmutó la pena por la decapitación simple. Por eso Moro se expresó con ironía al agradecer esta última gracia, diciendo: "Dios guarde a mis hijos y amigos de la clemencia del Rey."

Thomas Moro, para criticar el sistema de organización social inglés, concibió una isla que llamó utopía, que quiere decir "en algún lugar", en donde la población estaba repartida en 54 ciudades.

La población trabajaba cuando más una jornada diaria de 6 horas; el tiempo restante cada quien era libre de utilizarlo como mejor quisiera, pero no se permitía la holgazanería, sino que debían dedicarse a cultivar las letras y las artes, pues a todos se les brindaba la oportunidad de ser más útiles al Estado. Los juegos de azar eran absolutamente desconocidos.

La jornada de 6 horas era más que suficiente para producir los bienes y servicios necesarios para la subsistencia de todos; y no sólo era suficiente, sino que excedía a las necesidades, lo cual revela cuán numerosa era, en los demás países, la parte de la población que permanecía en la holganza. En este aspecto, Moro estableció una diferenciación entre el orden social utópico y el de los demás países en los siguientes términos: "En primer lugar casi todas las mujeres, que constituyen la mitad de aquella población donde las mujeres trabajan, cada siempre los hombres huelgan en lugar de ellas y los sacerdotes y religiosos que así son llamados, ¿cuán ociosa turba no componen? Además, todos los ricos, especialmente los propietarios de latifundios, que el vulgo llama nobles, y sus numerosos sirvientes, baranda de espada, chinos y brilonos y, finalmente, los mendigos robustos y sanos, que simulan una enfermedad cualquiera para ocultar su holgazanería. Veréis entonces que el número de los trabajadores cuya actividad se aplica a proveer las necesidades del género humano es muy inferior al que podéis suponer y considerad que bien pocos de aquellos ejercen un oficio indispensable. Como todo se mide entre nosotros por dinero, se necesitan infinidad de profesiones inútiles y superfluas, que sólo sirven al lujo y a la vanidad."

"Si esta masa de hombres se repartiera entre los oficios que son necesarios a la vida natural, la abundancia de los productos necesarios sería por fuerza tan grande, que los precios serían hasta inferiores al sustento de los artesanos. Mas si todos los hombres que hay se afanan en oficios inútiles, si todas las turbas que languidecen en el ocio y la holganza, cada una de cuyas personas consume una parte de los productos del trabajo ajeno igual a la de los productores, -

se viesen obligados a participar en un trabajo de utilidad e interés general, se comprende fácilmente cuán poco tiempo -- bastaría para conseguir todo lo preciso para las necesidades de la existencia, así como para los placeres verdaderos y naturales, y aún sobraría. " (39)

La comparación y el razonamiento revelan un gran conocimiento de lo social y resulta una verdad incontrovertible. Pues en Utopía sólo existía un número muy reducido de personas que, teniendo fuerzas y edad para el trabajo, estaba dispensado. Entre estas personas se encontraban los funcionarios, y aunque el Estado los exhorta a trabajar, ellos jamás trataban de permanecer en el ocio. Cuando algún artesano se instruía y lograba un notable progreso, era dispensado de su oficio original para ingresar al grupo de los letrados.

En Utopía la célula de la organización social era la familia, basada en la institución del matrimonio. Por eso se protegió con especial celo, principalmente desde la elección de los esposos, castigando con la esclavitud a los profanadores. El divorcio solamente se permitía en caso de adulterio y previa autorización del Senado. Cada familia debía tener no menos de 10 hijos ni más de 16.

Motivo de especial preocupación para los utópicos, fue el cuidado de los enfermos, éstos recibían toda clase de atenciones, en hospitales públicos que había fuera de la demarcación en que tenía asiento la ciudad; no existía el problema del cupo, pues estaban contruidos en tal forma que, -- por abundantes que fuesen los enfermos, nunca sufrían privaciones. Tan magnífica era la atención proporcionada, que no había enfermo que prefiriese ser atendido en su casa. Además, existían comedores públicos, pero se permitía que quien lo deseara comiera en su casa, aunque era muy frecuente encontrar comida más rica y saludable en los comedores públicos que en la propia casa. También existían salones especiales para los niños, al cuidado de matronas.

Rafael Hitladsø, ilustre inglés, iba más allá de la Utopía de Moro, pues afirmó que mientras se mantuviera el régimen de propiedad privada en un país, no se lograría la Justicia. (40)

B.- Tomaso Campanella.

Tomaso Campanella, junto con Platón y Thomas Moro, constituyeron la trilogía de los grandes utópicos. Con sus ideas sembraron la semilla que, la iglesia primero, y la Revolución Francesa después, harían fructificar en nuevos sistemas de vida para la humanidad. Para expresar la idea de una Repúbli-

ca, creó una ciudad ideal que llamó "La Imaginaria Ciudad del Sol". En ella, al igual que Thomas Moro, criticó el orden social de su tiempo y propuso sistemas y formas de vida que eran posibles sólo en un país imaginario.

Este pueblo decidió vivir de conformidad con principios filosóficos, y su principal objetivo era abolir la propiedad en cualesquiera de sus formas, pues ésta nace, según ellos, de un sentimiento exagerado de amor propio, pues cada cual aspira a poseer, a título exclusivo, casa, hijos y mujeres, y consecuentemente, procura enriquecer a sus hijos y mujeres en cumbrándolos en los más altos puestos del gobierno y haciéndolos herederos de cuantiosos bienes; para conseguirlo, recurren a todos los medios, por más ruines que parezcan; y así, los pobres, débiles y los de origen humilde, se tornan avaros, intrigantes e hipócritas; en cambio, cuando el amor propio desaparece, subsiste solamente el amor a la colectividad. Por eso, aunque en el país de origen no estaba establecida la comunidad de mujeres, la Ciudad del Sol adopta el sistema, bajo la idea de que éste se ajustaba más a la norma fundamental de que todo debía ser común. Se criticaba que este sistema de vida, fomentaba la holganza y se corría el peligro de atrofiar la iniciativa del individuo, por el hecho de que cada cual es peraría que los demás trabajaran. A esta objeción, respondía Campanella que el peligro no existía, porque los solidarios sentían secundado amor a la patria y ese sentimiento los hacía trabajar sin reparo.

En la Ciudad del Sol se observa una absoluta comunidad de bienes y de trabajos; éste se distribuía entre hombres y mujeres, en atención a la edad y sexo, más no se distinguían clases sociales por su actividad. La educación del niño tenía gran importancia (estaba a cargo del gobierno), y más todavía, la procreación de los hijos, pues se practicaba una científica forma de controlar la natalidad. Después de que el joven era educado en todas las ciencias y las artes, según su vocación se le designaba el trabajo que debería desarrollar (lo contrario pasaba en Utopía). La jornada diaria de trabajo era de cuatro horas.

Podemos afirmar con certeza, que estas ideas constituyen el más efectivo y auténtico de los antecedentes de la Seguridad Social, no tanto por los sistemas de ayuda que se observaban, sino por el impacto que produjeron las ideas en la conciencia de las clases sociales dominadas.

En contra del género de vida propuesto en la Ciudad del Sol, se ha objetado que no es posible realizar el sistema comunitario, porque no es posible encontrar las mismas condiciones en el medio ambiente y porque, además, llegaría un día en que tendrían que corromperse. Por otro parte, si el

género de vida propuesto no es aceptado por la generalidad de los pueblos, debe concluirse que no es bueno. Sin embargo, estas objeciones se formulan, desde fuera del objeto que se juzga, o sea, con una mentalidad capitalista y libertinaje; tal vez si nos colocáramos dentro del género de vida comunitario, como se lo propone en la Ciudad del Sol, lo apreciaríamos en su justo sentido.

C.- Francis Bacon.

Este es otro de los grandes utópicos que hemos llamado del género novelasco, porque también expuso sus ideas cubiertas de fantasía, que más bien parece una narración irreal. Descubrió un lugar imaginario que llamó La Nueva Atlántida - que providencialmente descubrió en uno de sus viajes marítimos. La importancia de esta descripción radica en que también, como Thomas Moro y Tomaso Campanella, este autor manifiesta sus deseos de reformar el orden social establecido.

D.- Fray Vasco de Quiroga.

Además de instruir a los indios de la Nueva España, en la religión cristiana, quiso implantar una obra perdurable y de auténtica utilidad social, enseñándoles diversos oficios para que ellos mismos produjeran los bienes y servicios para su subsistencia. Advirtió la necesidad de establecer hospitales, en donde los nativos recibieran atención médica; en efecto, lo hizo en 1532 y dichos establecimientos fueron contruidos a manera de verdaderas Repúblicas, Pueblo-Hospital, en donde los indios aprendían la doctrina cristiana y trabajaban en común cuyos productos se repartían.

En el hospital se enseñaba a los niños huérfanos; se impartía la instrucción elemental y se proporcionaba hospedaje a los peregrinos. Se enseñaba a los indios a ser útiles a la sociedad, a gobernar y obedecer y, en fin, a bastarse a sí mismos y a su familia. Con estas instituciones el Lic. - Vasco de Quiroga pretendió realizar en México el ideal de Thomas Moro. Propuso la vida comunitaria y la actividad encaminada a conseguir el bien común. Sin que faltara una muy adecuada legislación, como en toda bien organizada República, constituida por las Ordenanzas de los hospitales, cuya norma fundamental era la caridad y ayuda mutua.

Lo anterior se explica si se tiene en cuenta que el Lic. Vasco de Quiroga, fue contemporáneo de Moro y que conoció la Utopía de este ilustre pensador y filósofo inglés. Aquella República que imaginara el Councillor de Enrique VIII, al parecer irrealizable, se hizo realidad en la Nueva España, ---

gracias a la inteligencia y fuerza de voluntad de Don Vasco de Quiroga, gloria de su raza y honra de su pueblo; modelo para todos los que quieran entender el más grande de los mandamientos humanos, "el amor a nuestros semejantes".

3.º. LOS SOCIALISTAS UTOPICOS.

A.º. SAINT-SIMON.

Se afirma que Saint-Simón es el fundador de la Ciencia de la Sociología, porque fue uno de los primeros que estudió en forma más completa los elementos, leyes y contradicciones de la sociedad (41). Una de sus aportaciones más importantes, consistió en señalar la crisis por la que atravesaba el orden social de su época y afirmar que ello implicaba la necesidad de que mando y gobierno pasaran a manos de los productores. Se requería que la sociedad estuviera bajo una administración, no bajo un gobierno, porque éste, sin excepción, es malo. Ya no importa la clase de parásitos que gobiernan; ahora importaba que los productores asumieran la dirección de la sociedad. Pretendió conciliar, con esta ingenua invitación, los intereses de las clases sociales en pugna, la patronal y la asalariada; por esto se le considera como uno de los primeros utópicos.

Observó que la sociedad de su época atravesaba por una grave crisis y que para salir de ella sólo había una forma: superar el gobierno, porque no era posible que en una sociedad esencialmente industrial, existiera un gobierno eminentemente feudal, en donde se distinguían con nitidez meridiana, dos clases sociales: una que mandaba y otra que obedecía; -- sus discípulos identificaron a estas clases sociales como la de los explotadores y explotados, respectivamente. Pero, -- concluía, que esta transformación no era posible en un sólo país, porque de ser así, los demás le obstaculizarían el camino; por eso proponía un movimiento general en toda Europa, que llamó posteriormente Europeísmo.

También proponía, como una solución a los problemas sociales, la organización de los asalariados. Sólo cuando la mayoría de los individuos se agrupen en asociaciones industriales, más o menos numerosas, podrá adquirir la fuerza necesaria que le permitiera contender como un sólo bloque y dirigirse a un fin común. Era la semilla que pronto germinaría en las conciencias de la clase proletaria, para dar nacimiento a los grandes movimientos previos al reconocimiento del derecho de asociación profesional de los trabajadores, -- uno de cuyos frutos había de ser la Seguridad Social.

B.- ROBERTO OWEN.

Owen organizó instituciones de carácter meramente práctico que llamó aldeas cooperativas. El Lic. Moisés Gómez Granillo, en su obra "Breve Historia de las Doctrinas Económicas", refiere en forma concisa y clara la obra del ilustre utópico. Afirmaba que el hombre ni es bueno ni es malo, sino que es el producto del medio en que se desenvuelve, de aquí el interés por cambiar el medio social. Como propietario y director de las Hilanderías de New Lanark, ensayó la formación de comunidades agrícolas e industriales autosuficientes, lo que puede considerarse como la solución empírica que se enfrentó a las soluciones de carácter especulativo que hasta entonces se habían propuesto. En esta forma Owen alcanza a comprender los requisitos fundamentales de la buena comunidad, entre los cuales no figura, por supuesto, la propiedad común aunque sí una asociación de tipo cooperativo de consumo dando a cada cual según sus necesidades.

El fracaso de la idea de las aldeas cooperativas, no amedrontó a este inquieto utópico y se lanzó a una nueva aventura, ahora como líder de la "Gran Liga Nacional", organización de trabajadores que reclamaban un salario justo, reducción de la jornada diaria de trabajo, así como el establecimiento de medidas de previsión entre ellas habitaciones higiénicas y en general el cambio de la estructura social. Fue el más apasionado defensor y alentador de las "Trade Unions" y de las reformas a la legislación del trabajo. De ahí que a Roberto Owen se le considere como el fundador del sindicalismo inglés y precursor de la Seguridad Social.

C.- SISMONDE DE SISMONDI.

Criticó la libre competencia defendida por la Escuela Liberal y consideraba benéfica la intervención del Estado, así como la vuelta al sistema patriarcal practicado hasta la Edad Media.

Hace notar el Lic. Gómez Granillo, que Sismondi es el más destacado precursor del derecho del trabajo y de la Seguridad Social, porque proponía como medida de primer orden favorecer el derecho de coalición del obrero y que los patronos aportaran los recursos necesarios para asistir al trabajador en caso de enfermedad, pero forzoso o vejez. "Es fácil observar dice el Lic. Gómez Granillo- que el costo de la seguridad social lo hace descansar exclusivamente en el patrón, a diferencia de lo que hoy en día sucede, pues ahora descansa en la economía en general." (42).

Sismondi encuentra que la miseria de la clase asalariada es producida fundamentalmente por la Ley de la oferta y

la demanda, es decir, mayor oferta de brazos en relación a la demanda, pero que también influye la injusta distribución de la riqueza, y por ello aconseja una más equitativa repartición del ingreso nacional entre todas las clases sociales, para fortalecer, al mismo tiempo, la capacidad de consumo de la población.

D.- CARLOS FOURIER.

Este pintoresco socialista francés, pensaba que los problemas sociales se solucionarían con el funcionamiento de los "falansterios", cuya organización se asemejaba a las cooperativas de consumo. Se formarían una especie de Ciudad-jardín en donde todos vivirían en completa armonía. Habría ocupación plena, con la particularidad de que cada individuo elegiría su ocupación según sus aptitudes y conocimientos y los productos se repartirían en razón del trabajo y capital aportados, así como el talento o capacidad productiva de cada individuo.

E.- LUIS BLANC.

Otro socialista utópico digno de mención es Luis Blanc. Este historiador y periodista sugirió la creación de unidades de trabajo llamados talleres sociales o cooperativas obreras de producción. Afirmaba que la ley económica de la libre concurrencia es sumamente nociva, porque provoca la evolución negativa de los individuos, las crisis periódicas de la industria y las guerras internacionales. Proponía la igualdad de salarios para los obreros del mismo oficio, pero lo que vendría a solucionar el problema social es el reparto o retorno de las utilidades obtenidas; una parte, para formar un fondo para otorgar pensiones a los ancianos, enfermos y desocupados; otra parte, para distribuirla entre los asociados a prorrata, y una tercera, para amortizar el costo de los instrumentos de trabajo y facilitar el ingreso de nuevos socios. Consideraba también que el capital percibiría un justo interés, que se incluiría en el costo de la producción. En esta forma se operaría una evolución lenta en el orden social establecido.

4.- B I S M A R C K .

Hasta antes de 1880, se habían utilizado tres métodos de protección para los trabajadores que, por cualquier causa, caían en desgracia. En primer lugar, se practicó el sistema del ahorro individual, creando en el trabajador la conciencia de que debía ser él mismo quien adoptara, como medida previsora, el sano hábito del ahorro, pues se había demostrado, con anterioridad, que la ayuda asistencial, en lugar de

ser benéfica para el pobre, constituía un insulto y degradación de su condición humana.

Esta primera forma de previsión era inoperante, debido a que la inmensa mayoría de los trabajadores percibían muy bajo salario y, al mismo tiempo, la que tenía la familia más numerosa. A pesar de todo, fue precisamente este grupo quien organizó las llamadas cajas de ahorros, cuya finalidad era la de proporcionar ayuda económica a los socios cuando la contingencia se presentara. Sin embargo, y aunque esta práctica vino a resultar la solución del momento, las insuficiencias eran manifiestas y, por tanto, no dejaban margen para el ahorro. Por otra parte, este medio ni con mucho es el más idóneo para una seguridad en contra de la muerte, los accidentes y la enfermedad, porque estas contingencias se presentan en cualquier momento, y a menudo los ahorros resultan insuficientes para solventar las pérdidas y gastos que representan.

Se pensó en una mejor solución: hacer responsable al patrono de la subsistencia del trabajador, con base en el trato paternal que había existido entre el amo y el criado. El método pareció atractivo, a primera vista, sobre todo para los gobiernos, que no querían desprenderse de los ingresos públicos para socorrer a sus gobernados. Pero tampoco esta era la solución a la inseguridad social, a pesar de la obligación moral que existe a cargo de los patronos de velar paternalmente por el bienestar general de sus trabajadores; porque la obligación legal de los patronos para indemnizar a sus trabajadores, sólo existe en el caso de accidente de trabajo o enfermedades profesionales.

Ya a fines del siglo XIX, los países altamente industrializados buscaban la forma de indemnizar a sus trabajadores que sufrían algún riesgo profesional. En el Derecho Civil se trataba de encontrar la forma de obligar al patrono para indemnizar a sus trabajadores, fundando la responsabilidad patronal en la negligencia para prevenir los riesgos, pero con este sistema había que probar la negligencia y en este procedimiento se perdía, generalmente, la oportunidad y eficacia de la indemnización. Entonces en el Derecho Laboral se buscó la forma que hiciera efectiva y oportuna la ayuda hacia el trabajador en desgracia. Se dijo que con negligencia o sin ella el patrono era responsable, por el sólo hecho de haber instalado una industria, pues ésta era la causa y el motivo de los riesgos profesionales y, por tanto, estaba obligado a indemnizar a sus trabajadores accidentados o enfermos, con base en la Teoría del Riesgo Creado. Al fin y al cabo, el patrono tendría el cuidado de cargar, oportunamente, estos gastos de la empresa al renglón de costos de producción, lo que repercutiría en el precio de venta de los

bienes y servicios; en estas condiciones, quien finalmente pagaba era el consumidor.

Como en la práctica la inmensa mayoría de las empresas no estaban en posibilidad de financiar el riesgo profesional, las compañías aseguradoras encontraron el campo propicio y la oportunidad para su desarrollo. A cambio del pago de una prima precalculada y uniforme, la compañía aseguradora asumía el compromiso de cubrir al trabajador la indemnización cuando ocurriera el riesgo profesional. Los patronos vieron en estas empresas la solución al problema de las indemnizaciones y el trabajador la certeza de un pago oportuno. Pero cuando las aseguradoras comenzaron a pagar las primeras indemnizaciones, inventaron una serie de maniobras para conseguir que el trabajador recibiera un pago simbólico. Esta práctica viciosa y fraudulenta, perjudicó, más que a nadie, a las propias empresas aseguradoras, porque los gobiernos, ante la presencia de tan injusta situación para el trabajador, intervinieron en forma directa para obligarlas a pagar efectivamente las indemnizaciones. Aun así, para el trabajador, la Seguridad Social era algo todavía deficiente.

Se pensó que el seguro privado, en cualesquiera de sus formas, quizá fuese el método que viniera a complementar los anteriores; sin embargo, tampoco dicho seguro resultó ser la solución para la Seguridad Social.

En el caso de las sociedades mutualistas, a menudo sucedía que, sea por malos manejos de los fondos de la caja o por la frecuencia con que se sucedían los gastos, la prestación dejaba mucho que desear porque, o bien no se otorgaba con la oportunidad debida o definitivamente se dejaba de prestar. Ante tal situación el Estado hubo de intervenir para obligarlas a registrar sus estatutos y en esa forma ejercer un más estricto control oficial, limitando sus prestaciones a su capacidad financiera.

En Gran Bretaña los sindicatos de trabajadores asumieron las funciones de las sociedades mutualistas o cajas de ayuda mutua, cuyo fundamental prestación fue la de buscar ocupación a trabajadores sin empleo (43). Sin embargo, y al percatarse de que ni los propios sindicatos estaban en posibilidad de cubrir los seguros de vida y de vejez, varios Estados crearon Oficinas de seguros que funcionaban con la garantía del Gobierno.

Una Compañía Inglesa organizó un seguro de vida especial para trabajadores. El éxito que obtuvo fue tal, que pronto trascendió a casi toda Europa y los Estados Unidos de Norteamérica. Solamente que, como es obvio deducir, el trabajador de escasos ingresos difícilmente podía cubrir el importe

de las primas del seguro, debido a lo cual frecuentemente perdía el derecho a la prestación. Así, la mayoría no podría soportar personalmente sus propios riesgos.

Después de estas experiencias, varios países europeos, convencidos de que los trabajadores de escasos recursos no podrían por sí solos lograr su seguridad, decidieron, aunque más por fuerza que de gana, utilizar los fondos públicos para subvencionar y estimular el ahorro voluntario, combinando la participación en efectivo del trabajador y la del Estado. Este sistema favorece sobre todo a los trabajadores de niveles económicos más bajos.

Cupo a Alemania el mérito de haber sido el primer Estado que consiguió que en su territorio (Berlín, 1890), se celebrara una asamblea a la que asistieron representantes de 14 naciones, en la que se acordó adoptar las siguientes medidas:

- A.- Desechar la idea que había dominado, de considerar el trabajo como artículo de comercio.
- B.- Establecer un salario que asegurara, tanto a los obreros como a su familia, un nivel de vida acorde con las circunstancias.
- C.- La adopción de una jornada diaria de 8 horas.
- D.- La implantación del descanso semanal de 24 horas, cuando menos, de preferencia el domingo.
- E.- La supresión del trabajo para menores y restricción del trabajo insalubre para los jóvenes.
- F.- Fomentar la educación del trabajador y asegurarlo un normal desarrollo físico.

Días antes, el Emperador de Alemania, Guillermo II, dirigió al Papa León XIII una carta, fechada el 6 de febrero, en la que decía: "Los nobles sentimientos por los que Vuestra Santidad ha hecho saber su influencia en favor de los pobres y de los abandonados de la sociedad humana, me permiten esperar que la Conferencia Internacional, que por invitación mía se reunirá el día 15 de los corrientes, merecerá la atención de Vuestra Santidad, y que se seguirá con simpatía el progreso de las deliberaciones, cuya finalidad es la mejora de la condición de los trabajadores." (14)

Como puede deducirse del texto de esta comunicación, las intenciones e inclinación del monarca Alemán hacia los trabajadores, no podría ser más elogiada, y como si esto fue

ra poco, ya en 1883, su Primer Ministro, Bismarck, había dado los primeros pasos en este asunto. Sin embargo, todas estas medidas eran resultado de los fundados temores de los gobiernos por la amenaza que representaba la fuerza organizada de los trabajadores. Por lo tanto, antes que enfrentarse a un monstruo, prefirieron aplicarle pequeñas dosis de narcóticos sedantes. Y esa fue precisamente la idea original, cuyo resultado fue la aparición de los seguros sociales. Alguien hizo notar, que quien se atrevera las simpatías de la clase trabajadora, gozaría de una fuerza que ya envidiaría el mejor y más experimentado de los ejércitos. Esta idea la recogió Bismarck y así fue como en 1883, ordenó que una Comisión se encargara de estudiar las prestaciones sociales que el Estado Alemán estaba en posibilidades de conceder a sus trabajadores en materia de pensiones, principalmente. Esto constituyó un ejemplo para los demás países del mundo.

Bismarck capitalizó las experiencias obtenidas en los países europeos altamente industrializados, para concluir que ni el ahorro individual, ni la responsabilidad de los patronos, ni la ayuda mutua o el seguro privado, podrían resolver el problema de la inseguridad social. La razón es muy sencilla. Alemania no siguió las enseñanzas del "Laissez-faire, Laissez-passer", como en los demás países de Europa, sino que, por el contrario, se inclinó, desde un principio, por un Estado autoritario y paternalista.

Ya en 1850, varios Estados de Alemania habían ayudado a sus Municipios a crear y organizar cajas de ayuda mutua para sus trabajadores, quienes contribuían con sus ahorros obligatoriamente, naciendo en esta forma el principio del seguro obligatorio (45). Y así, en 1883 se implantó en Alemania el seguro de enfermedades; en 1884, el seguro de accidentes de trabajo y, en 1889, el seguro de invalidez y vejez, para cuyo financiamiento contribuían, obligatoriamente, todos los trabajadores asalariados de la industria, confiando el seguro de enfermedades generales a las cajas de ayuda mutua, ya existentes; la administración del seguro de accidentes de trabajo, a las asociaciones patronales y, la del seguro de pensiones y jubilaciones, a las autoridades provinciales (46).

Como puede observarse, la forma en que se organizó el seguro alemán, combinaba los sistemas puestos en práctica con anterioridad, en forma aislada. En efecto, el trabajador financiaba, con sus cuotas, a las cajas de ayuda mutua que cubrían el seguro de enfermedades; el patrono pagaba el riesgo profesional, y el Estado, por medio de subvención oficial, financiaba los seguros de invalidez y vejez.

Al imponer esta forma de seguridad social, todos los asalariados, sin distinción de sexo o edad, sobre todo los

económicamente débiles, miraron de pronto desaparecer ese fantasma real de la inseguridad social, al quedar protegidos por el sistema de ayuda proporcionada por el seguro social nacional.

Esto es, a grandes rasgos, el origen del moderno Seguro Social y del sistema de participación tripartito en su financiamiento. El ejemplo de Alemania pronto fue seguido por la mayoría de los países europeos, el Reino Unido, Japón y la propia Unión Soviética. Después de la gran crisis económica de 1929, el Seguro Social se extendió a los países de América (47).

CAPITULO III

EVOLUCION DEL SEGURO SOCIAL

1.- La Organización Internacional del Trabajo.

Es una Institución formada por igual número de representantes gubernamentales, patronales y de las organizaciones obreras, de cada Estado Miembro. Fue fundada en 1919, a raíz de la integración de la Conferencia de Paz de Versalles. En 1946 pasó a la Organización de las Naciones Unidas, en calidad de organismo especializado.

Las organizaciones sindicales, tanto de los países contendientes como de los que permanecieron neutrales durante la Primera Guerra Mundial, reclamaban el derecho de participar en las negociaciones de paz que se celebraban en el Palacio de Versalles, alegando que era necesario que en el clausulado de los tratados que habrían de surgir, se incluyeran algunas referentes a la legislación laboral, con el objeto de conseguir que ésta se uniformara en todos los países, y hacer, en esa forma, que las conquistas logradas en las legislaciones más adelantadas, se extendieran a todos los trabajadores de los Estados cuyas legislaciones en materia del trabajo aún no se atrevían a incursionar en los dominios de la clase patronal.

Así pues, y bajo la presión constante de los trabajadores organizados, inspirados por los reformadores sociales -- del siglo XIX, la Conferencia de Paz de Versalles decidió -- crear una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, con representantes de los gobiernos, patronos y trabajadores organizados, de los países miembros. Este acontecimiento -- constituyó la culminación de los esfuerzos realizados con anterioridad por los trabajadores en favor de una legislación internacional del trabajo.

Una de las preocupaciones primordiales de la Organización Internacional del Trabajo, desde sus inicios, ha sido el logro de la Seguridad Social en todos los países. Sus disposiciones se han inspirado siempre en la necesidad de que los trabajadores, principalmente los de escasos recursos, se encuentren protegidos frente a las contingencias de la vida, susceptibles de afectar las condiciones de subsistencia de él y de su familia.

El acelerado desarrollo industrial ha trastornado las estructuras tradicionales de las sociedades, intensificando las causas de la inseguridad social, y creando nuevas necesidades sociales. En este orden de cosas, se ha puesto de

relieve la urgencia de buscar una concepción nueva de solidaridad social, que reconozca a la sociedad un conjunto de responsabilidades para organizar las garantías necesarias con las cuales todos los miembros de la sociedad tengan derechos claramente definidos. Es necesario combatir las causas de la miseria en todos los países, para evitar la constante amenaza del desequilibrio de la Paz Universal.

La actividad de la Organización Internacional del Trabajo, en materia de Seguridad Social, se encausa mediante la redacción de normas que comprende la elaboración de convenios y recomendaciones que se refieren directamente a la Seguridad Social; se desarrolla a través de la Conferencia Internacional del Trabajo, del Consejo de Administración y de las diversas Comisiones Especializadas. Asimismo, mediante la investigación y publicación de estudios realizados, a través del Instituto Internacional de Estudios Sociales, creado por el Consejo de Administración en mayo de 1960. El objetivo fundamental del Instituto, es el de fomentar y facilitar el intercambio de experiencias entre los países, en materia de Seguridad Social, así como establecer una línea de acción y un procedimiento a seguir en la solución de los múltiples aspectos de la situación económico-social de los regímenes de Seguridad Social. Para el efecto, se realizan trabajos de investigación en este campo, publicándose los resultados obtenidos.

La Asistencia Técnica en materia de Seguridad Social, la proporciona en forma directa, estableciendo becas para funcionarios de las instituciones que intervienen en la administración de los regímenes de Seguridad Social, para estudiar en otros países sistemas que se consideran más avanzados. Asimismo, organizando reuniones para los mismos fines.

A.- LAS NORMAS MÍNIMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

En la declaración Universal de Derechos Humanos, se dice: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, tiene derecho a la Seguridad Social..." y "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar.. tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdidas de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales..."

Pero resulta que no todos los países disponen de los recursos económicos necesarios para cumplir con los principios básicos de la Seguridad Social, contenidos en la Declaración

Universal de Derechos Humanos. Por eso, la Organización Internacional del Trabajo, ha propuesto que sus miembros adopten en sus regímenes internos, las normas de Seguridad Social que, como mínimo, deben aplicarse. Para lograr estos propósitos, elaboró en 1952 el Convenio Número 102, en el que se asentaron las Normas Mínimas de la Seguridad Social. Se estableció, en primer lugar, que la reglamentación internacional adoptara la forma de un convenio, para cuya ratificación los países miembros deberían cumplir determinados requisitos, como el de asumir el compromiso de mantener como mínimo tres de las ramas de seguros que se recomendaban e informar anualmente a la Dirección de la Oficina Internacional del Trabajo, acerca de los progresos obtenidos en materia de Seguridad Social.

El mencionado Convenio abarcó las siguientes ramas de seguros:

- A.- Prestaciones médicas a toda persona que requiera asistencia médica.
- B.- Prestaciones médicas y subsidios económicos en caso de enfermedad no profesional.
- C.- Subsidios económicos en los casos de desempleo.
- D.- Pensiones por vejez.
- E.- Prestaciones médicas, subsidios económicos por enfermedades, pensiones de invalidez y de supervivencia por daños originados en el empleo, es decir, por riesgos profesionales.
- F.- Prestaciones o asignaciones familiares en general.
- G.- Prestaciones médicas y subsidios económicos en caso de maternidad.
- H.- Pensiones por invalidez, y
- I.- Pensiones a los supervivientes.

Personas que abarca cada rama de seguro:

- a).- A toda persona, sin distinción alguna;
- b).- Asistencia médica y subsidio económico, cuando menos al 50% de los asalariados o bien al 20% de todos los residentes, incluyendo a las esposas e hijos;
- c).- Debe protegerse mediante subsidios económicos cuando menos al 50% de los asalariados;
- d).- Por medio de pensiones, cuando menos: al 50% de to

dos los asalariados, o bien al 20 % de los residentes.

e).- Asistencia médica en general y subsidios económicos cuando menos al 50 % de todos los asalariados y a los familiares supervivientes a cargo de los asalariados.

f).- Cuando menos al 50 % de todos los asalariados, o bien al 20 % de todos los residentes, mediante suministro de prestaciones en dinero y en especie.

g).- Todas las mujeres asalariadas comprendidas en el 50 % de todos los asalariados, así como a las conyuges de los asalariados en el mismo porcentaje.

h).- Esta rama del seguro debe comprender cuando menos al 50 % de todos los asalariados, o bien al 20 % de todos los residentes.

i).- A los conyuges y los hijos del sostén de la familia que por lo menos el 50 % de los asalariados.

Con carácter temporal, la aplicación de cualesquiera de estas ramas de seguros, con excepción de la que proporciona prestaciones médicas en todo estado morbido podrá limitarse a una determinada clase de personas asalariadas debiendo comprender dichas clases cuando menos el 50 % del total de asalariados ocupados en dichas empresas cuando se trate de asistencia médica y pensiones a favor de los supervivientes se limitará a la esposa y a los hijos de los asalariados pertenecientes a dichas clases.

Las personas que no sean nacionales del Estado Miembro en que residen habitualmente, gozarán del mismo trato que los nacionales residentes, sin embargo, se faculta al Estado Miembro a exigir a través de sus leyes y reglamentos, un periodo mayor de residencia a los no nacionales para tener derecho a las prestaciones cuya naturaleza permita subordinarlas a un periodo de cotización o de empleo.

B.- NORMAS AVANZADAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Lo anterior no significa que los países miembros deban ajustarse al contenido de las Normas mínimas establecidas en el Convenio, sino que los beneficios que otorgue los regímenes de Seguridad Social deben condicionarse a las posibilidades económicas de cada Estado, sin que dichos beneficios puedan ser menores a los límites que señalan las Normas mínimas. Habrá estados cuyos recursos les permitan otorgar prestaciones mayores y una mayor número de personas. Por eso, la Organización Internacional del Trabajo, en las recomendaciones previas al Convenio, recomendó la aplicación de normas que llamó Normas Avanzadas.

Personas protegidas por cada una de las ramas de seguros:

- a).- A todos los residentes;
- b).- A todos los asalariados, así como a los familiares a cargo de éstos;
- c).- A todos los asalariados;
- d).- A todos los residentes o cuando menos a todos los que ejerzan una actividad profesional remunerada;
- e).- A todos los asalariados, así como a sus familiares a cargo;
- f).- A todos los residentes o cuando menos a todas las personas que ejerzan una actividad profesional remunerada;
- g).- A todas las mujeres que ejerzan una actividad remunerada, así como a la cónyuge de los hombres que ejerzan una actividad remunerada;
- h).- A todas las personas que ejerzan una actividad remunerada, y
- i).- A la esposa e hijos de las personas que ejerzan una actividad profesional remunerada.

Las personas que no sean nacionales del Estado Miembro en cuyo territorio residan habitualmente, gozarán del mismo trato que los nacionales, pero las leyes o reglamentos nacionales podrán exigir períodos más largos de residencia a los no nacionales que a los nacionales, para el suministro de las prestaciones que no estén subordinadas al cumplimiento de un período mínimo de cotizaciones o de empleo.

México, como miembro activo de la Organización Internacional del Trabajo, suscribió el mencionado Convenio número 102; como consecuencia, las leyes y reglamentos mexicanos establecen regímenes de Seguridad Social que se encuentran dentro de los límites estipulados en el citado Convenio.

La Seguridad Social, en nuestro país, se proporciona, fundamentalmente, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ambos organismos públicos descentralizados. Y digo fundamentalmente, porque existen otros organismos, públicos o privados, que proporcionan prestaciones de contenido económico-social.

Ahora bien, para apreciar mejor el progreso logrado por nuestros regímenes de Seguridad Social, es conveniente comparar las prestaciones que nuestras leyes conceden en relación a las que se establecieron en el Convenio de Normas Mínimas de Seguridad Social.

2.- LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social es una organización de carácter internacional, tanto por su estructura, como por sus funciones. Por su estructura, porque sus miembros provienen de varios Estados y sus funciones se extienden, consecuentemente, a esos Estados Miembros. Fue fundada el 4 de octubre de 1927.

Como resultado de las insistentes gestiones de los trabajadores, a través de la Organización Internacional del Trabajo, se reunió en Ginebra, el 13 de septiembre de 1927, la Asamblea Constituyente, para iniciar la formación de los Estatutos que habrían de dar vida a la Asociación Internacional de la Seguridad Social, la asistencia fue de 84 Delegados, que representaban a 17 instituciones nacionales de 9 países, cuya población amparada por el seguro ascendía a 20 millones de personas. Esta Asamblea, por unanimidad, acordó crear una organización con el nombre de "Conferencia Internacional de los Seguros Sociales", más tarde ésta misma pasó a ser la "Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales (C.I.M.A.S.), adoptando una constitución que actualmente sirve de base a los Estatutos de la Asociación Internacional de la Seguridad Social".

Según los propios Estatutos, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, tiene como misión fundamental coordinar e intensificar, en el plano internacional, los esfuerzos para la extensión, la defensa y perfeccionamiento técnico y administrativo de la Seguridad Social. Para tal fin, organiza reuniones internacionales periódicas de sus miembros, promoviendo el intercambio de informaciones y la confrontación de experiencias y técnicas administrativas con cernientes a las actividades de sus miembros, así como ayuda técnica mutua. También fomenta la investigación.

Pueden ingresar como miembros, las instituciones centrales, las uniones nacionales de instituciones o los departamentos ministeriales que administran el conjunto o cualesquiera de las ramas de la Seguridad Social, o bien de la mutualidad. Hasta el 31 de diciembre de 1963, contaba con 204 miembros, más 41 miembros asociados (aquellos que prestan solamente colaboración técnica), representantes de 87 países que administran la Seguridad Social a 500 millones de personas. Este notable incremento muestra la importancia de la Seguridad Social en todo el mundo, pues durante los escasos 40 años de funcionamiento de la Asociación, su campo de acción se ha multiplicado.

Los órganos constitutivos de la Asociación Internacional de la Seguridad Social Son:

- A.- La Asamblea General;
- B.- El Consejo;
- C.- La Mesa Directiva, y
- D.- La Secretaría General.

Además, cuenta con varias Comisiones Permanentes

- a).- Comisión de Desempleo y de Asignaciones Familiares;
- b).- Comisión de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad Social;
- c).- Comisión de Organización y Métodos,
- d).- Comisión del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes,
- e).- Comisión del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales;
- f).- Comisión de la Mutualidad, y
- g).- Comisión de la Previsión de los Riesgos Profesionales.

También existen Comisiones Regionales que funcionan en diversas partes de los cinco continentes. Citamos a la Comisión Médico-Social que se encarga de discutir el problema relativo al volumen y costo de las prestaciones por enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tanto en especie como en dinero, así como la calidad de la asistencia médica dispensada en las instituciones de Seguridad Social.

Los recursos económicos para el financiamiento de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, resultan de la cotización de cada una de las instituciones miembros, en proporción a sus respectivos asegurados.

Desde la fecha de su fundación, hasta nuestros días, ha dado amplias pruebas de su inquebrantable firmeza en la ruta de progreso, así como del esfuerzo realizado y de las facilidades concedidas a todos sus miembros, en la búsqueda y consolidación de nuevas técnicas aplicables a la Seguridad Social, lo que viene a reafirmar su fidelidad a la obra legislativa de la Organización Internacional del Trabajo, en la materia.

3.- LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

Una de las misiones de la Organización de las Naciones Unidas, es la realización de toda actividad tendiente a la coordinación de esfuerzos en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social o cultural, así como para fomentar el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna. En tal virtud, su referencia, aunque sea general, es obligatoria.

La defensa de los derechos humanos, ha sido propósito fundamental de la Organización de las Naciones Unidas. Para ello cuenta con una serie de órganos especializados como son: El Consejo Económico Social, la Comisión Social y la Oficina de Asuntos Sociales de la Secretaría General, que se encargan de promover y fomentar, estudios, investigaciones y actividades tendientes a buscar la mejor fórmula para salvaguardar y consolidar el progreso económico de la vida familiar concediendo especial atención a la Seguridad Social, La Asistencia Social y los Servicios Sociales.

De conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona."

Asimismo, "todo hombre, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

En tal virtud, La Organización de las Naciones Unidas, como órgano supremo de la comunidad mundial, tiene el deber de promover niveles de vida más elevados y adecuados que aseguren al individuo, como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, así como la organización de seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez o cualesquiera otra contingencia que produzca la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de la persona. Tienen derecho a igual protección social tanto la maternidad, como la infancia, sin distinción de ninguna otra raza.

4.- LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Esta organización reúne a 21 repúblicas del continente americano, con el fin de mantener la paz, garantizar la libertad y la seguridad y fomentar el bienestar de toda la población americana. Se originó de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, creada en 1890, durante la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos que se celebró en Washington. Su estructura y funcionamiento actual es semejante a la estructura y fines de la Organización de las Naciones Unidas, tanto que parece una oficina de ésta, sólo que en un plano regional.

Uno de los propósitos fundamentales de la Organización de Estados Americanos, es el procurar un orden social de paz y justicia.

ticia y fomentar la solidaridad y colaboración de los Estados Miembros, para defender la soberanía e integridad territorial y la independencia de cada uno de ellos, así como promover también por medio de la acción coordinada, el desarrollo económico, social y cultural. Esta acción se inspira en los principios universales de justicia y seguridad sociales como base de una paz duradera. En esta virtud, cada uno de los miembros se compromete a desarrollar su legislación social sobre las bases de que todos los seres humanos, sin distinción de ninguna especie tienen derecho a disfrutar de bienestar material y su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica. Considerando, igualmente, el trabajo como un derecho y un deber social y no como artículo de comercio, que este debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud, y un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo como en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posibilidad de trabajo.

Motivo de constante preocupación para la Organización de Estados Americanos a sido la aplicación más efectiva de los Derechos Humanos en tal virtud también, al igual que la Organización de las Naciones Unidas, ha declarado los Derechos y Deberes del Hombre. Entre los que se refieren a la Seguridad Social, mencionamos el que tiene toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como el que tiene todo niño a ser sujeto de protección, cuidado y ayuda especiales. Asimismo, se refiere en el derecho que tiene toda persona de que su salud sea motivo de especial atención, mediante programas sanitarios y sociales, relacionados con la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, a niveles que los recursos económicos de cada Estado lo permitan. Y fundamentalmente, reconoce que toda persona tiene derecho a la Seguridad Social, que la proteja de las consecuencias producidas por la desocupación, la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier causa ajena a su voluntad, la inhabilite, física o mentalmente, para obtener los medios necesarios para su subsistencia.

Con los mejores deseos de cumplir la generosa aspiración de las Conferencias Interamericanas, los Estados Americanos adoptaron La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales en la que se reconocen los derechos sociales del trabajador.

En el apartado que se refiere a la Previsión y Seguridad Social, de esa Carta, se reconoce que el Estado tiene el deber ineludible de proveer, en beneficio de los trabajadores, los medios de previsión y seguridad social que sean necesarios. Deben, igualmente, estimular y promover la existencia de centros recreativos y de bienestar que puedan ser aprovechados libremente por los trabajadores.

Igualmente, debe ser motivo de especial atención para el Estado, la garantía de que el trabajo se efectúe en un ambiente de higiene, seguridad y moralidad. Todos los trabajadores, inclusive los trabajadores agrícolas, a domicilio, domésticos, empleados públicos, arrendatarios (aunque no reciban salario) y los trabajadores independientes, cuando su afiliación fuere posible, tienen derecho a la protección de los seguros sociales obligatorios. Esta protección social debe orientarse hacia la realización de los siguientes objetivos:

a).- Organizar la prevención de los riesgos cuya realización traiga como consecuencia la incapacidad de ganancia y los medios de subsistencia del trabajador;

b).- Establecer lo más rápido completamente posible la capacidad de ganancia del trabajador, perdida o reducida como consecuencia de los riesgos profesionales;

c).- Proporcionar los medios de subsistencia más indispensables en caso de suspensión involuntaria de la actividad profesional, sea por riesgos profesionales, por maternidad, invalidez temporal o permanente, pérdida del empleo, vejez o muerte prematura del jefe de la familia;

d).- El Seguro Social Obligatorio tenderá a la protección de los miembros de la familia del trabajador y a establecer prestaciones adicionales para los asegurados de familia numerosa.

5.- EL COMITÉ PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Es éste un organismo regional de los que se llaman especializados, creado en 1942 como resultado de una de las resoluciones adoptadas por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile. Es el órgano de ejecución de la Conferencia Interamericana. Colabora con los demás organismos especializados en la Seguridad Social; proporciona ayuda técnica directa a los estados miembros que la solicitan; interviene en la formación de comisiones de expertos en seguridad social, para tratar los temas de estudio de las Comisiones Técnicas Regionales de América, como son La Comisión Permanente Médico-Social, La Comisión de Organización y Métodos y la Comisión de Actuarios Estadísticos.

6.- CENTRO TÉCNICO AMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Es una Institución Docente creada en 1940, que auxilia al Comité para proporcionar la ayuda técnica en materia de seguridad social, concediendo becas e impartiendo cursos de especialización a quienes intervienen en el estudio y funcionamiento de los regímenes de Seguridad Social en América.

7.- ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD.

Se dedica a combatir las enfermedades epidémicas y endémicas que atacan a grandes grupos de la población, realizando estudios, dedicando personal experto y equipos técnicos, mejorando el medio ambiente por medio de la potabilización de aguas, saneamiento del medio habitacional, mejorando la alimentación, etc. Especial atención tiene en la organización de la asistencia médica, y en este orden de cosas, viene a constituir un complemento de la Seguridad Social, sobre todo en aquellos países que, como en el nuestro, los regímenes de Seguridad Social benefician únicamente a la población asalariada, o cuando más, la que desarrolla una actividad remunerada. Como es de suponerse, en estos países la existencia de varios sistemas paralelos de asistencia médica conduce a la duplicidad o multiplicidad de costos, de aquí que sea necesario orientar debidamente los programas de protección de la salud de la población entera, concentrando debidamente los esfuerzos para obtener un mayor aprovechamiento de los recursos destinados a la asistencia médica.

8.- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA.

Se encarga, entre otras cosas, del estudio de los problemas generales de la Seguridad Social, aprovechando los datos estadísticos necesarios y armonizando los regímenes de Seguridad Social. Similares funciones desarrolla la Unidad Turca del Carbón y del Acero.

9.- EL CONSEJO DE EUROPA.

Este Consejo se ha propuesto elaborar un Código Europeo de Seguridad Social, que contenga una serie de normas que las partes contratantes se comprometen a adoptar e incluir en los sistemas nacionales de Seguridad Social. Este Código se inspira en el texto del Convenio Número 102, sobre las Normas Mínimas de la Seguridad Social elaborado por la Organización Internacional del Trabajo, con la particularidad de que en el mencionado Código se reconocida no excluir a ninguna categoría de trabajadores.

10.- ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Proporciona asistencia técnica a los Estados Iberoamericanos, en relación a las perspectivas que ofrece el desarrollo de la Seguridad Social. Para cumplir sus fines cuenta con

el Centro Internacional de Documentación y de Información, sobre la Seguridad Social, en cuestión jurídica y experiencias nacionales.

11.- ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA MUTUALIDAD.

Las funciones en materia de mutualidad, de esta Asociación, son semejantes a las que desarrollan los Organismos antes señalados, en materia de Seguridad Social.

CAPITULO IV

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA INGENIERIA AMERICANA

1.- En la Época Prehistórica.

Vivian nuevamente nuestro pasado para comprender los antecedentes y circunstancias, en lo que respecta al presente, que el mundo de la ingeniería en el futuro y de la base de la Seguridad Social moderna y la justificación de este capítulo.

Resalta muy difícil hablar de Seguridad Social en América en la época anterior a la conquista. Sin embargo, la Seguridad Social, entendida como el estado conjunto del hombre con respecto a los efectos de la inseguridad, puede decirse que fue conocida por las civilizaciones más primitivas que poblaron lo que hoy es el territorio de México.

Y aunque los datos históricos que nos llegan son escasos, es muy probable que los primeros grupos trashumantes, en México, vivían bajo el sistema de organización social totémico, una especie de lazo espiritual entre los miembros de la tribu. Con el descubrimiento de la agricultura, el clan se vivía sedentario y en esa forma va creando el amor al suelo en que nacen y al afecto por el parentesco de la sangre.

A medida que los sistemas de cultivo evolucionan, el grado de cultura aumenta, se perfecciona la técnica y hacen los oficios que pronto fueron objeto de atracción para los más dotados, formándose verdaderos gremios entre los miembros del mismo oficio. Cada miembro de la tribu debía contribuir a la conservación y sostenimiento de la comunidad y el fruto en las cosechas retribuía el sustento del grupo que se reflejaba en la distribución equitativa de los individuos, por eso perfeccionaron sus conocimientos de Astronomía y Arquitectura.

Conocieron el arte de curar, utilizando la magia y el tabú, posteriormente, por medio de fórmulas cabalísticas y entre los brechajes, hasta llegar a las habilidades empíricas de los curanderos y alquimistas. El curandero era un mago que guardaba con verdadero celo y en secreto, el poder curativo de ciertas plantas; poseía el más refinado sentido de apreciación que nosotros llamamos "ojo clínico", resultado de una muy cuidadosa y metódica observación de la naturaleza y sus fenómenos. Por eso encontraron que además de las hierbas con propiedades curativas, también emplearon los huesos animales, semillas y otros productos químicos naturales (40). La

preocupación fundamental de nuestros antepasados fue la enfermedad que atribuían era provocada por la ira de los dioses, la maldad de los demonios o de los brujos que en esta forma se libraban de sus enemigos. Es el amor a la vida y el deseo de prolongarla, lo que nos hace buscar el remedio a nuestros males aún dentro del absurdo.

Las relaciones entre los grupos prehispánicos se caracterizaron por la eterna enemistad y frecuentes guerras, existentes entre las diversas tribus. Sin embargo, entre los miembros de un mismo grupo o pueblo, se advierte un cierto espíritu mutualista, manifestado por la práctica en común de determinados ritos religiosos, el adorar una divinidad común o por la vecindad en el mismo barrio. Pero la solidaridad de grupo no nasceba de los miembros de la ciudad o aldea; así se explica el hecho de que pueblos tan cercanos uno del otro como Texcoco, Tlatelolco y Tenochtitlán, vivieran en completa independencia.

Se distinguían perfectamente cuatro clases sociales: la de los sacerdotes, guerreros, comerciantes y la clase popular formada por los agricultores, artesanos y esclavos (49). Y esta división, con base en la desigualdad económica, tiene la ventaja de ofrecer un mismo nivel de vida para todos los miembros de una misma clase.

Había pocos leídos, pues la vida tan dura a que se sometía al infante, hacía que sólo sobrevivieran los más aptos y sanos. Solamente a los individuos verdaderamente estronados se permitía andar por la caridad pública. Los chichimecas no curaban a sus enfermos; si alguno de los miembros de la tribu padecía alguna enfermedad y a los tres días no se curaba, se reunían los familiares más cercanos y después de deliberar, decidían privar de la vida al enfermo atravesándole el cuerpo con una flecha; igual tratamiento aplicaban a las personas de edad avanzada. Con ello evitaban que el enfermo o anciano sufriera y fuera objeto de lástima (50).

Pero los pueblos más civilizados, entre ellos los verdaderos, tlaxcaltecos, texcocanos, cholultecos y otros, disponían de grandes hospitales, donde curaban a sus enfermos y acudían los monasterios en busca de ayuda que se les proporcionaba de las rentas destinadas a los templos (51). Si bien no se distinguen sistemas de previsión perfectamente delineados, en estas instituciones de asistencia y demás formas de amparo y protección social se encuentra el antecedente más remoto de la Seguridad Social.

2.- DURANTE LA DOMINACION ESPAÑOLA.

Tan pronto los conquistadores se adentraron en tierras mexicanas, tuvieron que enfrentarse tanto a los aborígenes de

mo a sus costumbres. Y aunque se ha dicho que la conquista significó un trasplante de las instituciones, prácticas y costumbres españolas a la Colonia, la verdad es que resultó una fusión de dos culturas, la Peninsular y la Mexicana, surgiendo un orden social híbrido que viene a ser el fundamento y la fuente del México actual, cuyas características y perfiles propios son de una dimensión especial a cuyo contacto toda aspereza se satura de los más puros ideales de humanismo.

Los monarcas españoles se interesaron en la supervivencia de las costumbres autóctonas, siempre que no fueran contrarias a la religión y a los intereses de España. Por eso, junto a las prácticas mutualistas y de protección social de los habitantes del Anáhuac, debemos colocar las instituciones españolas y de esta forma llegamos al conocimiento de la Doctrina Mexicana sobre Seguridad Social.

Ricardo R. Moles, en su Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica (32), nos refiere el proceso evolutivo de la previsión, que bien podemos ubicar en México. Y nos dice, que en las ciudades antiguas, en virtud de la división de clases sociales en razón de la desigualdad económica, la miseria apenas se conocía, porque el individuo al formar parte del grupo, dependía en forma absoluta del jefe de quien recibía los medios de subsistencia a cambio de una obediencia ciega. Pero a medida que el orden social se diversifica, la función protectora se transfiere a la familia y cuando la división del trabajo torna aún más complejas las relaciones sociales, los grupos, gremios, cofradías, sindicatos, consorcios o como quiera que se los llame, asumen la responsabilidad de la asistencia social.

El mismo autor puntualiza que las bases psicológicas, económicas o sociológicas, que dan origen a las prácticas o instituciones protectoras, las constituyeron, en la antigüedad, el espíritu de solidaridad de grupo y familiar. Durante la Época Medieval la protección derivó del trato paternalista que el señor debía prodigar al siervo. En esta época precisamente surgieron las entidades llamadas diaconías, fomentadas por la liberalidad del señor Feudal, lo que provocó su proliferación, aunque posteriormente decayeron cuando la administración de la caridad pasó a manos de los Órdenes Religiosos. Con el desarrollo industrial, como vimos ya en el capítulo anterior, surgieron las sociedades mutualistas, cuya función protectora descansa en una solidaridad de clase. Y por último, las crisis económicas que azotaron a las clases asalariadas y la impotencia de los métodos tradicionales de protección, provocaron el venturoso advenimiento de los seguros sociales y de éste la Seguridad Social.

Idéntico proceso evolutivo ha seguido la Previsión Social en México. Como queda dicho antes, los conquistadores

trajeron consigo sus instituciones y prácticas de protección social, que luego pusieron a funcionar en la Nueva España. Instituciones de asistencia privada, como fueron las cofradías, gremios o hermandades, y de carácter oficial como los monteníos, siendo ésta la figura que reúne las características fundamentales del moderno seguro social, en razón de su régimen legal, afiliación y aportación obligatoria. Sin embargo, estas instituciones solamente favorecieron a las clases regularmente acomodadas, pues los menesterosos, que no podían cubrir sus respectivas cuotas, buscaron la protección en la caridad pública.

Para ofrecer un panorama objetivo y formarnos una idea más clara de la situación en que vivía la clase (o subclase) más numerosa de la Colonia, a continuación citamos algunas de las disposiciones que más influencia ejercieron en la formación de las instituciones de protección social.

Es bien sabido de todos que en México, durante la dominación española, la vida jurídica estuvo regida principalmente por las Leyes de Indias, expedidas por los Reyes Católicos, expresamente para las Colonias; por las Ordenanzas Reales, y como disposiciones supletorias, las Leyes de Castilla entre ellas las que se contienen en las Siete Partidas y otras más. Estas disposiciones tenían la característica de ser fanáticas protectoras de la Religión Católica y sumamente casuísticas, sobre todo al reglamentar la actividad gremial.

En una publicación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, al cuidado de Genaro Estrada (de 1920), sobre las Ordenanzas de Gremios de la Nueva España que recopilara el Lic. Don Francisco del Barrio Lorenzot (53), encontramos disposiciones como la que decía entre el Gremio de Sombrereros, de fecha 5 de mayo de 1571, que obligaba a observar el término del preaviso de 15 días para terminar la relación de trabajo. La prohibición para que los indios no laborasen durante los días festivos. Igualmente, en la Ordenanza de Zapateros de fecha 25 de octubre de 1560, se disponía lo siguiente: "...que se tenga una caja con tres llaves, que tengan las dos los veedores, y la otra el Diputado donde se hechen los pesos de estas ordenanzas, que se gasten en obras pías, y curar los oficios enfermos, y socorrer los pobres, y ayga libro donde asiente todo..." y en el Reglamento de Gremio de Panaderos de 1770, en su artículo XLI se establecía que, en vista de que voluntariamente contribuían para el Pósito y de que se reunirían más de cien mil pesos en el año, y en prueba constante de la disposición con que se mira la causa Pública, se censurase del fondo la cantidad anual de seis mil pesos, cuatro mil para el Hospital General, mil para el Hospicio y los otros mil para el Hospital o Inclusa de Niños Expósitos.

Similares Ordenanzas se emitieron para los trabajadores mineros de thenca, a fin de evitar los riesgos del trabajo. Así, se prohibía la excavación junto a los pilares, dentro de las minas, para evitar los derrumbes, aunque en ese lugar hubiese metal puro. Se establecían severas penas para los transgresores, que iban desde la multa hasta el destierro.

Estas y otras muchas Ordenanzas se emitieron en la Nueva España y aunque son escasas entre conocidas, su importancia deriva de la incontestable influencia que moldear la vida social y jurídica de aquella época.

Los Reyes Españoles tenían vivo interés en no causar perjuicio a los habitantes de las tierras conquistadas y conservar sus leyes y costumbres, permitiendo que sus autoridades inmediatas surgieran de los mismos indios. Por eso se disponía en la Ley III del Título II, Libro III, que se guardasen las leyes que los indios ya tenían antiguamente para su gobierno y las que de nuevo hicieran. Asimismo que las leyes se emitieran en favor de los indios, encargando el cuidado y vigilancia del cumplimiento de estas providencias al Fiscal del Virreynato.

Tal interés se manifiesta de inmediato en el contenido de las Leyes del Libro VI de la famosa Recopilación. En efecto, inicia con la siguiente disposición: "Las muestras y luntad encargar a los Virreyes, Fuéridos y Audiencias el cuidado de vivir por ellos, y dar las órdenes convenientes, para que sean emperados, favorecidos, y sobrellevados, por lo que deseen, que se remedien los daños que padecen, y vivan sin molestia, ni vejación, quedando esto de una vez asentado, y teniendo muy presente las leyes de esta Recopilación, que les favorecen, ayudan, y deflenden de cualquier agravio, y que los guarden, y hacen guardar muy puntualmente, asistiendo con particular, y rigurosa demostración a los transgresores. Y rogamos y encargamos a los Prelados Molestados, que por su parte lo procuren como verdaderos pastores espirituales de esta nueva Cristiandad, y todos los conserven en sus privilegios, y prerrogativas, y tengan en su protección."

O la efusión y amor por los indios era desmedida, o la necesidad de éstos lo requería, el hecho es que son muchas y muy variadas las muestras de preocupación de los Reyes por la suerte de los naturales. La Reina Doña Isabel, al dictar su testamento no los olvidó, y en una cláusula especial dijo: "Suplico al Rey mi señor muy afectuosamente, y encargo y mando a la Princesa mi hija, y al Príncipe su marido, que así lo hagan, y cumplan, y en este sea su principal fin, y en ello pongan mucha diligencia, y no consentan, ni de lugar que los indios vecinos, y moradores de las islas y tierra firme, y naves, y por guano, recaban agravio alguno en sus"

personas y bienes: mas mandon, que sean bien, y justamente tratados, y en algùn agravio non recibidos, lo mandan, y proveen de manera, que no se crida caso alguno lo que por las letras apostólicas de la dicha condación (se refiere sin duda a la famosa Bula de Alejandro Sexto) nos es injungido y mandado."

En el libro II, de la Recopilación de las Leyes de Indias, a que nos vamos refiriendo, encontramos disposiciones dirigidas a los Virreyes para que tuviesen especial cuidado en fomentar las casas de huérfanos y se fundasen hospitales en los pueblos, tanto de Españoles como de Indios, y esas mismas recomendaciones y disposiciones se dirigen a regular la conducta ambición de los Clérigos.

En la misma Recopilación encontramos disposiciones para regular los servicios personales que los indios debían prestar. Así, en la Ley XII del Título X y Libro VII, se dispone que: "En las ocasiones formosas, e indispensables se han de ocupar a los indios, de forma que en aquel tiempo no puedan hacer falta a sus sembranzas, y entonces ha de ser la paga de sus jornales con mucha puntualidad, y precisamente en pronta mano de los mismos jornaleros." Igualmente se disponía que: "A los indios que trabajaren en casa donde estuviere permitido, por año, o por tiempo de meses, o año, además de los jornales y pagas, se les dé doctrina, comida, cenar, y los que de ellos se sirvieron, los curen en sus enfermedades, y entierre, si murieren..."

Otras disposiciones de absoluto contenido de Previsión Social, son las que se encuentran en las Leyes I y XI del Título IV y Libro VII, que respectivamente dicen: "Declaramos que a los indios se les puede vender, que valier a las almas como no sea hurtando, tando, de que resulte daño a su salud, teniendo Doctrina, y Justicia, que los ampare, bastimentos de que poderse sustentar, buena paga de sus jornales, y hospitales, donde sean curados, asistidos, y regalados los que enfermare, y que el trabajo sea templado, y haya Vedor, que cuide de lo suodicho; y en cuanto a los salarios de Doctrina, y Justicia, sean a costa de los señores, para resultar en su beneficio el repartimento de indios, y también paguen lo que pareciere necesario para la cura de los enfermos." Es precisamente en esta última parte de la ley, donde se puede advertir ya, que la carga de los gastos que originen los riesgos profesionales, corresponde al patrono. En la otra ley que citamos, se dispone: "No se labren las minas por partes peligrosas a la salud, y vida de los indios..."

En otras más se hace mención a la libertad de trabajo en favor de los nativos, que no se les obligue a llevar aves a los clérigos, que los indios vendieren libremente sus producciones, que no se les utilicen como bestias de carga y otras

provisiones más, tendientes todas a proteger a la clase social que más necesitaba la ayuda del Estado.

El Gobernador de la plaza que hoy corresponde al Estado de Campeche, Don Francisco Centeno, mandó que se construyese al Hospital de Nuestra Señora de los Remedios con la cuarta parte de la soldada de la dotación de todos los navios y fragatas que llegasen al puerto. El Oidor de la Audiencia de México, Don Juan Francisco Esquivel, ordenó que todos los navios contribuyesen con 5, 12 ó 25 pesos, según procediesen del Continente o de la Metrópoli, para suvenir a los gastos de los Hospitales.

El desmedido, pero justificado, afán de proteger al Indio y proporcionarle un medio social de privilegio y un elevado contenido espiritual, promovió que se emplieren tantas y tan plausibles disposiciones, que en la realidad resultaban de difícil y hasta imposible cumplimiento por utópicas, dando lugar a que prevaleciera el libre arbitrio de los encomendados, clérigos, autoridades coloniales, señores feudales, o como quiera que se les llame, y el indio quedaba en iguales o peor condiciones que antes de la llegada de los peninsulares. Las viejas prácticas de la Edad Media Europea, ya suptiradas, cobraron vida en la Nueva España, aunque no faltaron los humanistas (utópicos) que también, como en Europa, señalaban los vicios y corrupción del orden social establecido, pero sus voces se perdían en la inmensidad de los océanos.

Ricardo R. Holmes, a quien nos referimos anteriormente, cita una disposición creada por Felipe III del 26 de mayo de 1609 en relación a las enfermedades profesionales y en la que se decía: "Encargamos a todas nuestros Justicias, la buena y cuidadosa cura de los indios enfermos, que adoleciesen en ocupación de las labores, y trabajo, ora sean de mita, o repartimiento o voluntarios, de forma que tengan el socorro de medicina."

De todo lo anteriormente esentado, se debe desprender la conclusión de que la Seguridad Social, en su más pura concepción se conoce en México desde sus primeras generaciones, consecuentemente, tanto la costumbre como el derecho escrito, en la época que analizamos, captaron las necesidades más apremiantes y procuraron las soluciones, que al fin no se aplicaron en toda su forma, no por uso de mala ignorancia.

3.- DASEN LA REVOLUCION DE INDEPENDENCIA HASTA 1910.

La Guerra de Independencia, iniciada en 1810, de carácter eminentemente político, no incluyó en sus planes los problemas sociales. La fundamental preocupación para los insu-

rectos era conseguir la independencia política de la Nueva España, abolir la esclavitud, asegurar el dominio de la Religión Católica y arrebatarse a los españoles europeos, el poder de la Nueva España pues ni el Cura Don Miguel Hidalgo, ni Don Ignacio López Rayón, ni el cura Don José María Morelos, ni Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, mencionaron la cuestión social y la forma de remediarla.

En este orden de cosas, las primeras leyes dictadas por las autoridades insurgentes, tenían como objetivos primarios la nueva organización política del Estado Mexicano. En orden social, mientras tanto, continuaba rigiéndose por las leyes y disposiciones administrativas expedidas por las autoridades coloniales.

A raíz de la promulgación de la Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y de la Constitución de 4 de octubre del mismo año (y en casi todas las que le siguieron), hasta la que se expidió en 1857, se asentaba que entre las facultades del Congreso (o bien del Ejecutivo), estaba la de 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. Así como encomienda a la policía de salubridad el cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no fueran de función particular. Menciones muy tímidas de los más elementales principios de protección social.

Pero donde se hace una elocuente y apasionada elocuencia de las causas sociales, es en la exposición de motivos de la Constitución Política de 5 de febrero de 1857. El ilustre constituyente de muy grata memoria, Don Ponciano Arriaga, en su famosa pieza oratoria nominada "Voto del Sr. Ponciano Arriaga", expone en una forma valiente y clara, la causa fundamental de la miseria del pueblo mexicano (el absoluto derecho de propiedad de la tierra) que por ser la época en que se decía, representaba una verdadera revolución social.

Apoyándose, según lo manifiesta el propio constituyente, en el juicio de los hombres más eminentes que han observado, que "mientras pocos individuos están en posesión de inmensas e incultas tierras, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecidas mayorías de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo", concluía afirmando que así ningún pueblo puede ser libre, ni mucho menos venturoso por más leyes que se proclamen.

Esto no quiere decir que el Sr. Don Ponciano Arriaga negara el derecho de propiedad, al contrario, afirmaba que este derecho es muy necesario, solamente que debe ejercitarse en función de la sociedad, consideraba ésta como un ente

real, dándole de vida propia, para que a su vez la sociedad - pueda garantizar a sus miembros una vida decorosa; (utilizando las palabras del mismo autor) "garantizar al trabajador los gozos sociales que resultan del progreso de la civilización". La sociedad debe basarse sobre el derecho de propiedad, entendido éste como facultad de todo hombre de usar y disponer libremente del fruto de su trabajo.

No puede negarse, aunque se quisiera, la verdad que encierra esta disertación y el impacto que causó en la sociedad - donde hasta entonces había campeado la filosofía político-económica del individualismo y liberalismo. Por eso, la respuesta de la clase que detentaba el poder económico, no se hizo esperar.

Los neofeudelistas de la Nueva España, por voz del ilustre jurista Don Ignacio Vallarta, respondieron a las inquietudes de Arriaga. En efecto, Vallarta aunque aceptaba la deplorable situación social que prevalecía, se expresó diciendo que nada se podía hacer para remediarla en virtud de los principios consagrados por el liberalismo económico de "dejad hacer, dejad pasar".

Como resultado de toda esta infructuosa polémica, en la Constitución de 1857 solamente se contempló la libertad de trabajo, pero nada de beneficios sociales: se estableció el sufragio universal y así se consignaba la igualdad absoluta de las masas sociales, que al no tener nada en común y al exagerarse en la práctica esta igualdad, se fomentaba la desigualdad, con el establecimiento de privilegios y excepciones en favor de los económicamente capacitados.

Al consolidarse la República, con la caída del Imperio de Maximiliano, en 1867, se experimentó un avance en el aspecto político; se deburó y unificó el gobierno y se consiguió la estabilidad de las instituciones; pero el aspecto económico-social seguía en situaciones deplorables, pues el erario nacional tenía que afrontar deudas de todo género.

Con las Leyes de Reforma, el Gobierno de Juárez, adquirió el control de las Instituciones de Previsión Social, pues en la Ley de Nacionalización de los bienes Eclesiásticos, de fecha 12 de julio de 1859, en el artículo 60., se dispuso que los conventos, archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades religiosas, quedaban suprimidas, y en el Decreto del Gobierno de fecha 2 de febrero de 1861, se ordena que los hospitales y establecimientos de beneficencia quedaban secularizados.

Esto significaba solamente el paso de la sociedad de su corras de carácter religioso, a las sociedades laicas; pero en el fondo la Previsión Social muy pocos progresos experimen-

taba. Ignacio Ramírez, citado en "La Historia Moderna de México", ofrece una imagen exacta de la situación del obrero: "distendos son 'una olla que se exprime y se abandona', y la finalidad de la Seguridad Social es justamente, evitar que el hombre, cualquiera que sea su dependencia económica, sea exprimido y abandonado como un pedazo de arcilla (cristal)".

Simultáneo, algunos avances se consiguieron al establecerse la República, pues en el Código Civil del Distrito Federal de 1870, se incluyeron algunas disposiciones tendientes a proteger al trabajador de las fábricas. Si bien la industria no tenía la importancia que para esta época había adquirido en Europa, las fábricas y los grandes talleres se multiplicaron a tal grado que los artesanos se vieron obligados a dejar sus pequeños talleres para ingresar a la clase proletaria. Muy pronto el espíritu de solidaridad proletaria de estos artesanos se convirtió a la nueva clase laborista, formándose grupos más compactos, dispuestos a defender sus intereses en contra del capital. Surgió un nuevo mutualismo, cercano de algunas guerras, entre los jornaleros, y una nueva política de tendencia irracionalista socialista y anarquista. Las doctrinas de los Socialistas Utópicos, que anteriormente citamos, inspiraron a los obreros mexicanos para crear una nueva doctrina, cuyas características más notables eran el mutualismo y el cooperativismo. Se luchaba por aumento de salarios y reducción de las horas de trabajo, anegando con una revolución social.

La prensa era el más eficaz medio de difusión de las ideas. En el periódico "El Obrero Internacional", escribía Ricardo Volcetti advirtiéndole que "los trabajadores todos del Universo, como los va de ser esclavos y de ser víctimas de la ambición de servidumbre de los capitalistas, trabajan sin descanso para sus libros" y que el sistema cooperativista era el medio idóneo para evitar la guerra social, porque resulta más ventajoso que el mutualista. Las ideas de Volcetti pronto fueron secundadas por otros periódicos; por mucho que se defendía a las sociedades mutualistas, nunca los argumentos se iban tan sólidos para convencer. En Inglaterra, Francia, Bélgica y Alemania, se ha experimentado con gran éxito el cooperativismo, por lo que se libera al trabajador de la miseria y de la guerra venchona del hambre y la codicia del capital... que, hoy más que nunca decimos "es el mayor y más encarnizado enemigo del trabajo". En una agrupación mutua el capital del socio de la producción, jamás vuelve a su poder; al morir no puede llegar a sus hijos ni un pequeño patrimonio; en cambio, el socio de una sociedad cooperativa, si se enferma, es curado al igual que en el mutualismo, pero sin más, tiene la absoluta libertad para llevar su dinero o capital a la persona o personas que quiera, siendo éstas las únicas de él; por consiguiente, si bien de las utilidades que produce, si el socio carece de trabajo, no tiene necesidad de ser

explotado por un especulador sin conciencia. Le basta una huelga y se dispersa el pueblo a la campaña los efectos que son la misma necesidad...". Y consideraban que la huelga era el arma más efectiva para lograr sus propósitos.

Las fuerzas conservadoras también argumentaban que el procedimiento huelguístico no sólo no era necesario, sino -- hasta perjudicial, porque si el propietario engaña, roba y hostilia al trabajador, éste debe acudir a los tribunales para reclamar sus derechos. En el Código Civil encuentran las disposiciones que regulan el servicio personal, porque -- "¿qué son las huelgas sino la vergonzosa satisfacción con la más cara de la necesidad y noble determinación? ¿Qué son las huelgas sino la muerte de la industria, del comercio y de la agricultura? ¿Qué son las huelgas sino la peligrosa semilla de las revoluciones y de disolución social?".

Todas estas ideas revolucionarias provocaron la venturosa transformación de las Instituciones de Previsión Social que nos trajeron con la conquista los espelios buenos, para surgir con características propias y exclusivas, a través del derecho social consagrado en nuestra Carta Magna de 1917.

4... EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

Antes de referirnos a la Constitución de 1917 y al capítulo lo que contiene el Derecho Social, es muy conveniente señalar las causas económico-sociales que lo generaron.

Con el advenimiento del gobierno del General Porfirio Díaz, justo es decirlo, vivió una época de paz y trabajo -- que, si bien es cierto que la supo aprovechar la clase en el poder, también cierto es que significó la consolidación de la temblorosa economía del país.

La culpa capital del General Díaz consistió en haberse preocupado por la institución del indio; porque si bien es cierto que las vías férreas que se extendieron por diversos límites del territorio, por la ocupación que ofreció y por la comunicación que introdujo, hicieron ingresar a los pueblos más alejados, a la clase activa y útil de la población nacional, ello no fue suficiente para resolver los problemas sociales, producto de las guerras intestinas que había padecido México.

Por eso no es justo que en discursos populacheros se de a alguno la memoria de un gran militar y estadista, cuyo pecado fue haber escuchado los consejos de los malos mexicanos. Puede tener atribución él sólo al estancamiento del progreso y el origen de todos los males sociales en tanto como general atribuya a cualquiera de los últimos Presidentes el origen de la miseria que actualmente padece un gran sector del pueblo.

y la mayor parte de los campesinos alojados de los principales centros de población; porque basta dirigirse por alguno de los caminos vecinales para encontrarse de inmediato con las chozas (que en nada han cambiado), de nuestros hermanos del campo, en donde las condiciones sociales se califican por su total ausencia. Un crecido número de mexicanos aún carece de los más elementales servicios públicos, y a quienes no han llegado todavía los beneficios de la Revolución. Porque hoy como entonces, queda distinguirse el control del poder público; hoy como entonces, las ganancias son para los capitales extranjeros; hoy como entonces, es perfectamente posible distinguir los equivalentes a los Bratiff, los Ives Limantour y demás familias afortunadas de la época de oro de Don Porfirio y, finalmente, hoy como entonces, se pretende ocultar la realidad social a los ojos del mundo, mostrando museos de historia, Ciudades Progresistas, Centros Hospitalarios tipo y hasta Ciudades-Jardín habitadas por unos cuantos afortunados mexicanos.

Ahora se pregona con boabos y platillos el fraccionamiento de los grandes latifundios (aunque todavía queden algunos para no deseárselos); pero es que la posesión de la tierra ha dejado de ser el negocio lucrativo que antes fue; ahora los grandes capitales se invierten en la industria, la Banca y el Comercio y en estos renglones tan importantes de la economía nacional, también ahora, las clases altas medran al amparo de las típidas disposiciones legales.

Con esto no deseo ni remotamente negar los méritos que corresponden al movimiento social de 1910 y a sus realizadores, tanto más, cuanto que el origen directo arranca de esos hombres; me rebela que los beneficios de las instituciones surgidas a su amparo, constituyan patrimonio exclusivo de unos cuantos y se escatimen a quienes sufrieron en carne propia los efectos de la Revolución.

Para justificar mis afirmaciones y comprender el por qué del movimiento social a que nos venimos refiriendo y advertir la raíz de la Seguridad Social en México, es necesario que recordemos algunos de los acontecimientos más notables, acaecidos en la época que bien podemos calificar de prerevolucionaria. Nos servirá también para explicar la situación social de la población, y que nos parece increíble, sobre todo, por la información tan exagerada que nos llega.

En la historia moderna de México, escrita por Daniel Cosío Villegas, nos informamos de algunos hechos que a continuación señalamos.

En 1877, los trabajadores de la Fábrica "El Águila", en Contreras, protestaron en contra de la determinación patronal de aumentar el porcentaje a sus salarios, de 3 a 6 por ciento,

con el pretexto de asegurar mejor la salud y la salvación -- espiritual de los operarios, aumentando el número de médicos y confesores. Pero estos trabajadores, mejor prefirieron -- formar ellos por su cuenta y riesgo un fondo de ahorros para sufragar los gastos del culto y de las escuelas; costear la policía, el mantenimiento de los presos, viudas e inválidos; de un médico, un farmacéutico y una botica. El fondo lo formarían con las aportaciones de los mismos trabajadores, para que tuvieran derecho a "dos misas los días festivos, a la asistencia gratuita del médico, farmacéutico y maestro" y al pago de pensiones para viudas y víctimas de accidentes. No se requiere de mayor esfuerzo para observar que en estas formas de protección social, se encuentra la fuente del moderno derecho de Previsión Social.

Las Leyes penales, tanto del Distrito y Territorios Federales, como de la mayor parte de los Estados, sancionaban el hecho de que los patrones dieran a sus trabajadores en pago -- de sus servicios, tarjetas, fichas o cualquier otro objeto, -- que no corriera como moneda en el mercado, bajo la pena de multa por el doble de lo así pagado, pero, para desgracia -- del trabajador, esas leyes no se acataron, pues seguían pagando con vales, que forzosamente debían ser cambiados en las -- tiendas de raya, so pena de destitución inmediata. Esta situación era perfectamente conocida por el gobierno, pero la acción oficial estaba elegantemente influenciada por las ideas liberales e individualistas, que aconsejaban la abstención absoluta del Estado en asuntos económicos, porque había que respetar las -- leyes económicas de la oferta y la demanda. "No era posible, decía Guillermo Prieto, reglamentarlo como se había hecho antes bajo el disfraz de una irreflexiva filantropía". El obrero no necesitaba esta clase de ayuda, pues nadie, mejor que -- el patrono, tenía interés en conservarlo bueno, sano y fuerte para el trabajo, como el amo a su caballo, pues la filantropía y la caridad adormecen y destruyen la energía humana y su capacidad creadora. Se defendía con interés la tesis de que la fuerza de trabajo, como cualquier objeto, se cotiza en el mercado.

Se decía que los trabajadores eran unos ingratos y revoltosos puesto que no apreciaban los esfuerzos del Gobierno del General Díaz, pues durante este largo se aumentó el número -- de fábricas que proporcionaban ocupación a un mayor número de personas y que, gracias a la moderna maquinaria utilizada, el trabajador se fatiga menos y gana más.

El Estado aplicaba con fidelidad los principios liberales de "dejar hacer y dejar pasar", que además le resultaba muy cómodo y, en esa virtud, respondía siempre con un "no debemos intervenir" a las justas peticiones de los obreros.

Los niños y las mujeres eran explotados en forma impropia;

se tenían noticias de que en las factorías de Atlixco, trabajaban niños menores de 5 años. En el Distrito Federal se observaba situación parecida, y por ello el Gobierno local dispuso que todos los niños que distribuían el periódico, asistieran a las escuelas nocturnas. Esta medida fue pronto secundada por los demás Estados.

La prensa, por su parte, significó el medio más idóneo para difundir las ideas utópicas que en otros países ya se practicaban. El periódico "El Hijo del Trabajo" preguntaba en 1883 que hasta cuándo las autoridades mexicanas, aprovecharían el ejemplo de los rusos sobre el trabajo de los menores.

Las huelgas se sucedían sin descanso y los patronos respondían cerrando los centros de trabajo o despidiendo en masa a los huelguistas. José María González, a quien citamos antes, publicó un artículo que por su contenido, más bien constituyó una amenaza, como protesta por el cese de los obreros.

En estas circunstancias, la Constitución Política de 1917 no fue el producto de las inquietudes políticas, como lo fueron las que le antecedieron, sino más bien el producto de las inquietudes de carácter económico-social. Esa inquietud fue alimentada o atacada, según el caso, por los partidos políticos que se disputaban la hegemonía del poder, para imponer sus respectivos ideales. Es el Partido Liberal, el que con más fidelidad y energía reflejaba el sentir popular, y así se confirma con el programa que éste elaboró en 1906 para proponer una serie de reformas a la Constitución de 1857; una de las más trascendentales, la inclusión de un capítulo especial destinado a regular las relaciones entre el capital y el trabajo. A continuación citamos los puntos más importantes y que a nuestro juicio tienen contenido eminentemente social.

Proponían el establecimiento del salario mínimo y la duración máxima de la jornada diaria; la reglamentación del servicio de los domésticos y del trabajo a domicilio; la adopción de las medidas pertinentes a fin de evitar que los patronos, con el trabajador a destajo, violaran las disposiciones relativas al salario mínimo y jornada máxima; la prohibición absoluta del empleo de niños menores de 14 años en el trabajo; obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener en las mejores condiciones de higiene y seguridad, la vida del obrario; la obligación de los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos lo exija; igualmente, establecer la obligación de pagar indemnización por accidentes de trabajo, y hacer obligatorio el día de descanso dominical. Pero estas reformas no se realizaron, sino hasta 1917.

En el Plan de San Luis, documento que marca el principio del movimiento social revolucionario, no se hablaba de reformas sociales. En el Plan de Ayala, que le siguió, se reconocía que la condición social no había cambiado, porque los latifundios seguían existiendo bajo la mirada complaciente del señor Madero.

Don Venustiano Carranza, en uno de los considerandos de las Adiciones al Plan de Guadalupe, prometió que expediría y pondría en vigor la legislación para mejorar las condiciones del peón rural, del obrero, del minero y en general, de las clases proletarias; además, ofrecía un programa completo de revolución social, y en esta promesa se refería a las leyes agrarias para la formación de la pequeña propiedad, así como leyes relativas a la explotación de las minas, petróleo, agua, bosques y demás recursos naturales.

Los intentos para resolver los problemas sociales por medio de una adecuada legislación laboral, se manifestaron en varios Estados. Así, el 30 de abril de 1904, a iniciativa de José Vicente Villada, Gobernador del Estado de México, se expidió una Ley del Trabajo en la que se asentaban las bases para solucionar los problemas surgidos por los riesgos profesionales. Dos años después, el 2 de noviembre de 1906, el Gobernador de Nuevo León, General Bernardo Reyes, expidió otro Código Laboral en el que se aceptaba ya la teoría de que la responsabilidad de los accidentes debía recaer en la industria misma y no en el patrón, ni como riesgo inherente al contrato de trabajo.

El Lic. Gustavo Arce Cano, en su obra "El Seguro Social en México", nos recuerda que por primera vez se hace referencia a los seguros sociales en México en el artículo 135 de la Ley del Trabajo, expedida en Yucatán el 11 de diciembre de 1915, por el General Alvarado, y que decía "El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte".

La Comisión encargada del estudio de las reformas y adiciones al Artículo 5o., en la sesión del día 12 de diciembre de 1916, presentó el proyecto cuyos antecedentes expusieron diciendo: "...Juzgamos, asimismo, que la libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por estas observaciones proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas."

"Ha tomado la Comisión estas últimas ideas, de la iniciativa presentada por los diputados Aguilar, (Heriberto) Jara y Góngora. Estos ciudadanos proponen también que se establezca la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho a indemnizaciones por accidentes del trabajo y por enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales..."

Se advierte de inmediato que el criterio dogmático que previó en el Constituyente de 1857, estaba totalmente ausente en el de Querétaro. En aquel había muchos técnicos del derecho que, por lo mismo, no aceptaban la inclusión de disposiciones de carácter social en un Código tradicionalmente orgánico. Ahora había representantes surgidos de los estratos sociales cuyos intereses estaban en juego. Representantes del campo y de las fábricas, que desconocían los cánones de la jurisprudencia. Por eso no sólo se atrevían a proponer semejantes inserciones, sino que las defendieron con verdadera pasión, logrando que en la Ley Suprema de la República quedaran consagradas las disposiciones que salvarían al trabajador de la miseria.

Después de muchas y acaloradas discusiones acordaron que la materia del trabajo y la previsión quedara comprendida en un capítulo especial de la Constitución, y así fue como se elaboró el Capítulo del Trabajo y la Previsión Social, cuyo artículo único es el número 123. De este fundamental catálogo de derechos, había de surgir la base jurídica para expedir la Ley del Seguro Social, que es el paso inmediato anterior a la Seguridad Social. En efecto, en la fracción XXIX, del Artículo 123 se dispuso lo siguiente:

"XXIX.- Se considera 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 difundir e inculcar la previsión popular".

Se pueda advertir fácilmente que en esta disposición se encuentra la base del moderno Seguro Social, solamente que se pretendía implantar un seguro social optativo, todavía con las características liberales de la época que aparentemente quedaba atrás.

Y en esta forma de nada o poco servía una disposición de tanta magnitud, había que obligar al trabajador a asegurarse. Para hacer operante el nuevo criterio de Seguridad Social, había que reformar la Constitución y es así que el 6 de septiembre de 1929 se publicó en el Diario Oficial el nuevo texto de la Fracción XXIX, como actualmente la conocemos:

"XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición

de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".

Con este nuevo texto ya era posible establecer el Seguro Social de carácter obligatorio. Así nace la Seguridad Social en México.

5.- LEGISLACION POSTERIOR A LA CONSTITUCION DE 1917, HASTA ANTES DE LA LEY DE 1943.

Con la promulgación de la Constitución de 1917 se inicia una nueva etapa de la Historia de México; con ella nace el Estado Protector. Con la inclusión del Derecho Social en la Constitución, el significado de la solidaridad social cambió radicalmente. Ahora ya no se basa en el sentimiento piadoso de ayuda al prójimo, ahora se funda en el derecho que tiene todo hombre de vivir como tal, en razón de su trabajo. En el Artículo 123 Constitucional se consideró al hombre en todas las fases de su vida. Como individuo, como ciudadano, como trabajador y como jefe de familia. Desde su concepción, protegiendo a la madre que trabaja, durante su niñez, prohibiendo su ocupación; durante su juventud, prohibiendo para él los trabajos peligrosos e insalubres; más tarde preservándolo de las contingencias de la industria y, después, asegurándole una vejez libre de privaciones. A partir de este momento, se sucederían los intentos para reclamar este artículo y establecer la forma en que la Seguridad Social funcionaría. Por que había nacido ya en la fracción XXIX; se le palpaba, se le veía, pero no se le podía aprovechar; era necesario que esa fuerza expansiva que le caracteriza rompiera de una vez y para siempre con el liberalismo económico y sus principios.

En la Constitución de 1917 se concedió a los Congresos Locales la facultad para legislar en materia del trabajo; así que, casi todos los Estados de la Federación se aprestaron a expedir sus propios Códigos Laborales, y como en la Constitución se consignó la necesidad de expedir leyes que organizaran cajas de ahorros, cuyos fondos se destinaran a proporcionar ayuda económica a los trabajadores y a su familia, casi en todos los Códigos también se hacía mención a dichas cajas de ahorros.

En la obra "Los Seguros Sociales en México", leemos que en 1919 se formuló un proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal, en el que, por supuesto, se proponía la organización de Cajas de Ahorros, cuyos fondos se destinarían fundamentalmente para ayudar económicamente a los trabajadores cesantes. Este fondo se formaría con las cuotas de los trabajadores (5 % de sus salarios) y con los aportes del patrón (50 % de la cuota correspondiente al trabajador) por concepto

de participación en las utilidades de la empresa, a que se refiere la fracción VI del Artículo 123 Constitucional. También en el Estado de Yucatán, en 1916, se expidió un Código de Trabajo, en el que se hacía mención al seguro obligatorio, confiriendo facultades a la Bolsa de Trabajo para fomentar el establecimiento de cajas de ahorros y de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros, con fines análogos. Esta ley significó un paso atrás en la legislación de Yucatán, pues tres años antes, en la Ley del Trabajo de 1913, se había establecido el Seguro Social Obligatorio.

En 1921, el 14 de noviembre, el Gobierno del Estado de Puebla, hacía lo propio, así como el de el Estado de Campeche en 1924. En estas entidades se establecía la facultad para el patrono de sustituir, con un seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero, la obligación que tiene de indemnizarle en los casos de riesgos profesionales, o bien para contratar esos servicios con alguna sociedad legalmente constituida en el país. El mismo criterio se adoptó en el artículo 305, de la vigente Ley Federal del Trabajo.

La urgencia del establecimiento de cajas de seguros era patente e inaplazable, para asegurar a los trabajadores en contra de los efectos de las contingencias del trabajo, por eso, tanto al Gobierno Federal, como los de cada Estado, fomentarían, mediante leyes apropiadas, la organización de estas instituciones para inculcar la provisión popular, es decir, para que los trabajadores o sus patronos, pudieran asegurarse, estableciendo así el Seguro Social facultativo. De esta base constitucional habrían de surgir, desde luego, la Ley del Seguro Social, así como la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que posteriormente se convirtió en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Seguro del Maestro, y otras más.

En efecto, en el año de 1921 se envió al Congreso, un proyecto de la Ley del Seguro Social, que aunque no llegó a promulgarse, significó un avance porque señaló la meta para llegar a la Seguridad Social. En otra iniciativa de Ley se obligaba a trabajadores y patronos que depositaran en un Banco, de 2 a 5% del salario mensual, para entregarlo posteriormente a los obreros a cuyo beneficio se creaba el depósito.

El 12 de agosto de 1920, para satisfacer las exigencias de otro sector de la población laborante, se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, capítulo también de la Seguridad Social, para los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Federales. Asimismo, el 13 de noviembre de 1928, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, se decretó el Seguro del Maestro, con la finalidad

de ayudar a los deudos de los maestros en caso de defunción. El 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión, por decreto, concedió al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para que expediera la Ley del Seguro Social Obligatorio, en un plazo que terminaría el 31 de agosto del mismo año. Este intento no llegó a cristalizar, como tampoco el Proyecto de -- Ley del Trabajo y Previsión Social de 1934.

En las postrimerías del Plan Sexenal 1934-1940, se estableció: "Será capítulo final en materia de crédito, dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguros, que sustraiga del interés privado esta importante rama de la economía." Debido a ello, el 27 de diciembre de 1938 el -- Congreso recibió un Proyecto de Ley de Seguros Sociales, que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Tampoco este proyecto se aprobó. En esta misma época se elaboraron tres proyectos más: -- el de Salubridad, el de Trabajo y el de Hacienda y Crédito Público, pero ninguno de ellos llegó a discutirse.

El 2 de junio de 1941, por acuerdo presidencial, se creó la Comisión Técnica del Seguro Social, la cual por fin, venturosamente llevó a feliz término su encomienda, que cristalizó con la promulgación de la Ley del Seguro Social, actualmente en vigor.

Así, en forma panorámica y rápida (utilizando las palabras del Lic. José Luis Herrera), ante nuestros ojos, como película viviente, hemos mostrado la evolución de la Seguridad Social en nuestro país, arrancada desde la hora en que -- los fundadores de la antigua Tenochtitlán avisaron el águila simbólica, hasta los días en que actualmente vivimos.

6.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943.

Se ha dicho, y con cierta razón, que las leyes no crean las condiciones sociales, sino solamente regulan las relaciones humanas. Pero la Ley del Seguro Social, y en general la legislación sobre Seguridad Social, a manera de excepción, no se limita a contemplar el orden social establecido, sino que, por el contrario, haciéndose eco de las condiciones sociales, busca las soluciones que sean acordes con las aspiraciones y nuevas necesidades humanas. Por eso en la legislación sobre Seguridad Social, más que en ninguna rama del Derecho, muchos de los principios jurídicos tradicionales, entre ellos la Autonomía de la Voluntad, sufren cambios fundamentales. El Proyecto de Ley del Seguro Social fue concluido el 10 de marzo de 1942.

El Capítulo Primero de esta Ley comprende las disposiciones

nes de carácter general, como son las que definen lo que debe entenderse por Seguro Social, los riesgos que cubre la Ley, los sujetos asegurables, el organismo administrador, las obligaciones de los patronos y los derechos de los beneficiarios (suspensión, prescripción y alcances de estos derechos).

El Seguro Social se definió, siguiendo el criterio de León Duguit, según la manifestación expresamente comisionados en la exposición de motivos, como un servicio público de carácter obligatorio, entendiendo por servicio público "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes por ser indispensable por la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado."

Este Servicio Público se estableció con el carácter de obligatorio, en razón de las experiencias recogidas de los intentos frustrados por resolver la imprevisión del trabajador, pues dejar al arbitrio de él su aseguramiento, equivale a abandonarlo a su propia suerte. Además, si tenemos la honradez de confesar que son pocos los que piensan en el mañana, apreciaremos con mayor exactitud la importancia del Seguro Social.

Inseguida se enuncian los riesgos que comprende la Ley. Debemos hacer notar que en ella se concede un seguro en contra de la cesantía en edad avanzada y en la Constitución se establece el seguro en contra del riesgo de la cesantía involuntaria del trabajo. Puesto el salario la única fuente de ingresos de los trabajadores, todo acontecimiento que provoque su falta o disminución, representa un perjuicio trascendente en la economía familiar, por eso el constituyente concedió igual importancia a toda contingencia que incidiera al trabajador la percepción de su salario, como son las enfermedades, la desocupación y la muerte. De aquí que la estabilidad del trabajador en su empleo sea tan importante. Por eso no existe una explicación lógica para condicionar la cesantía al hecho de la edad avanzada, si por otra parte se autoriza al patrono a suspender o terminar la relación de trabajo por medio del paro. Si bien es cierto que el patrono debe indemnizar al trabajador cesante, la misma prestación se concede al accidentado. Y, sin embargo, para este último existe un seguro incondicional, en cambio para el riesgo del paro forzoso no hay seguro.

En cuanto a los sujetos asegurables, la ley exige la existencia de un contrato de trabajo, de sociedad o de aprendizaje. Este requisito ha generado un número exagerado de reclamaciones, dificultando así al Instituto la aplicación del Régimen del Seguro Social Obligatorio, pues mientras éste afirma que tal o cual trabajador debe afiliarse, el patrono,

y muchas veces el propio trabajador, afirman lo contrario, - porque sus relaciones de trabajo no están sujetas a un contrato de trabajo, estableciéndose una polémica con frecuencia - sin solución jurídica. Esta situación obedece a la dificultad para determinar los límites del contrato de trabajo, en relación a las demás convenciones que se refieren a la prestación de servicios. No vamos a negar o a sostener la existencia del contrato de trabajo, porque esta cuestión ha sido ya superada en la Doctrina. Mientras el criterio para el aseguramiento sea el mismo, el problema subsistirá.

Para la organización y administración de los bienes y - servicios que proporciona el Seguro Social, es necesario - crear un organismo dotado de capacidad jurídica, con todas - las atribuciones y características de la persona; con el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social y domicilio en - la Ciudad de México.

Se estableció la obligación para los patronos de inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Seguro Social, avisando oportunamente de las altas y bajas de su personal, - así como de las variaciones de los salarios de cada uno de - ellos, bajo severas penas en caso de omisión. Esta medida - es indispensable para evitar, hasta donde sea posible, la evasión de obligaciones. Asimismo, se consignan los requisitos para que los beneficiarios puedan disfrutar de los servicios. Un asunto de suma trascendencia es el tiempo en que - prescriben las acciones para reclamar las prestaciones, así como las situaciones que se presentan cuando los contratos - de trabajo conceden beneficios en mayor o menor cuantía que el régimen obligatorio del Seguro Social. En cada caso la - Ley ofrece la solución, siempre aplicando el principio general de Derecho, de proteger al trabajador.

En el capítulo II, se establece el concepto de salario y la cuantía de las cuotas que deben cubrir los sujetos aportantes para integrar el patrimonio del Instituto. En cuanto al salario, el concepto es el mismo que se establece en la - Ley Federal del Trabajo.

La fijación del salario es de vital importancia para el Instituto, porque es la base para calcular las aportaciones de los contribuyentes.

El Capítulo III, se refiere al Seguro de Riesgos Profesionales, como son los accidentes en el trabajo, las enfermedades profesionales y los accidentes en tránsito. Se define, en primer lugar, lo que se entiende por accidente de trabajo y en este aspecto, como en otros más, la Ley del Seguro Social remite a la Ley Federal del Trabajo. Igual criterio adopta cuando define las enfermedades profesionales. El problema surge cuando el legislador pretende evaluar el daño -

que ocasionan los riesgos profesionales, por medio de coeficientes constantes, provocando situaciones injustas en su aplicación, pues la determinación del grado de incapacidad de ganancia es un problema sumamente difícil, porque no existe un concepto uniforme y totalmente objetivo, sino que forzosa-mente debe atenderse a circunstancias propias del sujeto que sufre el daño.

La comisión de expertos de la Organización Internacional del Trabajo, en 1936, concluía reconociendo la dificultad que representa encontrar una solución a este problema en los siguientes términos: "...¿Es muy claro el concepto mismo de la invalidez física? ¿Es posible admitir que la validez de un hombre normal se considera igual a 100 y evaluar cada función o cada órgano del cuerpo humano mediante un coeficiente que corresponda al lugar que ocupa en el conjunto?... ¿Es si se quiere plantear la cuestión de saber si existe o no una base seria que permita medir la invalidez física resultante de la pérdida de una función de un órgano, y admitiendo que este problema pueda ser resuelto, ¿Permitirán evaluar equitativamente los coeficientes de invalidez física así obtenidos el daño económico experimentado por los inválidos? Es un hecho indiscutible que invalideces físicas idénticas causan daños económicos muy variables según los individuos, especialmente según su edad y profesión..." (57)

El Seguro de Riesgos Profesionales tiene como finalidad la reparación del daño sufrido, es decir, la pérdida de salario. Por consiguiente, la evaluación debe basarse fundamentalmente en la capacidad de ganancia individual que existía antes del accidente. Y en esa virtud, resultará una prestación distinta en cada caso; sin embargo, para evitar la indaga-utilización del arbitrio, es indispensable la existencia de coeficientes que permitan una apreciación lo más objetiva posible. Los recursos económicos necesarios para financiar esta rama del seguro, son aportados en su totalidad por los patronos, o mejor dicho, por la empresa, en razón del riesgo que la propia actividad representa. Esta circunstancia obedece a la conclusión a que han llegado los sostenedores de la Teoría del Riesgo Profesional, que afirman que por el sólo hecho de que se instale una empresa, cuyo funcionamiento producirá invariablemente daños al trabajador, congénitos al funcionamiento del equipo industrial, es la propia empresa la que debe soportar la carga financiera.

Para llegar a este concepto, fue necesaria una penosa evolución a través de las diversas legislaciones. En un principio, se sostuvo la Teoría de "La Culpa". El patrono era culpable del origen de los riesgos profesionales al instalar su industria en condiciones desfavorables; pero a menudo resultaba casi imposible para el trabajador, probar la negligencia y culpa del patrono. Entonces se acudió a la Teo-

ría de la "Responsabilidad Contractual", los exponentes de esta teoría sostenían que los riesgos del trabajo son consecuencia lógica y natural de la propia actividad humana, independientemente de la empresa; quien trabaja está expuesto a algún riesgo, por tanto, son una consecuencia normal del contrato de trabajo, y el asalariado, al aceptar el empleo, está aceptando el riesgo. Con esta Teoría, el trabajador quedaba igual o peor que antes. Por eso se pensó en la Teoría del "Riesgo Profesional o Riesgo Creado", que es la adoptada por nuestra legislación. El concepto adoptado por la Seguridad Social, ha cambiado el que sostiene la Teoría del Riesgo Creado; la obligación de reponer las cargas financieras ya no corresponde ni al patrono, ni a la empresa, corresponde a la colectividad entera a través del Seguro Social.

Si el Riesgo Profesional provoca una incapacidad para el trabajo, el asalariado percibe un subsidio en dinero, ya sea en pagos periódicos o en una sola vez. Si produce la muerte, sus familiares reconocidos por el Instituto como beneficiarios, reciben una pensión vitalicia o temporal.

En el capítulo IV de la Ley del Seguro Social, se establece el seguro en contra de las enfermedades no profesionales y maternidad. Al respecto, se afirma y con razón (38), que la Ley Mexicana del Seguro Social, dió un gigantesco paso al establecer el seguro en contra de las enfermedades no profesionales, y aunque en otros países, tanto europeos como americanos, se protegía ya al asalariado en contra de este riesgo social, en México se consideraba todavía una utopía. Y en verdad que fue un gran avance, rebasando inclusive los límites mínimos establecidos en la Constitución, pues ésta sólo se refiere a los seguros en contra "de enfermedades y accidentes", y aún más, en su versión original, la fracción -- XXIX del Artículo 123 sólo menciona los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos.

Los beneficios que el Instituto ministra en razón de este seguro, se sujetan a ciertas condiciones, como un cierto tiempo de duración, número determinado de cotizaciones semanales y dependencias económicas. Estas condiciones obedecen a circunstancias de cálculos actuariales y financieros. Siendo el criterio dominante de que es más valioso prevenir las enfermedades que curarlas, y en esto radica una de las principales diferencias que existen entre el Seguro Privado y la Seguridad Social, pues mientras aquel se concreta a suministrar las prestaciones pactadas, la Seguridad Social se ocupa por el bien familiar; por eso a través de este seguro se proporciona la mayor protección posible a la familia, estableciendo pensiones, tanto de viudez como de orfandad. En caso de que el asegurado fallezca, sus deudos reciben una pensión que se entrega a quienes la ley señala y durante el tiempo que la misma determina.

Para la prestación de los servicios médicos se han adoptado dos tendencias o sistemas (59). Uno, el que se implantó en Alemania y que ha sido seguido en la mayoría de los regímenes de Seguridad Social. Considera mejor, que el personal médico y paramédico, encargado del suministro de la atención médica, dependa también de la Institución Aseguradora, obrando bajo su control. El otro, adoptado en la Gran Bretaña y seguido en los Estados Unidos de Norteamérica, considera más apropiado que el cuerpo médico sea totalmente independiente del Instituto Asegurador, dejando al beneficiario la libre elección del médico tratante. Este último, obedece a la Ley de la Oferta y la Demanda.

El Capítulo V reglamenta las condiciones para que los asegurados puedan aprovechar los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte. Primero, se intenta definir al inválido; después los requisitos y condiciones que éste debe satisfacer para poder disfrutar de las pensiones.

En este momento se nos ocurre establecer un paralelismo entre las enfermedades y la cesantía involuntaria, por un lado y la invalidez y cesantía en edad avanzada por el otro, para hacer patente la situación de desamparo en que queda el trabajador cesado de su empleo si no está en edad avanzada.

La estabilidad del trabajador en su empleo, es tan importante como su vida misma, puesto que de esta circunstancia depende la subsistencia, tanto del propio asalariado como la de su familia, cualquier causa que perturbe o interrumpa esa estabilidad, es igualmente nociva porque produce el mismo resultado: la falta de salario. Se protege al trabajador en contra del riesgo de las enfermedades y accidentes, sean profesionales o no, en contra de la incapacidad de ganancia, sea por vejez o por invalidez, pero no se le protege en contra del riesgo de la cesantía. Resulta una injusticia si por un lado la Ley autoriza a la empresa a decretar un paro o a reorganizar su funcionamiento, en razón de la introducción de nuevas técnicas de Trabajo o maquinaria moderna, y la Ley del Seguro Social no asegura al hombre de este riesgo social. Y si bien es cierto que por las causas señaladas en la Ley, el patrón puede suspender o terminar la relación de trabajo, y en estos casos la propia Ley señala la obligación de indemnizar al trabajador, también cierto es que igual tratamiento se exige en cuanto a riesgos profesionales. Y la cesantía bien puede considerarse un auténtico Riesgo Profesional, que no se protege. Si pudiera argumentarse que la frecuencia con que se sucede es insignificante, puede también contrargumentarse que esa frecuencia es una resultante directa de la mayor o menor mecanización de la industria. De todo lo anterior debemos concluir que el Seguro Social Mexicano ha omitido proteger el riesgo de la cesantía involuntaria del trabajo.

Para evitar, hasta donde sea posible, que los derecho habientes, en forma fraudulenta, disfruten los beneficios (lo que no se ha logrado), se establecen exámenes periódicos para verificar el estado de invalidez. También, tratándose de estos riesgos, los deudos tienen derecho a disfrutar de una pensión. En este mismo capítulo se consigna una ventaja más para el asegurado que voluntariamente, o por cualquier causa, deja de ser sujeto del régimen obligatorio. Si ha cubierto cuando menos cien cotizaciones, puede seguir afiliado para disfrutar de todas las prestaciones que la Ley concede.

En el Capítulo VI se establecen los seguros facultativos y los adicionales, para aquellas personas que, por no reunir los requisitos exigidos por la Ley para ser sujetos del régimen obligatorio, desean aprovechar las ventajas del Seguro Social. Estos seguros se equiparan a los seguros privados, pues en la misma Ley del Seguro Social se prevé su manejo independiente, sólo que no los enuya ninguna finalidad lucrativa, pues si hay superávit en su financiamiento, éste se destinará a mejorar los servicios prestados. Los seguros adicionales responden a la previsión contenida en el artículo 17 de la LEY del Seguro Social, cuando los contratos colectivos otorgan prestaciones superiores a las que concede la Ley.

Tema de vital importancia es el que se regula en el Capítulo VII. En esta sección se trata todo lo relativo a la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, las facultades y funciones de cada órgano. En la organización y funcionamiento de éstos, se advierte una similitud asombrosa en relación a los órganos jurisdiccionales del trabajo, lo que nos sirve para recordar que la base, o mejor dicho, la fuente de donde nace la Seguridad Social, es nada menor que el Derecho del Trabajo.

No menos importante es el problema de la inversión de las reservas, materia de que trata el Capítulo VIII. El Instituto debe contar con un acervo de bienes para garantizar el exacto cumplimiento de sus fines. Por eso las reservas según la Ley, han de ser seguras, redituables y líquidas y en igualdad de circunstancias, se preferirá la inversión que garantice mayor utilidad social.

En el Capítulo IX se establece el procedimiento a seguir para resolver las controversias que surjan entre el Instituto y los sujetos asegurables. Esta circunstancia, o posibilidad es la que fundamentalmente señala la diferencia que existe entre la Asistencia Social y la Seguridad Social.

Y, por último, en el Capítulo X se sancionan los actos positivos o negativos, tanto del Instituto como de los sujetos del Seguro Social, con el objeto de garantizar el exacto cumplimiento de los ideales de nuestro régimen de Seguridad Social.

CAPITULO V

FUNCIONAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1.- Instituciones de Seguridad Social.

En México, la Seguridad Social representa el esfuerzo colectivo más significativo para conservar la capacidad productiva del hombre. Se utilizan tanto las instituciones de previsión, como las que descansan en los métodos clásicos del Seguro Social. Y en México se proporciona a través de diversos organismos, tanto públicos como privados. Los primeros encuentran su fondo legal en el texto mismo del artículo 123 de nuestra Carta Magna, pues la fracción XXIX, de la Sección I, es la fuente del Seguro Social Mexicano, y la fracción III de la Sección II, que fue adicionada en diciembre de 1960, es la base de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado. Aunque esta última reforma va encaminada a un sector determinado de la población laborante de México, la que sirve al Estado, representa la confirmación del tránsito del régimen de los Seguros Sociales clásicos al régimen de Seguridad Social. Y así lo manifiesta expresamente el legislador:

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

A).- Cubrirá accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

B).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajador por el tiempo que determina la Ley.

C).- 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 período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstetricia, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

D).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

E).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas comunitarias para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

F).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas

previamente aprobados.

Si esta hacemos una comparación entre las Normas Líneas contenidas en el Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo y las Bases Líneas constitucionales, que acabamos de transcribir, habremos de concluir que éstas son la expresión más fiel y exacta de las recomendaciones contenidas en el Convenio.

Con estas reformas constitucionales y las que se introdujeron a la Ley del Seguro Social en diciembre de 1959, que extendió sus beneficios a nuevos núcleos de población, la Seguridad Social en México dió el paso más trascendental y decisivo en su historia, hacia el establecimiento de un sistema integral de Seguridad Social. A partir de estas regulares reformas constitucionales, la Ley del Seguro Social, que venía protegiendo a un sector relativamente reducido de la población trabajadora, amplió su campo de acción hacia nuevos grupos sociales, entre ellos a los artesanos, los pequeños comerciantes, profesionistas libres, aparceros y ejidatarios, a los miembros de las sociedades de crédito agrícola y ejidal y a los pequeños agricultores independientes.

La Dirección de Pensiones Civiles, en funciones desde el 12 de agosto de 1926, se transformó en el moderno Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyas características y funciones son similares a las del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En diciembre de 1961 se expidió la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, que por su contenido en materia de Seguridad Social, es muy semejante a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La dependencia que se encarga de suministrar las prestaciones para las Fuerzas Armadas, es la Dirección General de Seguridad Militar, que por Decreto publicado el 3 de febrero de 1962, sustituyó al Departamento de Servicios Sociales de la Secretaría de la Defensa Nacional. Para administrar los mismos servicios a la Armada, por decreto publicado el 10 de julio del mismo año de 1962, se creó en la Comandancia General de la Armada de México, de la Secretaría de Marina, la Dirección de Seguridad Social de la Armada.

El Seguro de Vida Militar, por disposición legal, se cubre a través del Banco Nacional del Ejército y la Armada, Institución que, mediante fideicomiso, administra los fondos de este Seguro.

La Ley de Seguridad Social abrogó el Decreto del 10 de enero de 1936 que creó el Fondo de Ahorro del Ejército, así como a su Reglamento.

Pero la Seguridad Social en México no agota su acción en las Instituciones mencionadas, sino que se manifiesta a través de otros organismos de tipo asistencial, fundamentalmente. Ello obedece a la circunstancia de que, tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como las Direcciones de Seguridad Social del Ejército y la Armada, amparan a la población que alguna relación guarda con empresas o con el Estado, en virtud de la prestación de servicios personales; pero dejan fuera de su cobertura al resto de la población mexicana, en considerable número, que, por estar sujeta a riesgos sociales similares, merece la misma protección.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, es uno de los más importantes de estos organismos de tipo asistencial, sobre todo por la magnitud de los servicios que suministra y al numeroso sector de la población que atiende. La responsabilidad de las campañas nacionales para la erradicación del paludismo y de otros padecimientos endémicos regionales, y en general, del saneamiento ambiental, hasta ahora se han realizado por este órgano de la Administración Pública.

Otra de las dependencias de tipo asistencial que debemos mencionar, es el Instituto Nacional de Protección a la Infancia. Es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la Ciudad de México. Fue creado por Decreto de fecha 31 de enero de 1961, con el propósito de proporcionar una más efectiva y directa protección a la niñez mexicana en edad escolar, especialmente a los hijos de familias de escasos recursos, a fin de complementar su alimentación.

Debemos citar, también al Seguro del Maestro, Sociedad Mutualista, cuyo objeto fundamental es otorgar prestaciones en dinero a los deudos del maestro fallecido.

2.- SUJETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La referencia de los diversos organismos públicos o privados que desempeñan la importante función de suministrar los beneficios de la Seguridad Social, aparentemente nos asegura que la totalidad de la población de México está protegida. Sin embargo, al señalar quiénes son los sujetos que tienen derecho a disfrutar de esos servicios, apreciaremos que hay individuos que, a pesar de estar exuestos a riesgos similares, se encuentran desamparados, bien porque no reúnen los requisitos legales o bien porque los servicios no funcionan en ese lugar. Lo anterior se explica debido a que el aseguramiento obligatorio depende, en la generalidad de los casos, de la prestación de servicios personales en forma regular y dependiente.

A.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Para ser sujeto del régimen del Seguro Social Obligatorio, es indispensable que el individuo desarrolle una actividad remunerada en forma dependiente. Así se desprende del texto del artículo 4o. de la Ley y así lo expresó la Comisión Técnica en la exposición de motivos, cuando dijo: "Tal obligatoriedad (del régimen del Seguro Social) comprenderá desde luego sólo a los trabajadores que presten servicios en empresas privadas, estatales, de administración obrera, o mixtas, a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a los aprendices..."

Mediante las reformas que se introdujeron a la Ley del Seguro Social en 1959, se incluyeron en el régimen obligatorio, las nuevas categorías de trabajadores ya citadas.

Por decreto de fecha 24 de junio de 1960, se estableció el Seguro Social Obligatorio para los trabajadores eventuales y temporales urbanos. El 18 de agosto de ese mismo año, se publicó el Reglamento para establecer el Seguro Social Obligatorio para los trabajadores del campo, en los mismos términos de los artículos 6o., 7o. y 8o. de la Ley del Seguro Social, que no pertenecían a las Sociedades Locales de Crédito Ejidal o Agrícola, pero sólo en los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, Baja California, y en el de San Luis Río Colorado, Sonora.

En el Diario Oficial de la Federación, de fecha 6 de enero de 1960, se publicó el Decreto mediante el cual se implantaron con carácter obligatorio las prestaciones por muerte para los trabajadores agrícolas migratorios, sujetos al correspondiente Acuerdo Internacional con los Estados Unidos de Norteamérica.

El día 29 de junio de 1963, se publicó el Decreto que incorpora al régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y la Ley del 7 de diciembre del mismo año, complementa el anterior Decreto, pues se amplía a los trabajadores que se ocupan en el cultivo.

En el Diario Oficial de fecha 20 de julio de 1964, se publicó el Convenio firmado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Estado Libre y Soberano de Zacatecas, con el objeto de incorporar a los trabajadores al servicio del Estado, al régimen del Seguro Social Obligatorio, recutiéndose a la Entidad Federativa como patrón, con todos los derechos y obligaciones que establece la Ley del Seguro Social.

En esta forma gradual, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha ido extendiendo sus beneficios a todo el Territorio Nacional, a tal grado que actualmente se encuentra funcionando

de en todas las Entidades Federativas el régimen para los -- trabajadores urbanos, y solamente en algunas, como Hidalgo, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz y el Distrito Federal, no se ha implantado el régimen obligatorio para los trabajadores del campo pero sí para los productores de caña de azúcar y sus trabajadores.

A raíz de la publicación del Decreto que reformó a la -- Ley del Seguro Social, cuya vigencia se inició al 1.º de enero de 1966, se pretende extender el régimen a todos los campesinos del país; sin embargo, hasta la fecha aún no opera.

No obstante, según las cifras estadísticas de Población Amparada al 31 de diciembre de 1967, que nos ofrece el Departamento de Estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social, la población amparada es como sigue:

2 493 955	asegurados,
5 073 630	beneficiarios de los asegurados,
118 811	pensionados y
51 611	beneficiarios de los pensionados.
en total 7 738 007	personas protegidas.

De esta forma observamos que a semejanza de los seguros sociales clásicos, la protección al principio se limita a -- los asalariados urbanos, especialmente a los del comercio y la gran industria, pero poco a poco va ampliando su campo de acción.

B.- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Con la creación de este organismo público, los trabajadores del Estado fueron incorporados a un amplio régimen de Seguridad Social.

Al expedirse, en 1941, el Estatuto de los Trabajadores del Estado, que derogó al de 1938, la estabilidad en el empleo de este importante sector de la población mexicana, se libró de la continua inquietud que había padecido al término de cada régimen de gobierno. Y si a partir de la expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en 1925 y del Estatuto que acabamos de mencionar, los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, habían venido logrando notables conquistas jurídicas, económicas y sociales, que elevan considerablemente sus niveles de vida, con la expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se inicia una nueva etapa en las relaciones del trabajador público y el Estado, desapareciendo aquella situación afflictiva de inseguridad en el empleo. Esta Ley comprende:

a).- A todos los trabajadores del Servicio Civil de la Federación, del Departamento del Distrito y de los Territorios Federales;

b).- A los trabajadores de los Organismos o Entidades - Públicas, que, por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal, sean incorporados al Régimen;

c).- A los pensionistas de las Entidades y Organismos - Públicos que mencionamos, y

d).- A los familiares a cargo, tanto de los trabajadores como de los pensionistas.

En esta Ley, como en la original del Seguro Social, se condiciona la protección social a la existencia de una relación de trabajo, en forma subordinada, regular y más o menos duradera. Por esta razón se ha ido extendiendo progresivamente a los grupos de personas que no quedaron comprendidos desde un principio, como son los trabajadores al servicio -- del Instituto Nacional de Neumología, que están amparados en el ramo de Jubilaciones.

Por acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado el 9 de -- septiembre de 1966, quedaron incorporados al régimen de Seguridad Social en las ramas de enfermedades no profesionales -- y de riesgos profesionales, el personal militarizado de la -- Jefatura de Policía y de la Dirección de Tránsito del Distrito Federal. También por acuerdo del Ejecutivo de la Unión -- publicado el 18 de noviembre del mismo año, se resolvió que las relaciones de trabajo entre el Instituto Mexicano del Petróleo y sus Trabajadores, se rigieran con apego a la Ley -- del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quedando en consecuencia, bajo el amparo del régimen de Seguridad Social que la misma Ley comprende.

Por determinación de la H. Junta Directiva del Instituto, y con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los trabajadores de varios organismos descentralizados, venían disfrutando de los beneficios, sin que previamente se hubiese expedido el Acuerdo necesario, conforme lo dispone el artículo 10. de la Ley. En tal virtud, el 10. de noviembre de 1966, el Ejecutivo Federal acordó ratificar la incorporación al régimen de los siguientes organismos:

a).- Comisión del Río Balsas, a partir del 11 de noviembre de 1960;

b).- Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, a partir del 10. de abril de 1961;

c).- Instituto Nacional de la Vivienda, a partir del 15.

de junio de 1961;

d).- Centro de Salud "Soledad Orozco de Avila Camacho", a partir del 7 de noviembre de 1961;

e).- Comisión Nacional Consultiva de Pesca, a partir del 10. de marzo de 1962;

f).- Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho" a partir del 10. de octubre de 1962;

g).- Patronato del Maguey, a partir del 10. de enero de 1964.

h).- Instituto Nacional de Protección a la Infancia, por lo que se refiere a sus empleados, a partir del 15 de abril de 1964.

i).- Comisión Nacional de Valores, a partir del 10. de mayo de 1964;

j).- Patronato de Talleres, Laboratorio y Equipo del Instituto Politécnico Nacional, a partir del 10. de enero de 1964;

k).- Comisión Nacional de Salarios Mínimos, a partir del 10. de enero de 1965;

l).- Personal de Puertos Libres Mexicanos, a partir del 18 de marzo de 1965, y

m).- Personal de Puertos y Servicios Auxiliares, a partir del 10. de enero de 1966.

Por esta constante incorporación de organismos públicos y descentralizados, el número de personas protegidas por el Instituto, según datos estadísticos que nos proporciona el Departamento de Estadística y Vigencia de Derechos, actualmente es de:

172 899	Trabajadores en el Distrito Federal,
344 965	Familiares,
104 099	Trabajadores en las Entidades Federa- tivas, y
262 320	Familiares. En total
884 283	Personas protegidas.

C.- SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.

De conformidad con la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, son sujetos asegurables los militares que disfruten de haberes o haberes de retiro con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Se entiende que son militares, los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Pero también disfrutarán de los beneficios que concede la Ley, la cónyuge, o en su defecto la mujer con quien el asegurado haga vida marital; los hijos solteros menores de 18 años, los mayores de edad hasta los 25, que se encuentran estudiando en planteles oficiales o reconocidos oficialmente, y los hijos inútiles de cualquier edad, así como los padres del militar asegurado.

Con los organismos públicos mencionados, virtualmente quedan protegidos los tres sectores más importantes de la población que desempeña una actividad profesional remunerada: obreros, empleados públicos y militares. Sin embargo, además de estas clases, queda la mayor parte de la población que no está o no puede estar protegida por esos tres regímenes de Seguridad Social, de ahí que sea necesario el auxilio de las otras instituciones ya mencionadas, además de los organismos privados que operan en todo el territorio nacional. Como es obvio suponer, la población protegida por estos últimos organismos asistenciales y mutualistas, es sumamente incierta.

3.- RIESGOS SOCIALES Y PRESTACIONES.

Desde el nacimiento del Seguro Social en Alemania, se establecieron prestaciones en los seguros de enfermedades no profesionales, riesgos profesionales e invalidez y vejez. La Evolución ha consistido tanto en el incremento de nuevas ramas de seguros, como en prestaciones. En efecto, de conformidad con el artículo 30. de la Ley del Seguro Social, el ISS administra cuatro grupos de seguros. A saber:

- a).- Riesgos Profesionales;
- b).- Enfermedades no Profesionales y Maternidad;
- c).- Invalidez, Vejez y Muerte, y
- d).- Cesantía en Edad Avanzada.

Y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con su Ley Constitutiva establece, con carácter obligatorio, los mismos grupos de seguros.

a).-- Riesgos Profesionales;

b).-- Enfermedades no Profesionales y Maternidad;

c).-- Vejez, Invalidez y Muerte, y

d).-- Una indemnización global y Jubilaciones (que podemos equiparar al de cesantía en edad avanzada que establece la Ley del Seguro Social).

Estos riesgos son los que mayores estragos causan en -- los sectores más numerosos de la población mexicana, tanto -- por el volumen de víctimas, como por los perjuicios que re-- siente la economía familiar y su consecuente repercusión en la economía nacional.

Por esta razón, el legislador mexicano ha preferido am-- parar los riesgos más frecuentes y más nocivos. Las Leyes -- que mencionamos omiten dos de las nueve ramas recomendadas -- por la Organización Internacional del Trabajo: El seguro en -- contra del desempleo y las asignaciones familiares.

Cuando se discutía la Ley del Seguro Social, en 1942, -- el riesgo del desempleo no constituía un problema real, pues los casos que se registraban en un año, no pasaban de dos -- mil y, siendo así, no era necesario ni conveniente estable-- cer una rama más de seguro, debido a la mayor carga financie-- ra que implicaba. Sin embargo, actualmente, aún cuando el -- problema es más bien de subempleo, la técnica aplicada a la industria, ha provocado con mayor frecuencia el desempleo. -- Es casi seguro que estamos muy próximos a presenciar, no so-- lamente el deslazamiento de la fuerza humana por la fuerza motriz, sino aún más la substitución de la inteligencia del hombre mediante la ciencia electrónica.

Consideramos que nuestros regímenes de Seguridad Social deben administrar ya un seguro de desempleo, porque, si en -- la Ley Federal del Trabajo se autoriza al patrono para sus-- pender o terminar la relación de trabajo, también debe prote-- gerse al trabajador en contra de la cesantía involuntaria, -- sin que sea necesario condicionar dicha protección al hecho de haber cumplido 60 años de edad. Si bien es cierto, que -- en la misma Ley Federal del Trabajo se prevé una indemniza-- ción en favor del trabajador cesante, la misma prestación se establece para el que sufre un riesgo profesional y para és-- te sí existe seguro. Las consecuencias económicas que gene-- ran son absolutamente las mismas: la falta de capacidad de -- ganancia.

Respecto a las asignaciones familiares, se ha argumenta-- do que cualquier prestación complementaria en razón del núme-- ro de hijos, significaría un atractivo aliciente para incre--

mentar la natalidad medida que en México no es necesario -- aplicar. Pero últimamente se ha observado una marcada tendencia hacia el control de la natalidad debido, fundamentalmente, a la influencia del sistema económico capitalista en que vivimos. Los padres potenciales prefieren renunciar a la paternidad razonando en el sentido de que cada uno de los hijos representa una fuga de confort, es decir, un gasto no recuperable; y si a cambio de esas privaciones hemos de recibir de ellos, durante nuestra vejez, sólo malos tratos, es preferible evitar esa causa de privaciones y fuga de confort. Sin embargo, no podemos negar que, paradójicamente, el mexicano de escasos recursos es quien más hijos tiene. En esta virtud, una rama del seguro que concediera prestaciones económicas adicionales en razón del número de miembros de la familia, resultaría sumamente beneficiosa además de que contribuiría a una más justa y efectiva redistribución de la riqueza nacional.

Siguiendo la línea que señala el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, vamos a referirnos a los riesgos que amparan los regímenes de Seguridad Social en México y las correspondientes prestaciones para reducir sus efectos.

RIESGOS PROFESIONALES.

Los riesgos profesionales pueden provocar un estado moribundo o también una incapacidad de ganancia, temporal o permanente, parcial o total, en cada caso, inclusive la muerte -- del asegurado.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PRESTACIONES otorgadas en el Seguro de Riesgos Profesionales:

I. M. S. S.	I. S. S. S. T. E.
-------------	-------------------

1.- ESTADO MORIBUNDO.

Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y aparatos de prótesis y ortopedia.	Idéntica prestación.
---	----------------------

2.- INCAPACIDAD TEMPORAL

Subsidio en dinero equivalente al 100% del salario, durante un período máximo de 72 semanas.	Similar prestación durante un período máximo de 52 semanas.
--	---

3.- INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE.

Pensión vitalicia, cuya --	Idéntica prestación.
----------------------------	----------------------

cuantía se calcula con base en la tabla de porcentajes contenida en la Ley Federal del Trabajo.

4.- INCAPACIDAD TOTAL PERMANENTE.

Pensión vitalicia cuya cuantía es equivalente al 66% del salario promedio.

Pensión vitalicia cuya cuantía es igual al sueldo íntegro, independientemente del tiempo de servicios.

5.- MUERTE DEL TRABAJADOR.

Pensión para la viuda o concubina, equivalente al 36% de la que hubiere correspondido al asegurado por incapacidad total permanente.

Pensión para cada uno de los hijos menores de 16 años, o mayores si estudian o son incapaces, equivalente al 20% o 30% de la pensión que hubiere correspondido al trabajador.

Junto con la última mensualidad, la viuda o concubina que contraigan nupcias, recibirán una cantidad global equivalente a 3 anualidades de la pensión que disfrutaba.

Al hijo menor, una cantidad global equivalente a 3 mensualidades.

No concede la prestación.

El importe de un mes de salarios para gastos de sepelio.

Pensión para los familiares supervivientes a cargo del trabajador fallecido, igual al 100% del sueldo o sueldos que hubiere percibido el trabajador, disminuyendo dicha pensión en un 10% cada año sucesivo, hasta llegar a la mitad de la pensión original.

La prestación global equivale al importe de 6 meses de pensión que disfrutaban.

No consigna esta prestación.

La divorciada tendrá derecho a pensión, si percibía alimentos y solamente a falta de esposa o concubina, hijos y ascendientes.

No existe la prestación, para gastos de sepelio.

ENFERMEDADES NO PROFESIONALES Y MATERNIDAD.

Estas contingencias provocan las mismas consecuencias - que los Riesgos Profesionales, solamente que las prestaciones son distintas.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PRESTACIONES otorgadas - en el Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad:

I. M. S. S.

I. S. S. S. T. E.

ENFERMEDADES NO PROFESIONALES

1.- ESTADO MORBIDO.

Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, durante un período máximo de 70 semanas, tanto para el trabajador y pensionado, como para sus familiares a cargo.

Similares prestaciones durante un período máximo de 52 semanas.

Internación en casas de reposo para convalecer.

No existe esta prestación.

2.- INCAPACIDAD PARA EL TRABAJO

Subsidio en dinero equivalente al 60% del valor promedio del grupo del salario de cotización, durante un período máximo de 78 semanas.

Subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo que percibía el trabajador, durante un período máximo de 52 semanas.

3.- COTIZACION PREVIA.

6 Cotizaciones semanales.

No es necesaria.

M A T E R N I D A D .

1.- ESTADO MORBIDO.

Asistencia obstétrica desde el momento en que se declare el embarazo, para la asegurada y la esposa o concubina del asegurado o pensionado.

Prestación equivalente.

2.- INCAPACIDAD PARA EL TRABAJO.

Subsidio en dinero cuya --

No existe esta prestación.

cuantía es similar a la que percibe el asegurado por enfermedad no profesional, durante 42 días anteriores al parto y 42 días posteriores al mismo, con una mejora durante los 8 días anteriores y los 30 días posteriores, igual al 100% del subsidio.

3.- AYUDA PARA LACTANCIA.

Durante 6 meses.

Prestación similar.

4.- CANASTILLA.

De costo variable.

Idéntica prestación.

5.- COTIZACION PREVIA.

30 Cotizaciones semanales durante los doce meses anteriores a la fecha en que debe comenzar el pago del subsidio en dinero.

26 Cotizaciones semanales durante los seis meses anteriores al parto.

6.- MUERTE DEL ASEGURADO O PENSIONADO.

El importe de un mes de salario o pensión, para gastos de funerales, si cubrió doce cotizaciones semanales en los 9 meses anteriores al fallecimiento.

No se consigna esta prestación.

7.- CONSERVACION DE DERECHOS.

Durante 3 semanas después de haber sido dado de baja, si ha cubierto 8 cotizaciones semanales

Durante dos meses después de la separación si durante los 6 meses anteriores hubiesen estado vigentes sus derechos.

INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE.

INVALIDEZ.- El seguro de invalidez, afirma el legislador, tiene como finalidad proteger al trabajador contra la incapacidad general originada por causas diversas a los riesgos profesionales. Se aprecia desde dos aspectos: como daño o alteración fisiológica y como incapacidad de ganancia; pero en ninguno de los dos se estima diferencia alguna respecto a la alteración fisiológica o incapacidad de ganancia pro

vocada por un riesgo profesional. Creemos que se emplean -- diversas acepciones para referir un mismo fenómeno; porque -- igualmente inválido o incapaz es un trabajador, independien-- temente de la causa que genere ese estado.

V E J E Z .- También aquí debemos citar las considera-- ciones que el legislador manifiesta en la exposición de moti-- vos, porque con todo acierto expone la razón y fines del se-- guro de vejez: "Tiene por objeto proporcionar a los obreros que han dejado sus energías y su juventud en el trabajo, los medios de atender a su subsistencia cuando por su avanzada -- edad no pueden obtener un salario." La maquinaria obsoleta se desecha y se cambia por otra más moderna, pero con el hom-- bre no se puede proceder en la misma forma.

M U E R T E .- Este seguro protege a la familia del tra-- bajador cuando éste fallece. La contingencia cubierta con-- siste en la pérdida de los medios de subsistencia de los fa-- miliares supervivientes cuando falta el sostén de la familia. El objeto, según manifestación expresa del legislador, es el de "...proteger a las viudas y garantizar a los huérfanos me-- nores de edad, un refugio económico que los sustraiga de la miseria que puede conducirlos a la mendicidad, a la prostitu-- ción o a la delincuencia..."

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PRESTACIONES -- otorgadas por los Seguros de Invalides, Vejez y Muerte:

<u>I. M. S. S.</u>	<u>I. S. S. S. T. E.</u>
<u>I N V A L I D E Z .</u>	
1.- PENSION.	
Vitalicia, compuesta de -- unacuantía básica y un incremen-- to que se calcula de acuerdo -- con el número de cotizaciones -- posteriores a las primeras 500 semanas.	Similar prestación.
2.- COTIZACION PREVIA.	
150 Cotizaciones semanales.	15 años (780 semanas)
3.- CUANTIA MINIMA.	
\$150.00 Mensuales.	No se consigna.

4.- CUANTIA MAXIMA.

85% del salario promedio - Nada se expresa.
básico.

5.- INCREMENTO A LA PENSION.

10% por cada hijo menor.
20% si requiere auxilio de otra persona. No existe la prestación.

V E J E Z .

1.- PENSION.

Equivalente a la que se - 40% del sueldo regulador,
concede por Invalidez. que se incrementará hasta
llegar al 95% pero en nin
gún caso más del 100%.

2.- COTIZACION PREVIA.

500 cotizaciones semana- 15 años o más (780 semanas)
les.

3.- CUANTIA MINIMA.

\$150.00 mensuales. \$360.00 mensuales.

4.- CUANTIA MAXIMA.

85% del salario promedio - Hasta el 100% del sueldo
básico. regulador.

5.- EDAD MINIMA.

65 años. 55 años.

6.- ASIGNACIONES FAMILIARES.

Idénticas a las que se -- No se consigna esta pres
conceden por invalidez. tación.

M U E R T E .

1.- PENSIONES.

Para la esposa o concubi - Idéntica disposición.
na del asegurado o pensionado
fallecido.

Para los hijos menores - Similares prestaciones -
de 16 años o inválidos de cual para menores de 18 años

quier edad.

y para inválidos.

Para los ascendientes a falta de los anteriores.

Idéntica disposición.

No existe disposición.

Para el esposo supérstite.

2.- COTIZACION PREVIA.

150 cotizaciones semanales.

15 años (780 semanas).

3.- CUANTIA DE LAS PENSIONES.

Para la esposa o concubina, el 50% de la que hubiere correspondido al asegurado o pensionado.

El 100% de la pensión que hubiere correspondido al asegurado, se reparte entre todos y cada uno de los beneficiarios supervivientes, que se irá reduciendo en cada año sucesivo hasta llegar al 50%; En igual forma se repartirá el 80% de la pensión, del pensionado fallecido.

Para los huérfanos el 20% o 30%.

Para los ascendientes, el 20%

4.- DURACION

Hasta que la viuda o concubina contraigan nupcias; junto con la última mensualidad recibirá el importe de 3 anualidades.

Por igual tiempo, Junto con la última mensualidad recibirá el importe de seis mensualidades de la pensión.

Hasta que los huérfanos lleguen al límite de edad; como última prestación, el importe de 3 mensualidades.

Por igual tiempo; pero no existe último pago global.

No se expresa nada al respecto.

Si el pensionista fallece, los deudos recibirán el importe de 60 días de pensión para gastos de funerales.

CESANTIA EN EDAD AVANZADA..- La edad avanzada es un hecho fisiológico cuyas consecuencias son tan funestas como las que producen los Riesgos Profesionales, sin que exista posibilidad alguna de escapar a esa contingencia, a menos que se produzca la muerte prematura del individuo. El trabajador que ha llegado a una cierta edad que se considera avanzada, se encuentra colocado normalmente en situación desventajosa respecto de los demás asalariados, porque debido al desgaste de energías sufrido, necesariamente merma su potencialidad para el trabajo. Mientras el trabajador conserva su empleo,

su situación económico-social no se altera, pero si al asalariado de avanzada edad se le priva del trabajo remunerado, y si este es la única fuente de la subsistencia de su familia, en ese momento se le crea la contingencia. Si para el asalariado joven el desempleo en sí, representa un riesgo social, por la dificultad que existe para encontrar nueva colocación, en el de avanzada edad esa dificultad es mucho mayor, porque el mercado del trabajo le cierra sus puertas. Al patrono le reporta más beneficios y por mayor tiempo, el trabajador joven. Por estas consideraciones se estableció el seguro de Cesantía en Edad Avanzada.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PRESTACIONES que concede este Seguro:

I. M. S. S.	I. S. S. S. T. E.
1.- EDAD MINIMA.	
60 años.	No se señala límite de edad.
2.- CUANTIA DE LA PENSION.	
Desde el 72% al 92% de la pensión que hubiere correspondido por vejez, más una mejora.	El importe de las cuotas que hubiere cubierto, más una mejora por antigüedad.
3.- COTIZACION PREVIA.	
500 cotizaciones semanales.	No se menciona.
4.- DURACION.	
Durante todo el tiempo que exista la desocupación	Similar disposición.

NOTE MATRIMONIAL.- Además de las prestaciones a que nos hemos referido, se estableció en las reformas que se introdujeron a la Ley del Seguro Social en 1949, una ayuda en dinero a favor del asegurado que contrae nupcias, sin que al respecto se expresara consideración alguna para motivar dicha prestación.

JUBILACION.- Es una prestación en favor del asalariado, que se concede en razón del tiempo de servicios prestados, independientemente de la edad y capacidad para el trabajo. En tal virtud, es más bien un estímulo para el trabajador por su fidelidad a su patrono. El régimen de Seguridad Social de

los trabajadores del Estado, establece una pensión vitalicia equivalente al 100% del sueldo regulador, para el trabajador con más de 30 años de servicios o igual tiempo de cotizaciones, cualquiera que sea su edad.

REGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES PARA TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL.

Deriva del régimen contractual que el propio Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de patrono, concede a los trabajadores a su servicio. Comprende prestaciones adicionales para mejorar las que, por invalidez, vejez, cesantía y muerte, concede la Ley del Seguro Social.

En el artículo 60. del Reglamento de este Régimen, se dispone que el trabajador que cumpla 60 años de edad y tenga reconocidas cuando menos 10 años de antigüedad al servicio del Instituto, adquiere el derecho incondicional a la pensión de vejez, que podrá diferir hasta los 65 años como máximo, a solicitud del Instituto y con la anuencia del trabajador. Al cumplir el trabajador 58 años de edad y más de 30 de servicios tendrá derecho a pensionarse con la cuantía máxima equivalente al 90% del salario-base.

Para el funcionamiento de este nuevo régimen, se estableció una contribución unipartita a cargo de los trabajadores que perciban un salario-base superior a \$ 90.00 diarios, que dando a cargo del Instituto patrono, la parte restante de la prima necesaria. Como es fácil deducir, con este régimen convencional, se retrocede a la época en que nacieron los primeros seguros sociales, es decir, cuando los asalariados para protegerse de los diversos riesgos sociales, se organizaban en sociedades mutualistas o en cajas de ahorros; el patrono sólo subvencionaba al ahorro obrero.

El mismo sistema contributivo es injusto porque establece una tasa uniforme para todos los salarios superiores a \$ 90.00 diarios, y es una verdad incontrovertible que representa un mayor gravamen para quienes perciben los más bajos salarios, porque no es la misma carga el 1% para quienes perciben \$ 90.00 diarios que para quienes perciben \$ 300.00 o más. Por otra parte, con este régimen, quienes más beneficiados resultan son los trabajadores que perciben elevados salarios y con ello se forma una burocracia privilegiada a expensas de un patrimonio que pertenece a todos los asegurados. En esta forma, la riqueza no se distribuye equitativamente como es el espíritu de la Seguridad Social, sino que, por el contrario, se concentra en las clases altas.

Igualmente, resulta antijurídico porque reemplaza el plan de pensiones determinado por la Ley del Seguro Social -

y por el Contrato Colectivo de Trabajo en el Ramo de Invalidez Vejez, Cesantía y Muerte, sin que exista disposición que autorice se sustituya el régimen legal por un régimen convencional; porque la propia Ley del Seguro Social dispone que es un servicio de carácter obligatorio y, por lo mismo, irrenunciable. No puede decirse que sea una mejora al régimen legal, porque en el propio reglamento se manifiesta expresamente que "reemplaza" al régimen legal y contractual.

Su aplicación también es antijurídica porque se encomienda a una Comisión Mixta, compuesta por representantes del Sindicato y del Instituto patrono, siendo que en la Ley del Seguro Social se dispone que la concesión de pensiones es facultad del Consejo Técnico y no se sabe que dicha facultad sea delegable. Tampoco existe explicación jurídica para separar a los trabajadores al servicio del Instituto, de los demás asegurados. Ni es la forma de que el patrono cumpla con los supuestos del artículo 17 de la Ley del Seguro Social, porque en estos casos, es él quien debe soportar la carga financiera de los seguros adicionales o mejoras. Place favor nos hace el Instituto concediéndonos prestaciones superiores, si somos nosotros quienes soportamos la carga. Por otra parte, si este Régimen de Jubilaciones y Pensiones comprende tanto a los trabajadores de base como de confianza, el ingreso al trabajo debe sujetarse a los mismos requisitos y condiciones, especialmente en lo que se refiere a la edad, porque los trabajadores de confianza se introducen al servicio, sin límite de edad, circunstancia favorable para que algunas personas vengán al Instituto a jubilarse con los más altos salarios.

Consideramos que este régimen es la solución que el Instituto patrono ha encontrado, para derivar la carga financiera que constituye la jubilación en masa de sus trabajadores contratados hace 25 años, y para destruir una conquista obrera cuya satisfacción representaba una erogación bastante considerable y que con toda razón impugnaban los demás contribuyentes al régimen del Seguro Social.

La gravedad de este problema estriba en la posibilidad de que este régimen convencional, desaparezca; porque así como se convino en darle nacimiento, es perfectamente factible convertir su transformación o exterminio y, entonces, nos quedemos sin régimen legal y sin régimen contractual, porque fueron ya reemplazados. Y esto no es Seguridad Social.

PRESTACIONES ADICIONALES.— Además, de las prestaciones que hemos referido, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, concede otras más, con la finalidad de elevar el nivel cultural, social y económico de la clase laborante que protege:

- a).- Promociones sociales para mejorar el nivel cultural y social del trabajador y su familia;
- b).- El establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa, así como de guarderías y estancias infantiles;
- c).- Organización de centros vacacionales y campos deportivos;
- d).- El fomento de almacenes y tiendas;
- e).- Servicios de readucción y readaptación de inválidos;
- f).- Adquisición, o construcción de habitaciones para vender o alquilar a los trabajadores, a precios módicos y en plazos razonables;
- g).- Arrendamiento de habitaciones a precios accesibles;
- h).- Adquisiciones o urbanización de terrenos para formar unidades habitacionales en favor de los servidores públicos;
- i).- Préstamos a largo plazo, con garantía hipotecaria, para la adquisición de terrenos, construcción o adquisición de casa-habitación, mejoras o reparaciones de las mismas o reducción de gravámenes;
- j).- Exención de impuestos sobre las casas adquiridas o construidas por los trabajadores con fondos suministrados por el Instituto, hasta por 15 años, y
- k).- Préstamos a corto plazo hasta por una suma igual a 6 meses de sueldo.

B.- DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD MILITAR.

La Dirección General de Seguridad Militar, es la Dependencia que se encarga del trámite administrativo necesario para suministrar las prestaciones que señala la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, en favor del Ejército y Fuerza Aérea. En términos generales es similar al régimen que comprende la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sólo que las prestaciones económicas son sumamente reducidas.

C.- DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ARMADA.

Este Organismo Público tiene a su cargo el estudio, trámite y resolución de los asuntos relacionados con el suministro de las prestaciones que concede la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en favor de la Armada de la Nación. La naturaleza y monto de dichas prestaciones, son similares a las que se conceden al Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

D.- SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

De conformidad con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, entre otras, las siguientes funciones:

- a).- La creación y administración de establecimientos - que se encarguen de proporcionar las prestaciones de salubridad, de asistencia y terapia social, en todo el Territorio Nacional;
- b).- Aplicar a la beneficencia pública los fondos que la Lotería Nacional le proporciona;
- c).- La organización y vigilancia de las instituciones de beneficencia privada, integrando sus patronatos de acuerdo con la voluntad de sus fundadores;
- d).- La administración de los bienes y fondos que el -- Gobierno Federal destine para atender los servicios de asistencia pública;
- e).- Impartir asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia y vigilar la que se imparte a través de instituciones públicas o privadas;
- f).- Así como la prevención social a niños hasta de 6 .. años de edad, ejerciendo la tutela que corresponde al Estado. Y, en general, la organización y administración de los servicios sanitarios, higienicos y el control de medicamentos, en toda la República.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES.

1a.- La Seguridad Social, entendida como el deseo congénito del hombre por escapar a los efectos de la inseguridad, - tiene sus orígenes en las prácticas más rudimentarias de los pueblos primitivos. Su desarrollo, en gran parte, se debe a la valiosa aportación de los utópicos y demás visionarios de los grandes problemas sociales.

2a.- El concepto de Seguridad Social depende de nuestro particular punto de vista. De ahí que descubramos una verdadera diversidad de definiciones. Es la explicación a la discrepancia que existe entre los diversos regímenes nacionales, pues se ha observado que cada Administración imprime su propia concepción a la Seguridad Social.

3a.- El concepto moderno de Seguridad Social desecha el antiguo sentimiento de participación personal en la provisión, característica de las sociedades mutualistas o de ahorro. Actualmente, la tendencia consiste en asignar al Estado, además de la reglamentación y aplicación de la Ley, una mayor responsabilidad en la gestión de las prestaciones económicas y sociales sin llegar, naturalmente, a la asistencia pública.

4a.- En nuestro país, el régimen más importante de Seguridad Social, sigue siendo financiado a través del sistema de aportación tripartita, excepto en la rama del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que corre a cargo exclusivo de los patrones. La explicación que justifica la triple aportación y la que aún se conserva la individualización de los recursos para cada rama del seguro, se encuentra indudablemente en el origen de los primeros seguros sociales, cuando la indemnización descansaba en el criterio de responsabilidad patronal.

5a.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, para determinar el importe de las cuotas, organiza a los trabajadores en grupos, de acuerdo con la cuantía de los salarios que perciben, pero el número de grupos permanece por mucho tiempo - inalterable. Este sistema conduce fatalmente a la consecuencia de que los recursos financieros no se desarrollen paralelamente a las variaciones de los salarios en el mercado de trabajo y del incremento de sus gastos en razón de la carestía de la vida. Además, se opone al espíritu mismo de la Seguridad Social, porque no se realiza la justa distribución de la riqueza que persigue. Ya que, si bien es cierto que - todos recibimos iguales prestaciones, también es cierto que

soportamos la misma carga financiera, resultando así la Seguridad Social como una contraprestación a las cuotas. Debe operarse una distribución equitativa tanto de las contribuciones como de las prestaciones. Las primeras, en razón de la capacidad económica del contribuyente, las segundas en las necesidades del derechohabiente.

6a.- Si la Seguridad Social tiene como fines evitar las consecuencias que producen los diversos riesgos sociales y éstas son similares, no deben aplicarse tratamientos diversos. Consideramos que una incapacidad de ganancia debe protegerse en igual forma, independientemente de la causa que la genere. Por ello, creemos que ya es tiempo de establecer un seguro de desempleo involuntario, o, cuando menos conceder, las prestaciones del que actualmente funciona, a partir de los 40 años de edad.

7a.- Actualmente ya no se justifica la cotización previa para disfrutar de las prestaciones. Esta medida tiene razón de ser en el momento de iniciar su gestión los regímenes, mas no cuando ya estén en pleno funcionamiento; pues la propia Ley prevé la existencia de las reservas necesarias para hacer frente a obligaciones futuras o imprevistas. Además, esas reservas pueden producir dividendos invirtiéndose en los canales y proporciones fijados, a una tasa que, en promedio, no debe ser inferior a la del 5% por este medio se contribuye al fomento de la industria y creación de la infraestructura económica del país. Pero en la práctica esta disposición legal no se cumple. El Instituto Mexicano del Seguro Social, destina para préstamos hipotecarios, solamente 50 millones de pesos exclusivamente en favor de sus trabajadores; de esta forma sólo aplica en este renglón menos del uno por ciento de sus reservas. Por otra parte, la mecánica del moderno concepto de Seguridad Social, aconseja la transferencia de las cargas financieras a las futuras generaciones de asegurados.

8a.- En los países que, como el nuestro, funcionan diversos regímenes de Seguridad Social a cargo de organismos públicos o descentralizados y privados, cuya acción es paralela entre sí, se produce irremediablemente la duplicidad o multiplicidad de esfuerzos y de gastos que se evitaría si se coordinan y orientan debidamente los programas de protección social, encauzando los esfuerzos para obtener mayor aprovechamiento de los recursos nacionales afectos a este fin. Por que la irreflexiva multiplicación de organismos solamente provoca la creación de alegres maquinistas de triturar fondos públicos.

9a.- Nos parece una exigencia injusta la que se establece para el esposo o viudo en el sentido de que, para disfrutar de prestaciones como familiar derechohabiente, deba es-

tar totalmente incapacitado y depender económicamente de la mujer asegurada. Actualmente no se justifica esa desigual situación, y que los concubenarios no tengan el mismo derecho que las concubinas.

10a. Otra situación que nos parece injusta es la que se establece entre la esposa o concubina, que disfrutando de pensión contrae nupcias, y el huérfano que también disfrutando de pensión llega a la edad límite. Las primeras reciben una suma global equivalente a 3 anualidades de la pensión que disfrutaban, mientras que los segundos solamente 3 mensualidades. Los motivos que ofrece el legislador para conceder esa cuantía global a la mujer, "para estimular el matrimonio por considerarlo de utilidad social", nos parece débil y, por otra parte, más necesidades tiene el huérfano al llegar al límite de edad, que la viuda o concubina al contraer nuevas nupcias; porque se supone que ésta quedará protegida a través del nuevo esposo; mientras que el huérfano sólo adquiere la posibilidad de conseguir un trabajo remunerado. Deben uniformarse las prestaciones para ambos beneficiarios y extenderse a los viudos o concubenarios.

11a.- En relación con esta misma prestación, nos parece también injusto que a la asegurada que por primera vez contrae matrimonio se le conceda por concepto de dote matrimonial, solamente el 30% del importe de la cuantía básica de la pensión que disfrutaría en caso de invalidez, mientras que la viuda o concubina, reciba el importe de tres anualidades de la pensión que venían disfrutando.

12a.- Cuando la asegurada es pensionada por invalidez, pierde el derecho a recibir las prestaciones por maternidad. La Ley sólo comprende a la mujer asegurada, a la esposa o concubina del asegurado o pensionado, pero no menciona a la mujer pensionada. Es una situación injusta que no tiene explicación jurídica, porque existe la misma contingencia en la mujer, independientemente de que esté laborando o disfrutando de pensión. La Ley debe modificarse en este sentido incluyendo a la mujer pensionada.

13a.- Los padres del asegurado o pensionado tienen derecho a recibir atención médica en general, y si no hay esposa o concubina ni hijos menores, también tienen derecho a recibir una pensión de supervivencia. Ahora bien, si los padres, en vida del asegurado dependían económicamente de éste, no hay razón para que a su muerte queden desamparados. Deben recibir pensión, independientemente de la existencia de esposa o concubina e hijos menores.

14a.- Cuando el trabajador desempeña dos o más empleos

al servicio de distintos patronos, sujetos igualmente a diversos regímenes, cada uno de éstos por su parte, atiende a las necesidades del trabajador y su familia; en este supuesto el trabajador puede considerarse afortunado, porque recibirá tantas ayudas como a regímenes esté afiliado. Pero el problema surge cuando ese mismo trabajador, a pesar de desempeñar dos o más empleos, es sujeto del mismo régimen de Seguridad Social. Este último supuesto se encuentra previsto en el artículo 23 de la Ley del Seguro Social.

Según esta disposición, el trabajador cotiza en el grupo que corresponda a la suma de los salarios que percibe, siempre que dicha suma no exceda de \$80.00 diarios, y cada patrón pagará la cuota que corresponda al salario que cubre. Pero si alguno de los salarios, por sí solo, excede de \$80.00 diarios, el patrón que los pague está obligado a enterar los aportes respectivos; esto es injusto, porque, suponiendo que el trabajador sufre un accidente de trabajo precisamente en la empresa que no cotiza y cuyo riesgo es mayor, en tal caso, quien realmente soporta el riesgo es el patrón que cotiza. Asimismo, si el trabajador después de haber estado desempeñando el trabajo al servicio de varios patronos, pero no es afiliado, si sufre un riesgo profesional, ¿a quién debe fincarse el capital constitutivo?

Esta hipótesis genera la injusta situación de que un trabajador pensionado por incapacidad, invalidez o vejez, reciba una sólo cuantía de la pensión a que tiene derecho, en perjuicio de su economía familiar.

15a.- Actualmente dos de los primeros grupos de salarios, "E" y "F", cuando menos, resultan antijurídicos, porque comprende a trabajadores que pudieran percibir un salario inferior al señalado como mínimo, sea general o para trabajos de campo, ya que los más bajos equivalen a \$13.75 y \$11.75, respectivamente. Si un patrono cotizara en razón de salarios inferiores al mínimo, estaría violando la disposición contenida en el artículo 25 de la Ley del Seguro Social. Para evitar estos motivos de fraude, es necesario revisar el sistema tributario del I.M.S.S., porque si bien es cierto que la misma Ley del Seguro Social sanciona a los patronos que ocultan los datos o porque pagan menos de lo que deben, la realidad es que el Instituto para no suprimir fuentes de trabajo, se ve precisado a celebrar convenios desventajosos.

16a.- En forma general nos hemos referido a los organismos que en nuestro país tienen la importante función de cumplir con los fines de la Seguridad Social, los sectores de la población protegida y las prestaciones que conceden, y hemos observado inexplicables discrepancias dentro de los

diversos regímenes nacionales, en relación a la naturaleza y cuantía de las prestaciones y fundamentalmente un sistema financiero distinto en cada organismo, que naturalmente originan notables diferencias propiciando que sectores de la población nacional se encuentren aun al margen de los beneficios de la Seguridad Social, a pesar de que los diversos organismos internacionales han recomendado siempre todos los países una integral protección para todas las personas que ejercen una actividad profesional remunerada. De ahí que no haya razón para que México permanezca indiferente ante dichas recomendaciones; porque si bien es cierto que el derecho social consagrado en la Constitución de 1917, representa el más significativo avance en materia de Seguridad Social, también cierto es que mientras las clases humildes sigan esperando los beneficios de los regímenes y mientras exista la natural desigualdad en la distribución de la riqueza, la Seguridad Social será un valor inaccesible.

17a.- Tanto estudiantes de Derecho como Jurisconsultos, perseguimos el ideal de hacer una gran aportación a la Ciencia Jurídica, y quizás, en muchos casos, no tanto porque dicha aportación beneficie a la humanidad, sino para perpetuar el propio nombre. En este caso, no nos guía tal pretensión, por dos razones: primera, porque no hemos tenido la fortuna de encontrar esa singular aportación jurídica y, segunda, -- porque en materia de Seguridad Social se ha escrito mucho y legislado otro tanto, que en realidad lo que falta para mejorar nuestros regímenes de Seguridad Social, es uniformidad en la legislación y, consecuentemente en la prestación de los servicios, y lo que todavía es más importante, buscar la justa aplicación del espíritu de la Ley, a través del apropiado elemento humano; porque de poco o nada sirve tener excelentes leyes y reglamentos, si su aplicación es viciosa.

INDICE DE NOTAS

- (1), (2) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.
- (3) LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO.
- (4) GABRIEL BONILLA MARIN.-Teoría Del Seguro Social.
- (5) MARIO DE LA CUEVA.-Derecho Mexicano del Trabajo.
- (6) MIGUEL GARCIA CRUZ.-El Seguro Social en México.
- (7) GABRIEL BONILLA MARIN.- Obra citada.
- (8) MIGUEL GARCIA CRUZ.- Obra citada.
- (9) HUMBERTO LAZO CERDA.-La Medicina Social en México.
- (10) GUSTAVO ARCE CANO.- Los Seguros Sociales en México.
co.
- (11) XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-Desarrollo y tendencias de la Seguridad Social.
- (12),(13), (14), (15) y (16) GERMINAL RODRIQUEZ.-Servicio Social; Principios Generales de Asistencia Social.
- (17),(18) LUDWIG HEYDE.- Compendio de Política Social.
- (19),(20),(21) EMIL BRUNNER.- La Justicia, Doctrina de las Leyes Fundamentales del Orden Social.
- (22) GABRIEL BONILLA MARIN.- Obra citada.
- (23) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- La Seguridad Social en México.
- (24),(25) JOSE PEREZ LEÑERO.- Metodología de la Seguridad Social.
- (26) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-Obra citada
- (27) BEVERIDGE SIR WILLIAMS.- Las Bases de la Seguridad Social.
- (28) GABRIEL BONILLA MARIN.- Obra citada.
- (29) JOSE PEREZ LEÑERO.- Obra citada.
- (30) MIGUEL GARCIA CRUZ.- Obra citada.

- (31), (32) BUCKHARDT JACOB.- Historia de la Cultura Griega
(33), (34), (35), (36)
- (37), (38) MARTIN BUBER.- Caminos de Utopía.
(2)
- (39), (40) EUGENIO IMAZ.- Utopías del Renacimiento.
- (41) SCHUMPETER JOSEPH A.- Capitalismo, Socialismo y Democracia.
- (42) MOISES GOMEZ GRANILLO.- Breve Historia de las Doctrinas Económicas.
- (43), (44), (45)
(46), (47) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- La Seguridad Social, Manual de Educación Obrera.
- (48), (49)
(50), (51) MANUEL OROZCO Y BERRA.- Historia Antigua y de la Conquista de México, Tomo I.
- (52) RICARDO R. MOLES.- Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica.
- (53) RECOPIACION DE LEYES DE LOS REYNOS DE LAS INDIAS Tomo II.
- (54) RENE SPRINGER.- Nociones fundamentales para la -- evaluación de las consecuencias de la invalidez.
- (55), (56) ALFONSO HERRERA GUTIERREZ.- La Ley Mexicana del Seguro Social.

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

- ALLEN, FRANCIS T.- Principios Generales de Seguro; traducción de Teodoro Ortiz. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires.
- ARCE CANO, GUSTAVO.- Los Seguros Sociales en México; prólogo de Alberto Trueba Urbina, 1944.
- AUTOKOLETZ, DANIEL.-Derecho del Trabajo y Previsión Social; 2a. Edición, Editorial Guillermo Kraft, Buenos Aires.
- BEVERIDGE, SIR WILLIAM.- Las Bases de la Seguridad Social; - versión española de Teodoro Ortiz; Fondo de Cultura Económica, México.
- BONILLA MARIN, GABRIEL.- Teoría del Seguro Social; México, - 1945.
- BRUNNER, EMIL.- La Justicia, Doctrina de las Leyes Fundamentales del Orden Social. Traducción de Luis Recasens Siches, Centro de Estudios Filosóficos, UNAM.1961.
- BUBER, MARTIN.- Caminos de Utopía; Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires.
- CARLOS II.- Recapitulación de Leyes de los Reynos de las Indias, Madrid 1791.
- COLECCION DE CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México 1928.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- Objetivos y Normas Mínimas de la Seguridad Social; 34a. Reunión, 1951, Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo, 1950.
- La Norma Mínima de Seguridad Social, 45a. Reunión, 1961, Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo, 1961.
- CUEVA, MARIO DE LA.- Derecho Mexicano del Trabajo, 6a. Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1961.
- DIARIO DE LOS DEBATES, 1917.
- DON VASCO DE QUIROGA Y ARZOBISPADO DE MORELIA.- Editorial Jus, S.A., México, 1965.
- FERNANDEZ SHAW, FELIX.- La Organización de los Estados Americanos; 2a. Edición Madrid. Ediciones Cultura Hispánica, 1963.
- GARCIA CRUZ, MIGUEL.- El Seguro Social en México, I.M.S.S., 1952.

GOMEZ GRANILLO, MOISES.- Breve Historia de las Doctrinas Económicas. México.

GOMEZ HOYOS, P. RAFAEL.- Concepto Jurídico de la Justicia Social, No. 176 de la Revista "La Justicia". México, 1942.

HANS ACHINGER, JOSEPT, AOFFNER, HANS MUTHESIUS, LUDWIG NEUNDORFER.- Los Seguros Sociales, Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1956.

HERRERA GUTIERREZ, ALFONSO.- La Ley Mexicana del Seguro Social, México, 1943.

HEYDE LUDWIG.- Compendio de Política Social, traducción de - Rafael Luengo Tapia y Manuel Sánchez Sarto; Editorial Labor, S. A., Barcelona-Buenos Aires.

HISTORIA DEL MOVIMIENTO OBRERO EN MEXICO.- Legislación del - Trabajo en los siglos XVI, XVII y XVIII. México, D. F., 1936.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.- Boletín Estadístico de los Servicios Médicos, Primer Semestre, 1966.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- La Seguridad Social - en México. 1964.

JOHN HENRY MCGEE.- Seguros Generales, traducción de Carlos Castillo; revisión de la traducción E. H. Bourchier, U.T.E.H.A., México.

LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS.- Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York, 1960.

LAZO CERNA, HUMBERTO.- La Medicina Social en México, 1a. Edición, México, D. F., 1966.

LYDWI, EMIL.- BISMARCK, Historia de un Luchador; Editorial - Diana, S. A., México.

MARTI BUFILL, CARLOS.- El Seguro Social en Hispanoamérica. Madrid, 1949.

Tratado Comparado de Seguridad Social; Ministerio de Trabajo; Instituto Nacional de Previsión. Madrid.

MINGARRO Y SAN MARTIN, JOSE.- La Seguridad Social en el Plan Beveridge; Editorial Polis. México, 1946.

NACIONES UNIDAS.- ABC DE LAS NACIONES UNIDAS. Oficina de -- Información Pública. Nueva York, 1966.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- La Seguridad Social. Estudio Internacional. Ginebra, 1950.

OROZCO Y BERRA, MANUEL.- Historia Antigua y de la Conquista de México, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1960.

PEREZ LEFERO, JOSE.- Fundamento de la Seguridad Social; Aguilar, Madrid, 1956.

Metodología de la Seguridad Social.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.- Diccionario de la Lengua Española. Madrid, 1947.

RECOPILACION DE LEYES DE LOS REYNOS DE LAS INDIAS.- Por la Magestad Católica, del Rey Don Carlos II Nuestro Señor, Tomo II, IV impresión, Madrid, 1791.

RODRIGUEZ, GERMINAL.- Servicio Social, Principios Generales de la Asistencia Social, 2a. Edición, Colección Demophylaxis Editorial Universitaria. Buenos Aires, 1960.

R. MOLES, RICARDO.- Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica, Edición Depalma. Buenos Aires, 1962.

SCHUMPETER, JOSEPH A.- Capitalismo, Socialismo y Democracia; traducción de José Díaz García, Ediciones Aguilar. Madrid-México-Buenos Aires, 1963.

TENA RAMIREZ, FELIPE.- Leyes Fundamentales de México, 1808 a 1957, Editorial Porrúa, México.

TORRES, MANUEL DE.- Teoría de la Política Social, Aguilar, S. A., de Ediciones Madrid.

CONVENIO Y REGLAMENTO PARA JUBILACIONES Y PENSIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, 1967.

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.- México, 1967.

LEY MEXICANA DEL SEGURO SOCIAL.- 1967.