



**EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANO
EN RELACION CON MUJERES Y MENORES**

TESIS PROFESIONAL

MARITZA ROSA HILDA VAUGIER GÜZMAN

MEXICO, D. F.

1967



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MI PADRE:
In Memoriam.**

**A MI MADRE:
Compañera, amiga, guía.**

A MI HERMANO, ESPOSA E HIJO.

AL LIC. ARNULFO MARTINEZ LAVALLE
In Memoriam.

AL LIC. MOISES GOMEZ GRANILLO.
Por su valiosa ayuda.

RECIBIDO POR EL LIC. MOISES GOMEZ GRANILLO
EL 10 DE JUNIO DE 1964

A MIS MAESTROS.

PROLOGO

Podemos afirmar, que la mayor riqueza de un país está en su pueblo; en el trabajo humano como centro de la vida social y económica; en la salud considerada como un estado de bienestar físico, social y moral; de aquí el interés puesto en este sencillo estudio, de las normas que otorgan sin distinción de raza, sexo, edad, nacionalidad o credo, los beneficios y prestaciones a que, como persona, tiene derecho todo hombre.

Bajo la inspiración de nuestros principios revolucionarios, hemos creado instituciones jurídicas y sociales en el México actual, porque, para nosotros, esos principios son la clave de la unidad y de la fortaleza nacionales y del respeto a los derechos del hombre en el imperio de la justicia social.

La democracia se asienta en la paz y la justicia sociales y, a su vez, éstas sólo se sustentan en sistemas democráticos, que deben implicar seguridad social y política; el goce de una vida sin restricciones, sin amenazas, sin zozobras, en la plena confianza de que la organización social, que beneficia al pueblo, no le será arrebatada por la sorpresa y la violencia. Democracia formal, desde luego, pero con ella y más allá; democracia de contenido social y económico: reivindicación de la tierra, legislación del trabajo, seguridad social, instituciones, en suma que garanticen a todo ser el empleo fecundo de la energía humana y su participación justa de los bienes económicos y espirituales de la Patria.

Proteger a la mujer con todas las recomendaciones que exige su necesaria y elevada misión, es formar el germen fecundo de regeneración y mejora social.

De la Patria, como del mundo entero, es el niño el más apreciado tesoro; el que necesita la mano amiga que lo conduzca por sendas seguras y rectas hacia las metas de lo práctico, real y justo, evitando, hasta donde sea posible, que le hieran demasiado pronto las asperezas y miserias de la vida.

CAPITULO I

1. Seguro.
2. Contrato de Seguro.
 - A) Definición.
 - B) Elementos del Seguro.
 - C) Clasificación de los Seguros.
 - D) Naturaleza Económica, Jurídica, Técnica y Social del Seguro.
3. Seguro Social.
 - A) Concepto.
 - B) Clasificación.
4. Seguridad Social.
 - A) Origen.
 - B) Fines.
 - C) Terminología.
 - D) Concepto.
5. Asistencia Social.
6. Política Social.

CAPITULO I

1. SEGURO

El hombre ha sentido, en el transcurso de su existencia, la sensación de inseguridad. Inseguridad para satisfacer sus más ingentes necesidades; inseguridad ante la vida y ante la muerte. El constante devenir humano, el progreso técnico y cultural alcanzado, el desarrollo social y, en algunos casos, la insatisfacción de ciertas necesidades materiales, llevaron al hombre a la convicción del inevitable establecimiento de los seguros. De ahí, el auge por ellos alcanzado. En estas condiciones, en realidad, el seguro viene a ser una institución producto de la cultura y la civilización.

Los seguros forman parte de la previsión que el hombre hace de acontecimientos futuros e inciertos, con el fin de evitarlos o reducir sus efectos. Esta previsión puede consistir en impedir, desplazar o asegurar tales hechos. El hombre previsora suele tomar medidas a efecto de no recurrir, en caso de presentarse un estado de necesidad, bien a familiares o amigos, o bien a la asistencia pública o privada. Generalmente lo que hace es apelar al ahorro o al seguro.

Se considera al ahorro como el sistema más antiguo y sencillo de la previsión. En su forma más simple estriba en gastar menos de lo que se produce o gana, con el fin de destinar lo no consumido a necesidades futuras. Pero este sistema es individual y privado, de carácter voluntario, para atender a la seguridad de la persona humana. Por otra parte, se dice que él fortalece la personalidad, a través del esfuerzo y las privaciones que implica. El Estado, al reconocer la necesidad de moderar los gastos, crea bancos

cajas de ahorro, cuyo fin es depositar las reservas de los ciudadanos en condiciones de seguridad y a la vez, hacer que le produzca ciertos réditos. Como sistema de protección y de previsión, se obtienen más bajos ingresos, son las que menos pueden ahorrar y, por tanto, las que presentan los más graves problemas. Además, en este caso, el ahorro sólo podría servir para aquellos riesgos que aparecen a largo plazo, como la vejez. En cambio, para la cesantía, el accidente, la enfermedad o la muerte, que pueden ocurrir en cualquier momento, resulta inoperante. En el caso de las cajas de ahorro, los fondos se deben invertir en obras de interés social, tales como habitaciones, dispensarios, etc.

Con posterioridad aparece el mutualismo como una nueva forma de previsión. Existió en la Edad Media y subsiste hasta el presente. Su formación y perfeccionamiento se debe al influjo de los grupos profesionales, especialmente de las corporaciones o gildas. Comienza bajo la forma de cajas de ahorro o sociedades de ayuda mutua, las cuales no buscan el lucro, lo que implica carencia de sentido comercial; por tanto, no pueden poseer capital o rentas, de donde resulta que las indemnizaciones sean demasiado cortas. Además, carece, generalmente de técnica financiera, por lo tanto, el valor de los siniestros sea mal calculado, así como los costos necesarios para cubrirlos. El mutualismo tiene de común con el seguro moderno, la colectividad, la división de las cargas entre muchas personas, hecho que las hace soportables en el caso de ocurrir algún siniestro; otro rasgo similar es su carácter privado y voluntario.

2. CONTRATO DE SEGURO.

El primer seguro se estableció para compensar la pérdida de barcos o fletes en accidentes de mar. Es posible que se le haya conocido desde tiempos muy remotos, quizás desde la antigua Babilonia, pero los primeros datos precisos provienen de la Edad Media. En Inglaterra, la primera ley para el establecimiento de seguros, fue aprobada en 1601; pero antes, desde 1583, se conoce ya la póliza de seguro de vida. Durante tres siglos, desde entonces, los seguros se redujeron a tres ramas: seguro marítimo -que incluía barcos y cargamento- seguro de vida y seguro contra incendio. El gran desarrollo de esta institución en todas sus ramas, coincide, más o menos, con la Revolución Industrial, que como todos sabemos, tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XIX. Desde entonces han venido apareciendo empresas especiales que aseguran prácticamente toda clase de riesgos: accidentés, enfermedades, hurto, robo, daño causado a los automóviles, daños inferidos por ciclones u otros fenómenos naturales, deudas incobrables, desfalcos causados por funcionarios, etc.

A. DEFINICIONES DE SEGURO.

Se han dado múltiples definiciones de seguro. La del Diccionario Enciclopédico *Calleja*, dice que *Seguro es el contrato o escritura por la cual, entregando periódicamente cierta cantidad, se recibe, en caso de destrucción o gran daño de la cosa sobre la que recae el dicho contrato, una cantidad mucho mayor, previamente convenida* (1). La Enciclopedia *Sopena* dice al respecto: *Contrato con que se aseguran las cosas que corren algún riesgo* (2). El concepto de Manes influenciado por Gobbi, es *Seguro es la agrupa-

ción de personas afectadas por riesgos análogos y valorables, para atender con medios económicos, en forma mutua, posibles necesidades originadas por tales riesgos. (3). Joaquín Rodríguez y Rodríguez, en su libro *Curso de Derecho Mercantil*, hace notar que por medio de un contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga mediante una prima, a resarcir un daño, estimado en abstracto o en concreto, al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.

Como la finalidad del contrato es ayudar, la atención puede cubrir total o parcialmente las necesidades. Sin embargo, y a pesar de que se tiende a prever éstas en forma total, siempre es conveniente proteger todas aquellas que se sientan. Dicha atención se cubre con medios económicos, pero esto no quiere decir que sea obligadamente en dinero; puede consistir en la entrega de la cosa o en la prestación de un servicio. La compensación se hace por medio de una indemnización y, para cubrirla, la aportación se hace en dinero como sucede en los seguros de vida. Sin embargo, la ley prevé, para ciertos casos, la aportación en especie, y nada impide concertar un seguro en el que la indemnización consista en la prestación de ciertos servicios, como ocurre en los seguros sociales.

B. ELEMENTOS DEL SEGURO

La relación jurídica creada por el seguro, consta de elementos personales, reales y formales.

a) Elementos personales: Asegurador y Asegurado. El asegurador es la persona que debe pagar la indemnización al producirse el siniestro; es quien actúa como intermediario entre las diversas entidades aseguradas, para distribuir entre ellas el daño sufrido. En un seguro pueden concurrir dos o más instituciones asegu

radoras, ya sea en forma de coaseguro o reaseguro. El asegurado es quien generalmente contrata el seguro, o se inscribe en él y aparece como beneficiario; pero en algunos casos una persona celebra el contrato, tomador del seguro, y otra es la beneficiada por él, asegurado, lo que no quiere decir que el primero obre en representación del segundo. En ciertos seguros, especialmente los sociales, los beneficios del seguro se hacen extensivos a otras personas, - por ejemplo la mujer y los hijos del asegurado.

b) Elementos reales: riesgo, siniestro, prima y prestación.

RIESGO.- En derecho mexicano riesgo es el evento posible e incierto, de existencia objetiva prevista en el contrato, de cuya realización depende el vencimiento de la obligación establecida, a cargo del asegurador, para atender a las necesidades del asegurado (4). De esta definición se obtienen los siguientes elementos:(5).

1.- Incertidumbre y posibilidad.- El riesgo debe ser posible e incierto. Si fuera imposible y cierto, no podría celebrarse un seguro sobre el mismo; pero la incertidumbre no ha de ser absoluta, sino que es suficiente la incertidumbre relativa, es decir, para que exista riesgo, el evento previsto ha de ser posible y ha de poder ocurrir; basta esto último para que la posibilidad sea cierta en sí misma.

2.- Objetividad.- El riesgo es objetivo, puesto que no depende del capricho del asegurado.

3.- Previsión matemática.- El riesgo debe ser valorable, es decir, tasable estadística y matemáticamente y se refiere al empleo de fórmulas correspondientes al cálculo de probabilidades. Esta

es la base científica del seguro.

4.- Necesidad económica.- La realización del riesgo debe crear una necesidad económica en el asegurado o beneficiario.

5.- Interés.- No hay riesgo asegurable si no hay interés en que aquél no se produzca. El seguro no puede ser una causa de lucro, sino de disminución o supresión de un daño, en sentido económico, al menos. Las leyes mexicanas de seguros no definen al interés, pero sí dan suficientes referencias del mismo, lo que permite establecer un concepto. Tal es el caso de los artículos 42, 85, 86, 97, 92, 100, 114, 129, 130, 140 y 152 de la Ley de Instituciones de Seguro. De todos ellos se deduce que el interés es la titularidad económica que provoca la producción del riesgo y repercute desfavorablemente en un determinado patrimonio. En los seguros de personas, la nota común es que el riesgo se refiere siempre a la vida humana y crea valores económicos, motivo del seguro.

El riesgo puede ser objetivo o subjetivo. El primero hace referencia a circunstancias de carácter aleatorio, que dependen de fenómenos de la naturaleza o, en todo caso, son independientes de la voluntad humana. El segundo se refiere a la mayor o menor posibilidad de realización, teniendo en cuenta la diligencia, moralidad y otras circunstancias del asegurado.

SINIESTRO.- Se da el nombre de siniestro a la realización del riesgo previsto. También se le conoce como daño. Puede haber casos en que el riesgo se realice total o parcialmente. Tal es el caso de la incapacidad física de una persona o el incendio de un objeto.

PRIMA.- Es la cantidad que paga el asegurado al asegura--

dor, a manera de contraprestación de las prestaciones del seguro, en caso de realización del riesgo. Esta puede ser neta, pura o de inventario, si alcanza para cubrir únicamente las obligaciones del asegurador por cuanto el costo del siniestro o bien bruta, de tarifa o efectiva, si además de cubrir dichas obligaciones sirven para obtener cierta ganancia y un fondo de previsión. Se habla también de primas únicas, que son las que se satisfacen de una sola vez; y fijas y variables, las que son periódicas, diferenciándose en que puede o no ser inalterable la cuantía de la prima en los diferentes períodos.

PRESTACION.- A la prestación también se le llama indemnización y se le define como el conjunto de obligaciones del asegurador, en casos de siniestro; puede consistir en dinero, en especie o en servicios.

c.- Elementos formales.- Estos elementos se refieren a los requisitos que deben concurrir en el seguro. Cuando nace de una relación contractual, la voluntad del asegurado se recoge, generalmente, en un documento llamado póliza. Si el seguro tiene su origen en la ley, ésta puede determinar las formalidades que hay que cumplir para la inscripción de los asegurados, pagos de las primas, y demás requisitos exigidos en la relación jurídica establecida por el seguro.

C.- CLASIFICACION DE LOS SEGUROS.

No es posible hacer una clasificación general y completa de los seguros, porque no hay un sistema unitario a seguir. Las principales clasificaciones toman como base al riesgo, al asegurador y al asegurado.

Según el riesgo, se habla de seguros debidos a sucesos - humanos, naturales, sociales, etc.. Además, teniendo en cuenta que el riesgo depende de un hecho fortuito o de un hecho que forzosa- mente ha de ocurrir, como sucede con la enfermedad y con la muerte, respectivamente, ello puede ser motivo para que se adopte otra divi- sión del mismo.

Sin embargo, todo parece indicar que la clasificación más aceptada es aquélla que toma en cuenta al sujeto o al objeto en que pueda recaer el riesgo, apareciendo así los seguros de las personas y de los bienes. Ahora bien, si se toma en cuenta al asegurado, el seguro puede ser individual o colectivo o de grupo. En el primer ca- so el asegurado es una sola persona y se exige equivalencia o propor- cionalidad entre las obligaciones del asegurador. A lo sumo, podrá tomarse en consideración edad, sexo, profesión o salario del asegu- rado, pero nunca su estado de salud, número de personas que depen- dan de él y otras circunstancias análogas, como sucede con el segu- ro individual.

D.-NATURALEZA ECONOMICA, JURIDICA, TECNICA Y SOCIAL DEL SEGURO.

a) Naturaleza Económica.- Esta naturaleza se manifiesta en cuanto es una institución que trata de evitar las consecuencias económicas que se producirían por la realización de un riesgo (7) *Existen numerosas teorías que tratan de fundamentarlo: La del - Riesgo (Krosta); La del Juego (Hermann); Del Daño (Wagner); La de la Prohibición (Hübse); La de las Prestaciones Recíprocas (Brümer); y la de la Necesidad (Manes)*.

b) Naturaleza Jurídica.- En el aspecto jurídico, el segu

ro nace de un acto contractual, o de la ley con íntimas relaciones de la legislación penal, civil y mercantil, que revisten notas propias y de carácter independiente (8). Enumerativamente son las siguientes:

1. Es un contrato oneroso, porque exige prestaciones por ambas partes;

2. Es bilateral, puesto que la contrapartida indispensable de la indemnización que pueda percibirse, en caso de realizarse el hecho previsto, es el pago de la prima;

3. Es un contrato único, a pesar de la multiplicidad de las aportaciones;

4. Es un contrato de tracto sucesivo, en cuanto se cumple en el espacio y en el tiempo, de un modo paulatino y continuo;

5. Es un contrato de buena fe, en virtud de las declaraciones que tienen que hacerse por ambas partes;

6. Es un contrato cuya aplicación ha de realizarse conforme a un plan, ya que el seguro no se concibe como un acto aislado;

7. Es un acto consensual, pues se perfecciona por el conocimiento de la aceptación de la oferta, sin que pueda subordinar su eficacia a la entrega de la cosa o al pago de la prima.

c) Técnica.- El aspecto técnico del seguro se refiere a las bases matemáticas y estadísticas que se requieren para la cuantificación y valoración del riesgo, indemnización y primas. Mediante los llamados cálculos actuariales, puede obtenerse una firme base financiera en el funcionamiento del seguro.

d) Social.- El carácter social varía según el seguro; sin

embargo, en todo caso, llena una importante función social, que consiste en facilitar los medios económicos cuando surja una necesidad prevista.

3. SEGURO SOCIAL.

Además de los riesgos comunes que como persona amenazan al trabajador, tiene los riesgos específicos de su labor: accidentes y enfermedades profesionales, desempleo y paro. Para subsanarlos, generalmente no cuenta más que con su salario; además, ordinariamente, el obrero, por lo bajo de sus emolumentos, no puede ahorrar, y cuando lo hace es a tan baja escala, que necesita de un lapso muy grande para poder reunir algún capital. Por lo que se refiere al pago de primas para la obtención de un seguro individual, son prácticamente inalcanzables para los trabajadores. Es por ello que para combatir la tremenda inseguridad, inherente a dicha calidad, se hayan dictado leyes que establecen la obligación de proteger a los obreros y sus familiares más directos. En estas leyes se crean las bases de la seguridad social, fundamentándolas en los seguros sociales. En ellos, y mediante la intervención de los elementos más poderosos económicamente hablando, patrones y Estado, se crea una efectiva protección a los trabajadores, teniendo ellos, también, una participación que los hace sentir la obligación de cooperar y, al mismo tiempo, les permite exigir sus derechos ...

A. CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL.

Gabriel Bonilla Marín da como definición de seguro social, *al seguro colectivo, establecido por el Estado para atender a las necesidades de ciertas clases sociales, nacidas por pérdida, disminución o insuficiencia del salario*(9).

El Dr. Mario de la Cueva sugiere la siguiente definición: *es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o a compensar a los trabajadores, la disminución o pérdida de su capacidad de ganancia como resultado de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos* (10).

La Ley del Seguro Social, indica que es un servicio público nacional establecido con carácter obligatorio.

Con todos estos elementos, estamos ya en la posibilidad de dar un concepto de seguro social. Así, podemos decir que es una especie de seguro colectivo, aplicado en favor de una clase social, los trabajadores, establecido por el Estado, como resultante de la aparición de las necesidades surgidas por la pérdida o disminución del salario.

B. CLASIFICACION DEL SEGURO SOCIAL.

La clasificación dada para el seguro en general, se puede aplicar a los seguros sociales, ya que existe multitud de posibles agrupamientos. El sistema más admitido es el que tiene en cuenta la naturaleza del riesgo, pero el primer problema que plantean los tratadistas es de, si en el seguro social existen uno o varios riesgos. Los que sostienen lo primero, no atienden a las causas del riesgo, sino a sus consecuencias, al decir que la pérdida de salario es el único riesgo que tiene el trabajador. Por lo contrario, los que afirman la pluralidad de riesgos, toman en consideración - las causas que lo motivan *Doctrinalmente los sistemas seguidos se basan en la multiplicidad de especies de seguros sociales hecho que se debe principalmente, a la diversidad de principios en que se -

inspiran y a la forma sucesiva en que han sido establecidos en la mayoría de los Estados*, (11).

Los que admiten la pluralidad de riesgos, hacen una clasificación basada en la distinta naturaleza u origen de los mismos, o bien, sólo se limitan a dar una relación más o menos completa de ellos. Siguiendo el primer criterio, se dice que los seguros sociales pueden clasificarse según que el riesgo sea profesional (accidentes de trabajo o enfermedades profesionales), fisiológico (enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez y muerte), o económico (paro forzoso). Los que se inclinan hacia una enumeración, suelen incluir a los seguros en los grupos clásicos del seguro social: accidentes y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; vejez, invalidez y muerte; cesantía en edad avanzada y paro involuntario.

Daniel Antokoletz (12) clasifica al seguro en dos grupos: a.- obligatorio y facultativo, también conocidos como sistema germano y sistema latino -en Alemania se habla siempre de seguro obligatorio y en España y otros países latinos, de seguro facultativo-. Claro que ambos suponen una organización legal y la intervención del Estado para su operación, pero la diferencia estriba, fundamentalmente, en la obligación o libertad que tienen los trabajadores para inscribirse. En el seguro social obligatorio, los trabajadores, ingresan a él, aun contra su voluntad o la del patrón; en cambio, en el facultativo están en libertad o no de hacerlo. b.- Libre o subsidiario. Es libre si la cuota es cubierta exclusivamente por patrones y trabajadores y subsidiario, si la aportación es tripartita, -trabajadores, patrones y Estado-.

4. - SEGURIDAD SOCIAL.

A. Origen de la Seguridad Social.

El término seguridad social, se afirma, es de origen netamente americano, ya que su uso se atribuye, por primera vez al Libertador Simón Bolívar en el discurso pronunciado en La Angostura, en febrero de 1819, cuando dijo: *El sistema de gobierno más perfecto es aquél que produce mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política*. (13).

Por otra parte, la seguridad social está en constante evolución y tiene como base a los seguros sociales obligatorios, los cuales no serán sustituidos a saltos, sino lenta y gradualmente, en la medida en que vayan cambiando las condiciones socioeconómicas de los países que los aplican.

La seguridad social, en nuestro tiempo, es de una connotación universal; constituye una política convenida por todos los pueblos y enarbolada por los gobiernos democráticos para garantizar la liberación de la miseria y la indigencia, mediante la ampliación del campo de aplicación, las prestaciones y los sujetos del seguro social, así como el suministro del ingreso que permita a todos satisfacer sus necesidades vitales -se incluyen los servicios de salud y asistencia médica adecuados-.

B. Objetivos de la Seguridad Social.

Según Pierre Laroque, la ciencia de la seguridad social

persigue tres fines u objetivos fundamentales:

a) Plenitud en el empleo, que se entiende como capacidad para trabajar y subsistir;

b) Ingreso suficiente, para mantenerse el trabajador y sus familiares o personas que de él dependan;

c) Garantía de la capacidad de trabajo, contra los riesgos de origen biológico, atrayendo la atención dedicada anteriormente al capital, hacia el trabajo (14).

Asimismo nos manifiesta que la seguridad social representa desde el punto de vista económico, una redistribución de las rentas (15).

Para Sir William Beveridge, la inseguridad social es el único medio para combatir lo que él llamó los cinco gigantes que aquejan al individuo y a la sociedad en general: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad.

Por otro lado, Juan Bernaldo de Quirós, en el artículo intitulado "La Seguridad Social y el Desarrollo Económico", (16), afirma que la seguridad social es uno de los objetivos más importantes del desarrollo económico, cuya idea central debe ser la elevación de los niveles de vida; lo social y lo económico, los dos aspectos del mismo problema, por lo que es imposible concebir el desarrollo económico divorciado del desarrollo social.

Para F. Netter, "el objeto de la seguridad social es el de crear a provecho de toda persona y principalmente de los trabajadores, un conjunto de garantías contra cierto número de eventualidades susceptibles sea de reducir o suprimir su actividad, sea -

de imponerle cargas suplementarias* (17).

C. Terminología.

El término seguridad social se ha abierto, definitivamente, camino en el mundo actual, ya que la mayoría de los autores modernos lo aceptan. Entre ellos, Paul Durand (Francia), Carlos García Oviedo (España), Gaete Barrios (Chile), y otros muchos más. Algunos habían preferido el uso de la denominación previsión social: entre otros, Krotoschin, quien dice que previsión social es *el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a --aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles, fuera del trabajo*. (18). Esta concepción resulta incompleta puesto que la seguridad social también toma en cuenta la vida del trabajador, principalmente, el problema del salario, y la seguridad social no sólo se ocupa de la previsión, sino que cumple otros objetivos.

Adquiere una denominación contemporánea, a partir del Acta de Seguridad Social (Social Security Act), puesta a consideración del Congreso de los Estados Unidos por el Senador Wagner y el Diputado Lewis, la cual fue firmada el 15 de agosto de 1935. Otros países, en su legislación lo adoptan más tarde: Nueva Zelanda en 1938; Bélgica en 1944; Francia en 1946. La Carta del Atlántico en 1941 la define como objetivo sustancial de las Naciones Unidas. La Organización Internacional del Trabajo usa el término desde 1944. (Reunión de Filadelfia). El convenio Sobre la Norma Mínima de Seguridad Social (1952) emplea también el término. Más tarde lo vemos aparecer en la legislación de muchos países de América.

D.- Concepto de Seguridad Social.

Carlos G. Posada, en su libro *Los Seguros Sociales - Obligatorios en España* (Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1946), considera a la Seguridad Social como el *conjunto de medidas que un Estado Moderno emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia*. Este mismo autor cita un discurso - pronunciado en junio de 1943, por el Presidente de la Junta de Seguridad Social de los Estados Unidos, Mr. A.J. Altemeyer, en el - que expresó que, *La seguridad social en su más amplia acepción representa el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente, el trabajo adecuado y seguro. En su sentido más específico, significa el esfuerzo adoptado por los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y del temor de la indigencia, mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcione alimentación, casa, ropa y servicios de salud y asistencia - médica adecuada*.

El Dr. Julio Bustos, chileno, sostiene: *la seguridad social presenta dos características fundamentales, una en extensión, en el sentido de que debe abarcar a toda la población, y otra de - mejoramiento, en el sentido de cubrir todos los riesgos y proporcionar prestaciones sustanciales, eficaces y suficientes para el mantenimiento del nivel de vida, alcanzado durante el período de actividad*.

En el libro *México y la Seguridad Social*, publicado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, se expresa la idea de que la seguridad social considera necesaria la seguridad de todos los

seres humanos en beneficio de la sociedad universal, como un deber solidario hacia ella.

Si continuáramos analizando más definiciones acerca del concepto de seguridad social, nos encontraríamos muchas más. En términos generales consideramos no hace falta, puesto que, todas coinciden. En efecto, observamos que se refieren a proteger al individuo, a la comunidad, de las contingencias sociales, biológicas y económicas que sufran en cualquier tiempo y en cualquier época de su vida.

Como un intento de definición, podríamos decir, que seguridad social, es un derecho público de observancia obligatoria y universal, que tienen todos los seres humanos a ser liberados del temor de la inseguridad, dotándolos de condiciones decorosas de vida y asegurándoles el derecho al trabajo, obteniendo un salario justo e indemnizándolos por la falta de capacidad para el trabajo.

5. ASISTENCIA SOCIAL.

La asistencia social es inherente al bienestar de la comunidad. Por medios técnicos adecuados contribuye a otorgar una protección legal y humana. Su organización se hace en el conocimiento socio-económico de la comunidad a la que sirve, estudiando los problemas y previniendo sus efectos, mediante un espíritu de servicio social que no sólo atiende al débil, sino que abarca a todos los miembros de la comunidad.

El concepto de asistencia social ha evolucionado históricamente, ajustándose a las diversas etapas del desarrollo social. Parte de las viejas concepciones del asilo de peregrinos y campañas contra la peste, la lepra y otras calamidades, pasando por las

épocas de la incipiente organización de la caridad, hasta llegar a considerársele actualmente como uno de los principios básicos de la solidaridad humana, cuya suprema finalidad es la justicia social y ésta ha fundado, en casi todos los países del mundo, seguros sociales, con características propias. Sin embargo, queda una gran parte de la población totalmente desprotegida y de la cual tiene que encargarse la asistencia social. Es por esta razón que la asistencia social tiene una función suplementaria de los seguros sociales.

La complejidad de los problemas que caen dentro de la asistencia social, obliga a pensar en una planificación integral, aboliendo el sistema de simples aspiraciones de buena voluntad. La técnica moderna permite realizar una asistencia planificada, basándose en la información estadística y tomando en consideración las circunstancias de cada localidad, respecto de los niveles de ocupación, salario, vivienda, trabajo de mujeres y menores, problemas de la población rural y el nivel intelectual y cultural de las regiones donde se pretende implantar alguna solución específica de esta índole.

6.-POLITICA SOCIAL.

Después de 84 años de experiencias, los programas de seguridad social tratan de establecer sistemas de protección que abarcan todos los riesgos y benefician a la mayor parte de la población: desde la cuna hasta la tumba; mejor dicho, desde antes del nacimiento hasta después de la muerte. Se ha llegado a reconocer que la seguridad es un derecho que debe disfrutar toda la población como una función congénita, pues el derecho de protección

al económicamente débil, primero, al trabajador, después, va cediendo y quedando relegado, en todas partes, ante el avance vertiginoso de la nueva tesis de la seguridad social: llevar protección a todas las personas.

La recomendación de Filadelfia, relativa a la seguridad en los medios de subsistencia, se inclina por un sistema unificado que cubra todos los riesgos o contingencias, y en el cual no se impida al trabajador asegurado obtener los recursos necesarios para su existencia y la de las personas a su cargo.

Aparte de lo establecido en los convenios: 17, indemnización por accidentes de trabajo; 24, seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria, del comercio y del servicio doméstico; 35, seguro obligatorio de vejez de los asociados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, se han dictado los convenios 19 y 48, que establecen, el primero, igualdad de trato para los trabajadores nacionales y extranjeros, en los casos de reparación por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; el segundo, consagra la tesis de concertar acuerdos internacionales para la conservación de los derechos en los seguros de invalidez, vejez y muerte, a fin de establecer la igualdad de trato para todos los nacionales de los Estados que se han ligado por esta clase de convenios.

De acuerdo con la recomendación número 67 de la Organización Internacional del Trabajo, la corriente de opinión más importante, en lo que respecta al campo de aplicación de la seguridad social, es hacia la universalidad del sistema, es decir, aplicar

-20-

el seguro cubriendo todos los riesgos y protegiendo a la totalidad de la población, o, en su defecto establecer un riesgo único.

Notas Bibliográficas del Capítulo

1. Nuevo Diccionario Ilustrado. Calleja. 1936.
2. Enciclopedia Sopena. Tomo 2. Barcelona, España, 1936.
3. Gabriel Bonilla Marín. Teoría del Seguro Social. México, 1945. Pag. 15.
4. Ley de Instituciones de Seguro. Arts. 1 y 45.
5. Joaquín Rodríguez y Rodríguez. Curso de Derecho Mercantil. Tomo 2. Pags. 159 y siguientes.
6. Joaquín Rodríguez y Rodríguez. Op. Cit. pag. 162 Tomo 2.
7. Gabriel Bonilla Marín. Op. cit. Pag. 16.
8. Joaquín Rodríguez y Rodríguez. Op. Cit. Pag. 158.
9. Op. Cit. Pag. 24.
10. Mario de la Cueva. Curso de Derecho del Trabajo Tomo 2 Pag. 192.
11. Gabriel Bonilla Marín. Op. Cit. Pag. 28.
12. Citado por Mario de la Cueva. Tomo 2 Pag. 195.
13. Carolina García Murguía. Tesis Profesional: *Régimen de Seguridad Social del I.N.P.I.* México, 1963, Pag. 9
14. Pierre Laroque *Del Seguro Social a la Seguridad Social, la experiencia francesa* Revista Internacional del Trabajo. Junio 1948.
15. Seguridad Social y Económica. Boletín del Instituto de Previsión. Argentina. No. 38. 1961.
16. Revista Seguridad Social. Julio-Agosto 1961, México.
17. F. Netter. La sécurité sociale et ses principes serei. Pag. 5.
18. Krotoschin. Instituciones de Derecho de Trabajo.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Generalidades.

- A) Antigüedad.
- B) Medioevo.
- C) Epoca Moderna.

2. Los Socialistas.

A) Precursores.

Jean Charles Sismonde de Sismondi.

B) Socialistas Utópicos.

Robert Owen.

Charles Fourier.

3. El Seguro Social en Alemania.

4. Epoca Actual.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. GENERALIDADES.

Para solucionar el problema de la inseguridad, tanto individual como social, se han venido ideando y poniendo en práctica, en el transcurso del tiempo, medidas aisladas, precarias e insuficientes, en la mayoría de los casos, hasta llegar a la época actual, en que se lleva a la realización una teoría que pretende otorgar un régimen de seguridad social a todo el mundo, a través de los más diversos métodos. No se puede hacer, en realidad, una historia de la seguridad social, ya que el uso del término y su contenido son muy recientes, por lo que se tratará de elaborar un bosquejo histórico de las medidas e instituciones de previsión, que a lo largo de la historia de la humanidad fueron preparando el terreno, hasta llegar al actual concepto y aplicación de la seguridad social.

A.- Antigüedad.

El Sistema típico del trabajo humano en esta época es el esclavismo. En él, todo lo relativo al esclavo depende absolutamente del dueño. La salud o la vejez no eran, seguramente, insensibles al amo, tal como sucede hoy con un buey o un asno. Es lógico suponer que no puede ser indiferente para el propietario de un bato, la enfermedad o el estado de salud de sus animales. Por eso podemos afirmar que en el sistema esclavista se aplicaban, a veces, medidas de previsión y aun de asistencia para el esclavo. Claro está que dichas disposiciones estaban guiadas por una orienta-

ción individualista, egoísta, con finalidades distintas a las sociales. Las previsiones en favor del esclavo, dependían, en gran parte, del azar; en ocasiones de la bondad del dueño o del interés por conservar su patrimonio. En estas condiciones, unos eran protegidos y cuidados, mientras que otros quedaban abandonados a su propia suerte. El esclavo tenía protección en tanto prestara algún servicio. Si enfermaba o envejecía, se le eliminaba o libertaba con miras a economizar gastos.

La aparición de sistemas morales, como el cristianismo y el estoicismo, contribuyeron a aminorar, en muchos casos, las ideas imperantes en aquella época sobre los esclavos. Sin embargo, esta conducta no hizo norma entre la sociedad y, por tanto, no modificó en forma radical los hábitos seculares de sus miembros.

Se tiene noticia que entre los hebreos, egipcios y chinos, existieron mutualidades de socorro para los casos de pérdida de sus ganados y, en forma más limitada, para atender a riesgos personales.

Los griegos tuvieron instituciones de previsión, como las Eranoi, las cuales tenían como finalidad socorrer al necesitado. Funcionaban en tal forma, que el pudiente ayudaba al desvalido mediante la asistencia mutua.

Roma practica, rudimentariamente, la previsión social entre los legionarios romanos. Consistía en un fondo, integrado por la mitad de los obsequios monetarios que se les otorgaba; de él se servían en casos de invalidez o vejez. Además, entre los artesanos existieron las llamadas Collegia Frumentica y Collegia Tenuirum, las que proporcionaban a los afiliados prestaciones para gastos -

de funeral y sepultura, mediante la aportación de cuotas, tanto por una sola vez, como periódicas.

B. Medioevo.-

En esta época, la sociedad europea se encuentra impregnada de cristianismo. La virtud es en esencia cristiana. La caridad se sistematiza y se aplica a los indigentes, a los llamados *pobres de solemnidad*, para los que se fundan hospicios y hospitales. Al influjo del sistema corporativo, aparecen instituciones de asistencia mutua para los miembros del gremio, tales como las cajas mutuarías o de auxilios mutuos, las cuales otorgaban prestaciones para casos de enfermedad, invalidez, orfandad, viudez y muerte.

Es de observarse que la previsión deja de ser individual para convertirse en social, aunque limitada. El Estado permanece indiferente y ajeno a las manifestaciones de seguridad social, dejándolas por completo a la iniciativa de los particulares.

Viene al caso recordar, que en la antigüedad, y por diferentes medios, han existido personas prudentes que han practicado el ahorro, o sea aquel sistema de previsión consistente en diferir el consumo de bienes en el presente, para disfrutarlos en el futuro, en caso de necesidad. En la época que se comenta, aparecen las raíces del seguro privado, que muchos podrían considerar como un ahorro de tipo colectivo, ya que sus integrantes colaboran conjuntamente para formar un fondo, cuyos recursos servirán para pagar los siniestros que ocurran dentro del conglomerado. Este seguro no estuvo regulado por el Derecho Romano, pues aparece, fundamentalmente, como seguro marítimo y su desarrollo tiene lugar en las cor-

poraciones de marinos, en donde, además, se establecen tribunales especiales para el caso de conflictos suscitados entre comerciantes de mar, tales como los de Olerón, Wisby y el Consulado del Mar. Esta actitud se entiende perfectamente, en virtud de los riesgos naturales -huracanes- y humanos -ataques de piratas-, que constantemente afectaban a las naves. Aparecen posteriormente diversas formas de seguro privado, basadas, según algunos, en las *tontinas*, en las que un grupo de personas apostaban ciertas sumas de dinero para ver quien moría primero, y lo reunido se entregaba a sus deudos. Después surgen diversos tipos de seguro, hasta llegar a la época actual, en donde esta institución tiene suma importancia en la vida del hombre.

C. Epoca Moderna.

El advenimiento de los tiempos modernos produce cambios fundamentales en la previsión. La Revolución Francesa, con sus ideales políticos y sociales se opone a todo sistema colectivo. El Estado no debe intervenir en las relaciones de los particulares. La libre iniciativa individual es la única respetable, porque ella hace la felicidad de las sociedades regidas por leyes naturales. Las actividades humanas deben ser totalmente libres y sin trabas. Por esta razón se prohibieron en Francia, mediante el Edicto de Turgot, las corporaciones o gildas, en el año de 1776. En 1791, la Ley Chapelier proscribió terminantemente dichas organizaciones. Lógicamente, al desmembrarse los gremios, todas las prestaciones que tenían sus miembros, entre ellas las cajas mutuarías, desaparecen como importante sistema de previsión. La Iglesia Católica, que tenía gran influencia dentro del sistema monárquico, fue perse-

guida y, como consecuencia, se destruyen y desorganizan los conventos y hospitales auspiciados por ella, dejando maltrecha la caridad pública organizada, que venía funcionando dirigida por la Iglesia. El individualismo de la Revolución Francesa, de las libertades individuales, tuvo un impacto pavoroso para las instituciones de previsión conocidas hasta entonces.

La reacción a esta forma de pensar no tardó mucho en aparecer y un nuevo criterio, fundamentado en múltiples aspectos de la vida social, elabora una distinta disciplina jurídica, el Derecho del Trabajo. Por lo que se refiere a la previsión, comienza a afirmarse que el patrón debe responder a ciertos riesgos que afectan a los trabajadores, principiando por los riesgos profesionales, dentro de los que se incluye, tanto a los accidentes de trabajo, como a las enfermedades adquiridas en el desempeño de sus labores. Posteriormente se extienden a otros aspectos de la vida de la clase laborante. Se conoce el sistema con el nombre de Sistema de Previsión a Cargo de los Patrones, que se generaliza rápidamente en los países latinos de Europa.

2.-LOS SOCIALISTAS.

A. Precursores. JEAN CHARLES SISMONDE DE SISMONDI.

Los treinta primeros años del siglo XIX se caracterizan por las profundas transformaciones que sufre el mundo económico. El liberalismo triunfa en todas partes y la libre concurrencia --campea sin restricciones por doquier. El Estado ha renunciado a toda ingerencia en la organización de la producción y en las relaciones entre obreros y patrones, excepto, en la prohibición de las coaliciones de trabajadores.

La industria manufacturera se desarrolla con amplitud, - creando marginalmente, dos fenómenos nuevos para la época: la aglomeración en torno a los grandes centros industriales de núcleos de una población miserable -los obreros- y las crisis de superproducción.

Comunmente se considera a Jean Charles Sismonde de Sismondi, como el primer crítico del sistema capitalista, aunque en principio, es un entusiasta de la libertad económica, se asusta al contemplar algunos de sus efectos menos agradables y propone tímidamente medidas para evitarlos, o al menos disminuirlos. Entre éstas sugiere que cuando exista la condición de proletario se exija al empresario cuidar del obrero en caso de enfermedad o vejez, así como evitar su fácil despido. Con estas ideas se advierte que Sismondi es un precursor de la moderna seguridad social (1).

Sismondi, no fue un socialista, pero ha sido muy leído y muy meditado por los socialistas. En ellos precisamente, es en los que más se advierte su influencia.

B. LOS SOCIALISTAS UTOPICOS.

Los antecedentes del socialismo utópico son muy antiguos: *La República*, de Platón; *La Utopía*, de Tomás Moro; *La Ciudad del Sol*, de Campanella, etc. Todos estos libros contienen planes de organización socialista, pero el socialismo moderno se inicia, en realidad, durante la primera mitad del siglo XIX. A partir de - entonces, los autores pueden clasificarse en dos grupos: utópicos y científicos. Según los primeros, para instaurar el régimen socialista hay que apelar a la inteligencia de los hombres y a sus sentimientos de bondad y de justicia, así como a su generosidad. No hay espíritu de lucha en estos autores, pues están convencidos de

que sus ideas, por sí solas, traerán al mundo la felicidad y creen que la simple exposición de los sistemas bastará para suscitar en todos un idéntico sentimiento. Sus esperanzas están puestas en los ricos, en los poderosos, en los inteligentes, en todos aquellos que se encuentran colocados en una situación de privilegio dentro del sistema de la propiedad individual, pero que se encontrarían aún mejor dentro del mundo socialista. Creen los utópicos que será precisamente ese grupo social, el que contribuya, de una manera decisiva, al triunfo del socialismo, cuya aparición tendrá lugar sin ninguna convulsión, sino de una manera pacífica. En cuanto a los segundos, los científicos, cuyo representante más distinguido es Carlos Marx, piensan que el socialismo, contrariamente a lo que afirman los utópicos, vendrá mediante la lucha, y serán los hombres a quienes el capitalismo perjudica los que actuarán en forma violenta; si es necesario, para destruir una sociedad que le es hostil, a fin de edificar la llamada sociedad sin clases. Su fundamento no es la utopía, sino un análisis racional del mundo en que se vive, del mundo capitalista.

Robert Owen y Charles Fourier son los dos nombres más representativos del socialismo utópico; *contemporáneos, pero completamente extraños uno al otro* (2). A Owen se le considera como padre del cooperativismo, especialmente el de consumo -el cual trata, como es bien sabido, de eliminar al intermediario-, aumentando con esta política, el salario real del trabajador. Por otra parte, pretende crear un medio propicio para forjar un hombre nuevo, pues considera que a un cambio de medio corresponde un cambio de hombre. Al efecto, funda dos ciudades modelo: New Lanark, en Escocia, y -

New Harmony, en Indiana, Estados Unidos, las que desafortunadamente no sobrevivieron muchos años, pero que, sin embargo, constituyen un antecedente importante de las ciudades planificadas de la actualidad. La importancia de éstas en los programas de seguridad social no deja lugar a dudas, ya que, mediante esta política se fomenta el mejoramiento de la vivienda de interés social, como coadyuvante en la solución del problema de la vivienda para núcleos de población comprendidos en el caso de la seguridad social. En general, las iniciativas de Robert Owen, son punto de partida de los movimientos sociales del siglo XIX.

Charles Fourier es el creador del famoso Falansterio. Esta institución podría compararse con cierto tipo de hoteles que existen hoy día en algunos países del mundo, nada más que con distintos fines, trata de otorgar a cada persona un mínimo de seguridad y de comodidad, es decir, parte de lo que hoy constituye el objeto de la legislación del trabajo y de la seguridad social (3).

En el Falansterio, Fourier pretende crear un medio propicio en el que los hombres pudieran desenvolverse libremente. Desde el punto de vista económico afirmaba, la vida en común tiene por objeto la realización del máximo de comodidades con el mínimo de gastos para el consumidor, reemplazando la onerosa vida individual por grandes servicios colectivos, como cocina, comedor, baños y todo el servicio doméstico. Desde el punto de vista social, el trato con personas de distintos niveles culturales y económicos, permitiría una elevación de aquellos grupos de menores conocimientos, así como proporcionaría una mayor armonía en la vida diaria.

El Falansterio es en sí una sociedad cooperativa de consu-

mo integral y al mismo tiempo una sociedad de producción constituida bajo la forma de una sociedad por acciones, participando en los beneficios en relación al trabajo desempeñado y el capital que se posea.

Por lo que respecta a los niños, Fourier dedica un aspecto especial de su obra a encauzarlos hacia el juego y la diversión acorde con sus intereses, y es así como uno de sus discípulos, Federico Fröbel crea en 1847 los primeros jardines para niños. Fourier manifiesta que *en tesis general, los programas sociales y cambios de períodos se operan en razón del progreso de las mujeres hacia la libertad, y la decadencia del orden social se señalan en razón de la disminución de la libertad de las mujeres*, (4) lo que lo convierte en un decidido feminista.

Dentro del Falansterio existe un grupo que no aporta cantidad alguna, en virtud de sus escasos recursos económicos; sin embargo, debido a un principio de solidaridad social, recibe los mismos beneficios que aquéllos que sí lo hacen, lo que indudablemente, es un principio de la moderna seguridad social.

3.- EL SEGURO SOCIAL EN ALEMANIA.

Son los mineros alemanes quienes primero tuvieron un incipiente seguro social: el Seguro Minero (5). Se trata de un seguro cuyo sostenimiento era tripartita, puesto que en él participaban Estado, patrones y trabajadores; además, era obligatorio, carácter que se le dió desde 1854 -en 1865 se incorpora al Código Minero-. Este seguro, similar al vigente en la actualidad, influyó notablemente en la legislación de la Alemania de Bismark y, a su vez, en las legislaciones de todo el mundo. Previamente al seguro

minero, se habían dictado una serie de medidas proteccionistas para los trabajadores ferrocarrileros y del mar, como era el rudimentario pago de indemnizaciones por riesgos profesionales y la creación obligatoria de cajas de ahorro.

El Estado Alemán, apasionado defensor del intervencionismo de Estado, más ostensible después de mediados del siglo XIX, como medio para combatir la libre competencia, pregona la defensa del trabajador, asegurando que éste no sólo tiene derecho a un presente, sino también a un futuro. El resultado no se hizo esperar, y el 17 de noviembre de 1881, Guillermo I, Kaiser de Alemania, anuncia la creación del seguro social en el país, el cual se implanta de una manera progresiva: en 1883, el seguro de enfermedad, incluyendo la maternidad; en 1884, accidentes de trabajo; en 1889, vejez e invalidez. Más tarde, en 1911, se recopilaron todas estas disposiciones, las que dieron origen al Código Federal de Seguridad Social, cuyos beneficios legales se extendieron posteriormente a los empleados. Después de la Primera Guerra Mundial, durante la cual fue suspendida su aplicación, se promulgó, en 1923, la ley del Seguro Social para los mineros. El 11 de agosto de 1927, con apoyo en la Constitución de Weimar, se dicta la ley del seguro contra el paro forzoso.

4.- EPOCA ACTUAL.

Europa sigue gustosa y entusiastamente el plan alemán y rápidamente lo adoptan la mayoría de los países, siendo el primero Austria. En América, se le ve por primera vez en Chile. México lo implanta hasta 1943, según la ley de 19 de enero de ese año.

Debido a razones de política internacional, desde hace varias décadas se observa la unificación de las legislaciones nacio-

les, en materia de seguro social obligatorio. Su actual organización se origina en el Comité Permanente Internacional de Seguros Sociales, creado en 1889, el que poco después se convierte en Asociación Internacional, la cual tuvo importantísima función al contribuir al estudio, mejoramiento y defensa de los seguros sociales. En 1925 se fusionan la Asociación Internacional para la Protección de los Trabajadores, surgida en París en 1900, la Asociación Internacional contra el Paro, también creada en París, pero en 1910 y el Comité Permanente Internacional de Seguros Sociales, en un solo organismo denominado Asociación Internacional de Política Social, con sede en Basilea, Suiza (6) Este organismo tiene por objeto promover el progreso social por medio de un trabajo de investigación científica, de una preparación de la opinión pública en favor de las reformas sociales y de una propaganda para la ratificación de los convenios de trabajo y la mejora de la clase obrera.

Con el Tratado de Versalles se crea la O.I.T., misma que subsiste hasta la actualidad, a pesar de las vicisitudes de la Segunda Guerra Mundial y de la desaparición de la Sociedad de las Naciones, con la que estaba íntimamente vinculada. Hoy en día es un organismo afiliado a la Organización de las Naciones Unidas.

Para dar mayor impulso a los seguros sociales en América, funciona desde 1942 la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Bajo sus auspicios se realizan periódicamente reuniones específicas en las que se formulan convenios y recomendaciones a los gobiernos americanos para que éstos, a su vez, las sometan a la consideración de sus respectivos congresos nacionales, o sigan cualquier otro trámite que culmine con su aplicación.

Notas Bibliográficas del Capítulo

1. Lucas Beltrán. Historia de las Doctrinas Económicas. Editorial Teide, Barcelona, 1961, Pag. 138.
2. Carlos Gide y Carlos Rist. Historia de las Doctrinas Económicas. Tercera Edición. Editorial Reus. Madrid. Pag. 260.
3. Gide y Rist. Op. Cit. pag. 281.
4. Gide y Rist. Op. Cit. Pag. 281.
5. Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, 4a. edición. Tomo II. Pags. 184 y siguientes.
6. Gabriel Bonilla Marín. Op. Cit. Pag. 43.

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1.- Epoca Colonial.

A) La Iglesia. Su función.

B) El Derecho Indiano.

2.- Epoca Independiente.

A) Constitución de 1857.

B) Imperio de Maximiliano.

C) Epoca Preconstitucional de 1917.

3.- Constitución de 1917.

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1. EPOCA COLONIAL

Dueños los españoles de las Islas, bien pronto se dieron cuenta de que el problema ocupacional era difícil de resolver, pues la débil población indígena estaba destinada a desaparecer, tanto por el agotamiento en el trabajo como por los estragos que en ella causaban las epidemias. *La práctica del repartimiento, inicialmente tachada de injusta y aceptada prontamente por razones de índole económica, se penetró del espíritu medieval, y en el año de 1509, en carta poder dirigida por Fernando el Católico a Diego Colón, le faculta para hacer tales repartimientos...*(1). Estos se hicieron a título de encomiendas, a las que se les dió un carácter proteccionista para el indio. La encomienda española deriva de la *manpuesta*, que se ha definido como la *facultad del señor de conferir a un vasallo la facultad necesaria para que, en nombre suyo, y bajo su inmediata dependencia, ejercitase un derecho*. Sin embargo, en las colonias bajo el dominio de España, esa protección se desnaturaliza en un sistema de poder y de lucro, formando prácticamente un sistema esclavista, aun cuando en teoría fuera otro totalmente distinto.

El reparto de indios bajo el sistema de encomiendas, fue objeto de una enérgica campaña, emprendida tanto por los dominicos como por Bartolomé de las Casas, clérigo sevillano, hombre singular, quien después de haber sido encomendero, renunció a sus indios, consagrando todos sus afanes, durante su larga y laboriosa existencia, a luchar por los pueblos americanos para librarlos de

los dominadores españoles. De las Casas veía la introducción de esclavos negros, como la salvación de los indios; los colonos la aceptaron gustosos como medio para salvar sus fortunas, y la Corte del Rey Carlos I se mostró propicia a facilitar el tránsito de la esclavitud indígena a la esclavitud negra.

Cimentada la conquista de América, se establece la Primera Audiencia de México, en diciembre de 1527, que tenía, entre otras misiones, la de preparar el camino al primer Virrey de Nueva España, Don Antonio de Mendoza. Las Reales Audiencias tuvieron, posteriormente, la función de proteger al indio, con demérito de la condición humana en favor del procedimiento judicial.

A. Función de la Iglesia.

El grupo de frailes que llegó con Fray Martín de Valencia, el 13 de mayo de 1524, tuvo como misión fundamental crear y conservar dentro de la sociedad mexicana de la época, un sentimiento de caridad y comprensión para con los débiles, los desamparados y los oprimidos, características que impregnan todas las resoluciones que sobre los problemas sociales se hayan dado en nuestro país. La Iglesia tomó bajo su cuidado una gran parte de la expansión colonizadora, ocupándose en la obra de los descubrimientos y fundaciones. Tuvo también una participación importantísima en la introducción de plantas de Europa y en la propagación de las artes útiles. Fue dispensadora de la beneficencia, encargándose algunas veces de la administración y siempre de la dirección y asistencia en asilos, casas de salud y otros establecimientos hospitalarios. La fundación de hospitales para pobres y necesitados, se lleva a efecto, por mandato real, en Cédulas enviadas tanto a

la Real Audiencia de México, como a las demás colonias españolas establecidas en América y Filipinas. La instauración de estos hospitales permitió, en cierta forma, el control de los contagios, ocasionados por las múltiples plagas y pestes que sufrieron las colonias.

Hay un aspecto muy interesante de la actividad de la Iglesia, y es el que prestó en ausencia de especialistas en ingeniería civil y arquitectónica, para la creación de obras monumentales, como acueductos, palacios, templos, escuelas y conventos. Por otra parte, inició los estudios lingüísticos, médicos, históricos, etnográficos y sociales, que sirvieron de base positiva para el cabal conocimiento de la Nueva España y, por lo mismo, para la organización de muchos servicios públicos que no hubieran podido establecerse sin aquella información.

Uno de los títulos más inatacables de la Iglesia, es la defensa que hizo de los pueblos indígenas; la llevó a cabo en dos formas: con la predicación de doctrinas humanitarias para obtener leyes favorables a la raza conquistada, papel que asumieron los dominicos, y con actos individuales de protección cada vez que el indio sufría algún atropello irritante, papel que tomaron para sí los franciscanos. Posteriormente, cuando desaparecieron casi del todo las formas de la organización establecida por los conquistadores y se plantearon los nuevos problemas de explotación de la tierra con jornaleros; surgió en el seno de la Iglesia un movimiento de protesta contra los privilegiados nobles, españoles y criollos y de reparación para los oprimidos mestizos e indios. Aparece en los últimos años del siglo XVIII, una literatura llena de rebeldía

autorizada por hombres de la talla de Fray Antonio de San Miguel, Prelado de Valladolid, cuyas reivindicaciones señalaban las tristes circunstancias de la vida de los trabajadores.

El resultado de la campaña emprendida por los sacerdotes De las Casas, Montesinos y Victoria, en la propia España, son las Ordenanzas de Burgos, en las cuales se constituía un sistema de protección, una verdadera reglamentación laboral, con beneficios para los indios encomendados. Este alto espíritu va infiltrándose en toda la Legislación de Indias, en un interesante sistema de ayuda hacia los indígenas que, no obstante operar sólo parcialmente, vino a menguar los abusos de los encomenderos. Más tarde se instituye el trabajo como interés social y público, sustituyendo en esta forma a la encomienda, mediante el Ordenamiento de Menestrales de Pedro III de la Corona de Aragón, en la que se impone a los indios la obligación de presentarse en los pueblos y lugares de trabajo a alquilar sus servicios por un tiempo determinado.

B.- Derecho Indiano

Este derecho se integró con los preceptos que se dictaron para la especial aplicación en los territorios de las Islas Occidentales por el Rey, el Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla; también participaron las autoridades radicadas en esos territorios, puesto que tenían facultades para promulgar disposiciones de obligado cumplimiento dentro de su jurisdicción. Fue de gran importancia para la vida colonial, singularmente para la protección de los indios, ya que puso un límite a los abusos, estimando la necesidad de un sistema tutelar, debido a que los indígenas se encontraban en una desigualdad real de posibilidades

frente a los obrajeros. Esta misma situación prevalece en la actualidad entre patrones y trabajadores.

Como es de observarse, desde los puntos de vista político, jurídico y religioso, se habla de una protección al débil, al indio, al trabajador en general, en suma al más necesitado, lo que da un incipiente proceso de seguridad social, en la época de la Colonia.

En este mismo período, gracias a los esfuerzos del Virrey Don Antonio de Mendoza, se crearon las cajas de comunidad, institución genuinamente americana, que dan una solución mutualista y solidaria a los problemas de las comunidades indígenas. En Perú, el también Virrey Don Francisco de Toledo, durante su larga gestión, sigue una política de beneficio de estas cajas, permitiendo el acensamiento de tierras que antes habían sido de encomienda. Viñas Mey (2), indica que *en todo pueblo o agrupación de indios debía constituirse una de esas cajas; el destino de los fondos era en beneficio común para los indígenas; el sostenimiento de sus hospitales, de sus bienes para pobres, de cuyo nombre es sabido, se entendía el auxilio a las viudas, huérfanos, desvalidos, etc.; para ayudar a sufragar los gastos de las misiones, casas de reclusión y demás elementos para la conversión; sostenimiento de seminarios y colegios para caciques, para permitirles realizar, sin detrimento de sus bienes, el pago del tributo, y en general, para que fuese ayuda, alivio y socorro de sus restantes actividades...*. El caudal de las cajas era alimentado por tres diversas fuentes: una agrícola, otra industrial y otra censal. Las dos primeras pertenecían al sistema indígena; la tercera era de introducción española.

En el transcurso de todo el siglo XVI, el gobierno de la Metrópoli legisla muy poco sobre estas cajas, siendo una labor eminentemente americana. No es sino hasta el gobierno de Felipe II cuando se manifiesta un gran interés por ellas, dictando disposiciones para la buena marcha de la institución y para evitar, en lo posible, los abusos que pudieran cometer rapaces corregidores. En el siglo XVII, los reyes obtienen el firme convencimiento de que las cajas de comunidad son una fuente inagotable de bienestar indígena y, con tal motivo, desde Felipe III, en 1619, hasta Carlos III, se expiden un gran número de ordenanzas reales para su protección. Estas cajas son verdaderos sistemas de previsión obligatoria, pues todos los indios tenían que contribuir a su sostenimiento; primero con dinero y más tarde con trabajo comunal.

La protección no fue exclusiva para los indios, sino que también la hubo en cierta proporción para los españoles, especialmente marinos y soldados; aun para los negros, mediante algunas ordenanzas sobre educación, trato y ocupación de esclavos en Indias, Filipinas y otros lugares, dictadas en mayo de 1789.

En América se establecen a semejanza de España, cofradías, gremios y montepíos; estos últimos por iniciativa oficial. Uno de los primeros fue el Montepío Militar, el cual estatuye el servicio de pensiones por vejez, así como otros arbitrios y auxilios. Montepío muy importante lo fue también el de Ultramar, debido a que amparaba lo mismo a las viudas que a los pupilos de los ministros de las Audiencias, funcionarios del Tribunal de Cuentas y Oficiales de la Real Audiencia.

Otro personaje digno de mencionarse, lo es Don Antonio -

María de Bucareli y Ursúa, cuadragésimo virrey de Nueva España, debido a que entre otras cosas, contribuye a fundar la Casa de Cuna para huérfanos y desvalidos, y crea, además, el Monte de Piedad, - institución que entre sus actividades tiene la ayuda a pobres y necesitados.

Lo anteriormente dicho, no es otra cosa que un panorama, más o menos completo, de la incipiente previsión social existente en México durante la época de la Colonia.

3.- MEXICO INDEPENDIENTE.

La pasada centuria se caracteriza por las pasiones políticas que surgen con gran ardor en nuestro país, inspiradas y alentadas por el federalismo y la división de poderes de la Constitución americana; por el lema *libertad, igualdad, fraternidad* de la Revolución Francesa; por las ideas de Rousseau y Montesquieu; por la Constitución de Cádiz, de 1812 y, por último, por la Constitución liberal de 1857, en la que Juárez realiza la república federal, liberal y nacional.

Al consumarse la independencia de México, las masas de trabajadores quedaron en peores condiciones que antes de la liberación, puesto que ahora cesa la protección que otorgaban, tanto la Constitución de Cádiz, como las Leyes de Indias u otras disposiciones similares.

Durante muchos años de vida independiente, los trabajadores industriales siguieron percibiendo salarios al mismo nivel que en la época colonial. En la mayor parte de los casos, estos consistían en ropa y alimentos. La práctica continuó con el establecimiento de tiendas de raya, famosa institución de la época del porfirato.

En la primera mitad del siglo XIX, pueden precisarse tres clases de ocupaciones: artesanal, agrícola y minera. La primera se localizaba en las poblaciones de mayor importancia y los trabajadores recibían mejores tratos y mayores salarios; los trabajadores del campo vivían al amparo de las grandes haciendas, siguiendo el mismo ritmo de vida que durante la colonia: jornadas de sol a sol y sin remuneración en efectivo. Por lo que se refiere a los mineros, la explotación de que eran objeto se traduce, a principios del presente siglo, en movimientos de huelga, como el de Cananea, el cual, como es bien sabido, fue aplastado en forma sangrienta por las tropas del porfirismo.

A.- Constitución de 1857.

Una abundancia de hechos bélicos internos y con el exterior, que cubre la mayor parte del siglo XIX en la historia de México, se refleja negativamente -consecuencia de todo estado de guerra-, en la salubridad y asistencia social. *La paz lograda hacia fines de ese siglo, permitió ciertos adelantos en este aspecto como son, en 1879, la reorganización y reglamentación del Consejo Superior de Salubridad, así como el proyecto para reglamentar la higiene industrial en 1881, que contiene mejores medidas de higiene pública y mayores esfuerzos para la previsión de las enfermedades* (3).

En 1857, durante las discusiones en el Congreso Constituyente, Ponciano Arriaga señala textualmente: *en el aspecto material, la sociedad mexicana no había adelantado puesto que la tierra continuaba en pocas manos, los capitales acumulados y la circulación estancada. Los miserables sirvientes del campo, especialmente

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

los indios, se hayaban enajenados por toda su vida, porque el amo les regulaba el salario, les daba alimentos y el vestido que quería y al precio que deseaba, so pena de encarcelarlos, atormentarlos e infamarlos, si no se sometían a su voluntad* (4). Por estos mismos días, el Licenciado Ignacio L. Vallarta hacía notar que la Constitución Liberal de 1857 sería una mentira si no se garantizaban los derechos de los pobres contra los *improvisados señores feudales*, quienes pagaban en signos convencionales inventados por ellos y no creados por la ley.

B. Imperio de Maximiliano.

La labor legislativa del Segundo Imperio, bastante amplia, revela la forma en que se captaron los graves problemas sociales de México. En esta época se crean varios instrumentos legales, tales como el Estatuto del Imperio, la Ley que establece la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, la Ley que prohíbe el uso del fósforo blanco y una ley sobre los trabajadores. La Ley que crea la Junta protectora de las clases menesterosas, impone a la junta la facultad de proponer *reglamentos que ordenen el trabajo y fijen la cantidad y el modo de retribuirlo*. El 10. de noviembre de 1865, se dicta la Ley sobre Trabajadores, y en ella se declara la libertad de comercio y de trabajo; además, fija jornadas de trabajo, descansos semanales y días feriados. También ordena que el pago del salario debe hacerse en moneda de curso legal, y en lo referente a las deudas adquiridas por los trabajadores se considera que estos son personales y nunca trascendentes a sus familiares. En el caso de los trabajadores del campo, se consignaban previsiones que tendían a una protección y mejoramiento de las condiciones de vida de ese -

grupo; entre otras la obligación de los amos para establecer escuelas cuando en la finca hubiera más de veinte familias, así como proporcionarle los útiles y aperos de labranza necesarios para el desempeño de su labor. En cuanto a los niños, la edad mínima para poder trabajar era de 12 años y la jornada era de medio día. Desafortunadamente por lo efímero del Imperio y por considerar que todas las disposiciones de él emanadas eran contrarias a la República y a sus intereses, todas estas disposiciones no entraron en vigor; y si algunas lo lograron, éstas fueron rápidamente derogadas.

4 - EPOCA PRECONSTITUCIONAL A 1917.

Desde los últimos años del siglo XIX y primeros del actual, aumenta considerablemente la agitación política en nuestro país. Algunos intelectuales de la clase media dieron los primeros pasos para organizarse y atacar a la dictadura, no obstante los peligros que tal conducta necesariamente implicaba. En 1889, fundaron en la ciudad de San Luis Potosí el *Círculo Liberal Ponciano Arriaga*. Algunos de sus integrantes, al ser perseguidos por las fuerzas del General Porfirio Díaz, se expatriaron, y en San Luis - Missouri, el 10. de julio de 1906, lanzan un documento llamado *Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación*. En este documento se consigna una serie de medidas tendientes a lograr reformas económicas y sociales, entre las que cabe mencionar la obligatoriedad de la enseñanza primaria, la abolición de las tiendas de raya y, sobre todo, la creación de un sistema de indemnizaciones por accidentes de trabajo, así como la exigencia inmediata de expedir leyes tendientes a garantizar los derechos de los trabajadores. Este programa influye en la Constitución de 1917, de manera particu-

lar en el artículo 123, que legisla en materia de trabajo.

Dentro del aspecto propiamente legislativo, muy amplio, y que principia en 1904, en el Estado de México, encontramos la primera ley sobre riesgos profesionales. Las disposiciones emanadas de ella eran de carácter imperativo y, por lo tanto, no podían ser renunciables por los trabajadores. Sin embargo, quedaban excluidos de sus beneficios todos aquellos obreros que lejos de observar una conducta honrada, se dedicaran a la embriaguez y no cumplieran con sus deberes. Además, el patrón debía pagarle al trabajador indemnización por los accidentes de trabajo, que se presumía motivados por éste, salvo prueba en contrario. Esta disposición viene a ser el primer intento formal de una objetiva previsión social para los trabajadores de industria, ya que además de las indemnizaciones, se entregaba a la familia del trabajador que falleciese, una cantidad para hacer frente a los gastos ocasionados por su muerte.

Dos años después, el 9 de noviembre de 1906, el gobierno del Estado de Nuevo León, dicta su propia ley. Más completa y más difundida que su predecesora, también regula sobre el mismo tema: accidentes de trabajo. Esta ley dió origen a otras similares, tales como la del Estado de Chihuahua (1913) y la del Estado de Coahuila (1916), esta última como un intento formal de Ley de Trabajo en el Estado. Las indemnizaciones establecidas en la Ley del Estado de Nuevo León eran superiores a las que otorgaba la Ley del Estado de México, puesto que consistía en asistencia médica y farmacéutica por seis meses; pago de salarios en un 50% hasta por dos años, en caso de incapacidad total, y del 20 al 40% por un año en caso de incapacidad temporal; gastos de funeral por fallecimiento del obrero;

pensión por un plazo que variaba entre diez meses y dos años, de acuerdo con el número de personas que dependían del trabajador ocujus.

Jalisco fue un Estado pródigo en legislación protectora de los trabajadores orientada hacia una clara previsión social. Sus disposiciones sirvieron más tarde para la elaboración del artículo 123 constitucional, e inclusive para la propia Ley Federal del Trabajo. Es interesante conocer el contenido de la ley expedida por Manuel Aguirre Berlanga el 14 de octubre de 1914 y substituída el 28 de diciembre de 1915, ya que fue la primera en su tipo promulgada en la República Mexicana. Crea capítulos específicos de previsión social y reglamenta medidas proteccionistas para los menores de edad, fijando la edad mínima para trabajar en los 9 años; los mayores de esta edad y menores de doce, podían ser utilizados en labores compatibles con su edad, siempre y cuando pudieran concurrir a la escuela. Por lo que se refiere a los trabajadores del campo, además de su salario, se le proporcionaría habitación, combustible, agua, pastos suficientes para alimentar a sus animales domésticos y tierra cultivable debidamente acotada. Dentro de esta misma ley, la protección que se da al salario de los trabajadores, se hace extensiva a la familia, ya que prescribe se entregue a la esposa e hijas célibes y a los menores de 12 años, parte del salario, en una proporción que alcance a cubrir sus necesidades de alimentación. En lo referente a riesgos profesionales, en caso de que el trabajador sufriera algún accidente de trabajo, el patrón cubriría su salario; si como consecuencia del accidente adquiere una incapacidad permanente, el patrón le otorgará una fuerte indemnización. Aparece un

incipiente seguro social con el funcionamiento de una mutualidad, a la cual los trabajadores aportarían el 5% de su salario, nombrando un tesorero que manejaría los fondos; los patrones también aportarían una cuota determinada, que sería manejada por el tesorero.

La visión futurista de esta ley es manifiesta en lo que se refiere al trabajador del campo, al que le quiere asegurar un porvenir dentro de su medio, sin el temor a la pérdida súbita de sus bienes, por la carencia de títulos de propiedad adecuados, función que en la actualidad ha asumido el Estado Mexicano mediante el reparto agrario, lo que pone de manifiesto que la seguridad social - principia a llegar, aun cuando parcialmente, al medio campesino.

Durante 1914, Veracruz inicia un intenso movimiento de reformas, principiando por el establecimiento del descanso obligatorio, hasta culminar con la ley de 19 de noviembre de ese mismo año, que representa uno de los primeros y más importantes renglones del derecho obrero mexicano. Esta ley contiene un capítulo destinado a previsión social, dentro del cual se fijan indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades, salvo los adquiridos por vicios de los trabajadores; además contiene prestaciones referentes a servicio médico, medicinas, alimentos y salario en caso de incapacidad. Previene a los dueños de la necesidad de establecer por su cuenta en industrias o negociaciones agrícolas, hospitales, enfermerías, etc. Asimismo, establece la obligación, por cuenta de los patrones, de sostener escuelas primarias oficiales, cuando no las hubiera a dos kilómetros a la redonda del lugar donde estuviera ubicada la negociación.

Como fácilmente se nota, la ley, en materia de previsión,

era muy amplia y abarcaba aún más de lo estipulado por la teoría del riesgo profesional.

Acorde con la reforma correspondiente a la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, en la que se da competencia para legislar en materia de trabajo al Congreso de la Unión, - el gobierno federal, por conducto del Departamento de Trabajo, formuló un proyecto de ley sobre contrato de trabajo, mismo que por - estar apegado a las ideas individualistas que privan en el código civil, es muy inferior a las leyes de Jalisco y Veracruz. Contiene algunas innovaciones importantes, como el otorgar plena capacidad a la mujer casada y a los mayores de 18 años para celebrar contrato de trabajo; exigir el permiso de los padres o tutores para - los menores de 18 años y mayores de 12; aceptar el trabajo de los menores de 12 años, bajo circunstancias especiales, siempre y cuando la labor a desempeñar no fuera demasiado pesada o pudiera poner en peligro su salud física, moralidad o instrucción primaria.

El 11 de diciembre de 1915 fue promulgada la Ley del Trabajo en el Estado de Yucatán. Puede considerársele como el ensayo más serio de la Revolución Constitucionalista en lo concerniente a la solución de los problemas sociales del Estado. Tiene una marcada tendencia al socialismo de estado; busca proporcionar a todos los hombres idénticas oportunidades, bajo los principios rectores de la ley, así como la transformación de los regímenes económicos. En lo referente al trabajo de los menores, prohíbe utilizar este tipo de trabajadores cuando tienen menos de trece años, en las industrias. Uno de sus capítulos se destina a calificar los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Finalmente, habla de -

la necesidad de crear una sociedad mutualista en beneficio de los trabajadores, en la cual, éstos obtendrían, mediante la aportación de pequeñas cuotas, ayuda para la vejez y en la muerte.

5.- CONSTITUCION DE 1917.

El impresionante progreso económico y social que México ha logrado en las últimas décadas, tiene su origen, principalmente, en la Constitución de 1917. Esta es una obra de gran importancia por el sentido de equilibrio que ella implanta. Relaciona dos elementos en apariencia antagónicos: lo individual y lo social. Los inapreciables beneficios que reporta la paz y el acrecentamiento de la riqueza están perfectamente enfocados dentro del régimen constitucional que vive nuestro país.

En países como México, en pleno crecimiento, no es posible concebir empeños breves y fugitivos lapsos, ni en beneficio de reducidos grupos ciudadanos. Todo debe hacerse para lograr largos períodos y servir al mayor número de individuos.

Todas las Constituciones tipo, anteriores a la de Querétaro se ajustan a la norma clásica de constitución, no así la de 1917 que incorpora en su texto los derechos sociales: el artículo 3o. que da derecho a una educación nacional, laica, democrática y tendiente a contribuir a la mejor convivencia humana, sin privilegios de raza, religión, sexo o individuo. El artículo 27, base del derecho Agrario, que establece modalidades a la propiedad de la tierra para que ésta cumpla una función social, señalando los medios para realizarla. Y al artículo 123, fundamento legal de todo el derecho laboral mexicano, que fue producto de la inconformidad de los constituyentes de Querétaro a las tímidas reformas que

se proponían al artículo 50., único en el que se hacía referencia al trabajo.

El artículo 123 vincula dos aspectos que, derivados del derecho individual del trabajo, por una parte, protege al hombre a cambio de su fuerza de trabajo; y por otro, establece instituciones que además de servir para preparar, perfeccionar y prorrogar la relación del trabajo, constituye un valioso patrimonio para la familia del trabajador. Consigna sanos principios de justicia social en las disposiciones relativas a:

a) Jornada de trabajo. Fracciones I, II, IV, y XI, que se refieren a la duración de aquélla; a la prohibición para laborar - después de las diez de la noche a mujeres y menores de 16 años; y el establecimiento del descanso obligatorio.

b) Protección a mujeres y menores. Fracciones II, III y VII.

c) Salario en general. Fracciones VII, X y XXVII que establecen los principios generales obligatorios de protección al salario, forma de pago, lugar, etc.

d) Salario Mínimo. Consignado en la fracción VI recientemente reformada, fijando salarios mínimos generales y profesionales.

e) Participación de utilidades, fracción IX.

f) Previsión social. Fracciones XIV, XV y XIX, que se refieren a riesgos profesionales, prevención de accidentes y medidas de higiene y seguridad social, bases de toda la legislación nacional referente a estos aspectos.

g) Disposiciones varias, tales como agencias de colocación -Fracción XXV-, casas para obreros -XII, XXX; servicios públi-

cos y escuelas -XIII-, medidas contra la embriaguez y el juego, el patrimonio familiar -Fracción XXVIII-.

En el año de 1961, fueron reformadas algunas de las fracciones del artículo 123 constitucional, entre ellas, la que corresponde para la edad límite para trabajar, cambiándola de 12 a 14 años, a fin de procurar que, al menos, los menores puedan terminar su educación primaria. Se invoca, en apoyo a la medida, las resoluciones de la Conferencia de Washington de 1919, celebrada bajo los auspicios de la O.I.T. y de las conferencias de los años de 1921, 1932 y 1937 del mismo organismo.

Por lo que respecta a la fracción IX, sobre participación de utilidades, principio establecido desde 1917 pero nunca aplicado, se dan las bases necesarias para su estricta aplicación, y proporcionar mayores beneficios, entusiasmo en el trabajo y deseos de superación a las masas trabajadoras.

Notas Bibliográficas del Capítulo.

1. México y la Seguridad Social Tomo I. Pag. 123.
2. Citado en México y la Seguridad Social. op. cit. pag. 177.
3. Diego López Rosado. Problemas económicos de México. Textos Universitarios. Segunda Edición. México, 1966. Pag. 310.
4. Jesús Silva Herzog. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Los Antecedentes y la Etapa Maderista. - Fondo de Cultura Económica. Primera Ed. 1960. Pag. 13.

CAPITULO IV

NORMAS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.

- 1.-El Plan Beveridge.
- 2.-Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- 3.-Organización Internacional del Trabajo.
 - A) Funciones.
 - B) Organización.
 - C) Declaración de Filadelfia.
- 4.- Conferencias Internacionales de Seguridad Social
- 5.- Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.
- 6.- Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- 7.- Asociación Internacional de la Seguridad Social.

CAPITULO IV

NORMAS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

1.- EL PLAN BEVERIDGE.

Sir William Beveridge presenta al gobierno inglés, el 20 de noviembre de 1942, un informe referente a los Seguros Sociales y Servicios Afines, proponiendo al mismo tiempo, un Plan para la Seguridad Social. Sus puntos de vista forman parte de un amplio programa de reformas sociales, encaminadas a resolver el problema que representa lo que él llama *los cinco gigantes que asuelan a la humanidad*: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad.

La destrucción de la indigencia se lograría, en el momento en que cada ciudadano recibiera, en relación a los servicios que presta, los ingresos suficientes para su propia subsistencia, así como la de sus dependientes, bien sea que pueda trabajar o no. Por lo que se refiere a la enfermedad, es de todos sabido que cada vez es mayor la demanda de servicios sanitarios -preventivo, curativo y paliativo-, exigiendo al mismo tiempo, una mayor eficacia de los mismos. La ignorancia, dice Beveridge, se combate con el establecimiento de un número más elevado de escuelas, de las que deberán salir mejores educandos; también considera que debe fomentarse un amplio programa de educación para los adultos. El ataque a la suciedad significa una planeada ubicación de la industria y población, así como la presencia de un plan revolucionario en materia de vivienda. El problema de la desocupación es para Beveridge el más grave de todos, y debe evitarse mediante una po-

lítica que permita a cualquier persona tener la posibilidad de realizar un trabajo productivo, inclusive mediante la acción coactiva del Estado, pero sin menguar, en ningún caso, las libertades esenciales del individuos (1).

Es un documento que trata de convertir la *seguridad social* en hechos y conseguir que en la Gran Bretaña, nadie dispuesto a trabajar mientras pueda, carezca de ingresos suficientes para hacer frente, en todas las épocas de su vida, a sus necesidades vitales y las de su familia. Comprende tres partes. Primero: un programa completo de prestaciones sociales. Segundo: un sistema general de subsidios infantiles, independientemente si el padre gana dinero o no. Tercero: un plan general de cuidados médicos, de todas clases y para todo el mundo.

Característica principal del Plan Beveridge es el proyecto de seguros sociales, que abarca a todos los ciudadanos, aunque no trabajen bajo las órdenes de un patrón, siempre mediante el pago de una contribución, única y semanal, pagadera por un timbre especial.

Estipula una pensión uniforme, sin que interese el importe de los ingresos que se hayan perdido. Se proyecta lo bastante alta para que provea la subsistencia e impida la extrema necesidad. Dura mientras persiste la desocupación o la incapacidad para trabajar, sin recurrir a la comprobación de los recursos. Establece la excepción a este principio cuando la incapacidad es consecuencia de un accidente o enfermedad profesional. Entonces fija una pensión industrial cuyo importe no es, en ninguna forma, inferior a la que se otorga si se trata de incapacidad física.

Resumen del Plan Beveridge.

A.- Abarca a todas las personas, sin fijar límite superior de ingresos, aunque tiene en cuenta sus diferentes maneras de vivir. Además comprende todas las necesidades.

B.- Divide a la población sujeta al régimen de seguridad social en los siguientes grupos:

a) Empleados, esto es, personas cuya ocupación normal es el empleo mediante un contrato de servicio.

b) Personas con ocupación lucrativa -patrones, comerciantes y trabajadores independientes- o no lucrativa, pero en edad de trabajar.

c) Amas de casa -mujeres casadas en edad de trabajar-.

d) Menores de edad para trabajar -estos recibirán un subsidio cubierto por el erario nacional.

e) Pensión para las personas retiradas -las que han pasado la edad de trabajar-.

C.- Los empleados, comerciantes y amas de casa, pagarán una contribución por medio de un timbre puesto en un documento único de seguro; contribuirá también el patrón deduciendo del salario o sueldo, la parte que corresponde al empleado; la contribución variará de una clase a otra según los beneficios proporcionados, y será más alta para los hombres que para las mujeres.

D.- Todo empleado que haya cumplido las condiciones relativas a la contribución, recibirá el beneficio correspondiente por desocupación e incapacidad, pensión de retiro, asistencia médica y gastos de entierro. Comerciantes y trabajadores independientes recibirán los mismos beneficios, salvo el de desocupación e inca-

pacidad, durante las trece primeras semanas de la incapacidad. Los menores de edad recibirán también esos beneficios, excepto el de desocupación e incapacidad

E.- Comerciantes, amas de casa y menores de edad, disfrutarán del beneficio de aprendizaje que les permitirá encontrar mejores medios de vida; las amas de casa disfrutarán del subsidio de maternidad, de la pensión de viudez y de retiro.

F.- Las madres de familia que realicen trabajos remunerados recibirán, además del subsidio de maternidad, un beneficio por trece semanas, que les permita abandonar el trabajo antes y después de dar a luz.

G.- El beneficio de la desocupación, el de la incapacidad, la pensión básica de retiro, después del período de transición serán iguales para todos, cualesquiera que hayan sido los ingresos anteriores

H.- El beneficio de la maternidad para la mujer trabajadora será de una cuantía superior a la prestación por desocupación o incapacidad.

I.- La incapacidad provocada por accidente o enfermedad profesional, recibirá el mismo trato que cualquiera otra. Cuando una incapacidad se prorroga, se sustituyen las prestaciones por una pensión de riesgo profesional.

J.- Las prestaciones de desocupación seguirán percibiéndose mientras dure ésta, a condición de que el beneficiario se presente, periódicamente, a un centro de trabajo o instrucción. El subsidio de incapacidad continuará vigente mientras no sea sustituido por una pensión.

K.- Las pensiones se pagarán únicamente al retirarse del trabajo. Pueden reclamarse en cualquier momento, después de pasar la edad mínima para el retiro -65 años para los hombres y 60 para las mujeres-. Las pensiones contributorias se elevarán gradualmente hasta la tasa básica, a todas las personas que las precisen. Se salvaguardará la situación de los pensionistas actuales.

L.- Seguirán concediéndose pensiones permanentes a las viudas en edad de trabajar. Habrá para todas las viudas un subsidio temporal, seguido del beneficio de aprendizaje, cuando sea necesario. Para las viudas con hijos menores de edad se establece un beneficio de custodia, además de los subsidios de los hijos.

M.- Los limitados casos de necesidad no cubiertos por el seguro social, serán atendidos por la asistencia nacional.

N.- Se proveerán cuidados médicos, a todos los ciudadanos, mediante un servicio nacional de sanidad, organizado por los departamentos correspondientes. Se suministrará tratamiento post-médico y de rehabilitación a todas las personas en condición de aprovecharlo.

O.- Se fundará un Ministerio de Seguridad Social responsable de los seguros sociales, de la asistencia nacional y del fomento e inspección de los seguros voluntarios, el cual se hará cargo, en la medida que fuere necesario para esos fines, de la obra actual de otros departamentos oficiales y de autoridades locales de esas ramas. (2).

El Plan Beveridge, así resumido, extiende los seguros sociales en cuatro direcciones, incluyendo hasta donde es posible, a todos los ciudadanos; concede nuevos beneficios de dinero para

entierro, maternidad y aprendizaje; amplía la forma de cuidados médicos y de rehabilitación postmédica; extiende el período de beneficio, en el caso de desocupación e incapacidad, de manera que dure tanto como la necesidad; eleva las tasas de beneficio hasta un nivel determinado, después de examinar las necesidades de subsistencia; procura que sean suficientes para llenar esas necesidades en los casos normales. Este Plan implanta un mínimo nacional de seguridad social en la Gran Bretaña que ojalá pudiera ser seguido por muchos otros países.

2.- DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Esta Declaración sienta las bases en cuanto a los derechos y libertades fundamentales para todos los hombres y mujeres del mundo sin discriminación alguna, así se trate de raza, sexo, lengua o religión. Es aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París el 10 de diciembre de 1948. Es, como afirma el preámbulo de la misma, *El ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse a fin de que, tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y eficacias universales y efectivas, tanto entre los pueblos de los Estados miembros, como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción* (3).

En su artículo 22, encontramos una clara mención a la seguridad social cuando afirma: *.... Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, me-

diante 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 comunidad* (4).

El artículo 23, a su vez, en la fracción tercera dice: - *Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, - en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social* (5).

Ambos artículos manifiestan, evidentemente, la preocupación de los miembros de las Naciones Unidas, por lo que respecta a un régimen de seguridad social integral para los individuos del mundo entero.

3.- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (O.I.T.)

La O.I.T. se creó en 1919 como un organismo autónomo, de la Sociedad de las Naciones, formando, en estas condiciones parte del Tratado de Versalles. En el mes de diciembre de 1946 esta organización especializada ingresa a las Naciones Unidas, conservando su estructura y funciones, reconociéndole, por tanto, una amplia responsabilidad en el campo del trabajo y las condiciones sociales. Su estructura tripartita es sui generis dentro de las Naciones Unidas y las agencias intergubernamentales asociadas, ya que está integrada por delegados gubernamentales, patronales y obreros, quienes, colegiadamente determinan la política de la institución y supervisan sus actividades.

A.- Funciones.

En términos generales, las aspiraciones y objetivos de la O.I.T., son contribuir al establecimiento de la paz universal, a través de la promoción de la justicia social, las cuales están señaladas en su Acta Constitutiva. Asimismo, se propone mejorar las condiciones de trabajo en todo el mundo, por medio de una acción concertada a nivel internacional; dicha acción comprende la regulación de horarios y jornada máxima de trabajo, reglamentación de la oferta de trabajo, prevención del desempleo, salario remunerativo, protección al trabajador contra accidentes y enfermedades profesionales, protección a niños, mujeres y jóvenes, pensiones, protección a los trabajadores migratorios, reconocimiento del derecho de asociación, organización de la educación vocacional y técnica de los trabajadores, asistencia técnica a los países subdesarrollados, etc.

B.- Organización.

La O.I.T. trabaja a través de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

La Conferencia marca la política a seguir por la organización; su principal función es establecer normas sociales en forma de convenios o recomendaciones internacionales sobre trabajo. El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la Organización. Determina la política y programas de trabajo para el presupuesto anual; establece la agenda para la Conferencia misma; es tripartita: representantes gubernamentales, patronales y obreros. Entre las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo, es-

tán las de recoger y distribuir información de todos aquellos aspectos en los que la O.I.T. tiene competencia, así como la de emprender encuestas y programas de trabajo bajo la dirección del Consejo de Administración o de la Conferencia. Además de estos tres organismos principales, la O.I.T., actúa mediante otros cuerpos subsidiarios, como conferencias regionales, comités industriales y comités de expertos en diferentes ramas y niveles. Por lo que se refiere a las convenciones y recomendaciones que se han hecho, cubren entre otros aspectos, condiciones de trabajo para niños y jóvenes, -edad mínima, exámenes médicos, entrenamiento profesional, aprendizaje, trabajo nocturno-; trabajo de mujeres, -protección a la maternidad, trabajo nocturno, trabajo en lugares peligrosos e insalubres-, que serán estudiados en la parte correspondiente a este capítulo; salubridad industrial; seguridad y bienestar social; así como otros muchos temas de gran importancia dentro de las relaciones laborales.

C.- Declaración de Filadelfia.

Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1944, y anexada posteriormente al Acta Constitutiva de la O.I.T., ésta Declaración reafirma los principios en que está basada la organización y sostiene, que todo ser humano, sin distinción de raza, sexo, lengua o credo, tiene derecho a dedicarse al trabajo u ocupación que desee, así como obtener su desarrollo espiritual en igualdad de condiciones de libertad, oportunidades y dignidad, dentro de una seguridad económica. Entre otros principios, la declaración reafirma que la existencia de un progreso sostenido, implica la libertad de expresión y de asociación, que es necesario com

batir la pobreza, puesto que ella constituye un peligro para la prosperidad de los Estados; que debe haber una lucha incesante, plena de vigor, para la satisfacción decorosa de las necesidades, en la cual, unidos gobierno, patrón y trabajador, busquen soluciones para lograr el bienestar común (6).

4.- CONFERENCIAS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Una de las más importantes conferencias internacionales sobre seguridad social auspiciada por la O.I.T., tuvo lugar el 20 de abril de 1944 en la ciudad de Filadelfia, Estados Unidos, donde salió el documento conocido con el nombre de *Recomendación Sobre la Seguridad de los Medios de Vida*, en virtud de considerar que éste constituye el elemento esencial de la seguridad social.

Al estudiar las bases sobre las que se apoya la Recuperación, encontramos una estrecha relación con los argumentos de Sir William Beveridge, cuando habla de combatir la miseria, recobrando para ello, a un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad del trabajador o a través de un trabajo remunerado. Cuando afirma que la seguridad de los medios de vida debe organizarse a base de un seguro social obligatorio, si las necesidades no pueden cubrirse totalmente por éste, serán por medio de la asistencia social. La Conferencia marca los riesgos que deben ser cubiertos por el seguro social, de acuerdo con la siguiente clasificación:

- A. - Enfermedad.
- B. - Maternidad.
- C. - Invalidez.

- D. - Vejez
- E. - Muerte del jefe de familia
- F. - Desempleo.
- G. - Gastos extraordinarios
- H. - Daños -heridas o enfermedades- causados por el trabajo.

El artículo 8 de la Recomendación, indica que "debería añadirse un suplemento, por cada uno de los dos primeros hijos, a todas las prestaciones pagaderas en substitución de las ganancias perdidas; y las medidas a favor de los demás hijos podrían adoptarse en forma de asignaciones familiares financiados con fondos públicos o por sistemas contributivos" (7). En México, ésto daría resultados contrarroducentes en virtud de la explosión demográfica existente, ya que, con toda seguridad, aumentaría más si se otorgaran subsidios familiares.

En el campo de la asistencia social, también habla de la necesidad que tiene la sociedad de cooperar con los padres, para garantizar el bienestar de los niños a su cargo, velando por sus intereses; procurando que estén protegidos en todo tiempo y circunstancias a fin de obtener su pleno desarrollo; ayudar a las familias numerosas, en efectivo o en especie y completar las medidas que para ellos marca el seguro social.

La Recomendación tiene un capítulo destinado a la maternidad, en el que se establecen las bases para las prestaciones mínimas a que tienen derecho las madres trabajadoras, tales como -pago de salario, sin obligación de trabajar, durante seis semanas antes y seis posteriores al parto, así como el de recibir servi-

cios médicos para ella y sus hijos. También establece a qué personas se pagará pensión y las condiciones que deberán ocurrir para disfrutar de ellas.

El convenio 102, conocido con el nombre de "Norma Mínima de la Seguridad Social", es también de suma importancia para nuestro estudio, puesto que constituye una verdadera ley sobre las prestaciones mínimas que debe cubrir la seguridad social. Fue suscrita en la trigésima quinta reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo, llevada al cabo en Ginebra en 1952. Consta de XIV partes, pero las más importantes para los fines de este trabajo son la VII y la VIII. La VII habla de subsidios familiares, -la contingencia que se cubre es la de tener a sus hijos bajo su cuidado- La VIII comprende las prestaciones de maternidad -la contingencia que se cubre es el embarazo, el parto y sus consecuencias-.

De los primeros riesgos estudiados en las Conferencias y la forma de cubrirlos, está el de maternidad. Reviste gran importancia por las reformas y ampliaciones que encierra. En esta última Conferencia, el convenio se extiende a las mujeres empleadas en empresas industriales, no industriales y agrícolas, y aun a las trabajadoras a domicilio. En lo referente a los hijos, la protección comprende a todos, sean o no de matrimonio. Se otorgan prestaciones en dinero y asistencia médica. Establece las normas bajo las que se proporcionarán los servicios correspondientes; los períodos de descanso a que tienen derecho, así como la salvaguarda de sus derechos de antigüedad.

Existen aún más recomendaciones importantes también por

las disposiciones que encierran, pero su estudio haría demasiado extenso este trabajo y, al mismo tiempo, lo convertiría en una mera descripción. Para los fines que perseguimos, creemos que es suficiente con lo dicho.

5.- CARTA INTERAMERICANA DE GARANTIAS SOCIALES.

Los Estados Americanos, acordes con la Resolución LVIII de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, elaboran una Carta de Garantías Sociales, como declaración de los derechos del trabajador, la cual protege ampliamente a este grupo, llevándolo a la conquista de la justicia social, mediante la expedición de una legislación no inferior a lo establecido en los convenios y recomendaciones de la O.I.T.

Entre los principios generales que la Carta de Garantías Sociales contiene, encontramos la declaración expresa de la protección que debe darse por igual a hombres y mujeres, sin importar su raza, credo o nacionalidad, así como que la superación de los derechos de los trabajadores depende, en extensa medida, del desarrollo de las actividades económicas, del incremento de la productividad y de la cooperación de los operarios y de los empresarios, expresada en la armonía de sus relaciones y en el respeto y cumplimiento recíproco de deberes y derechos. Establece también, como principio básico, la irrenunciabilidad de los derechos consagrados a favor de los trabajadores, así como de las leyes que los reconocen o los benefician.

La Carta contiene una parte especialmente destinada a la Previsión y Seguridad Social, a partir del artículo 28, que a la letra dice: *Es deber del Estado proveer en beneficio de los traba

jadores, medidas de previsión y seguridad sociales* (8). Son de gran importancia los artículos 29, 30, 31, 32 y 33. El primero expresa que los Estados deben estimular y promover la existencia de centros recreativos y de bienestar, que pueden ser libremente aprovechados por los trabajadores. En relación a este artículo, nuestro país ha tratado de llevar a cabo esta política, mediante la apertura de centros vacacionales y de centros de seguridad social, -estos serán tratados ampliamente en el capítulo siguiente-.

El artículo 30 habla de la obligación que tiene el Estado de fijar las normas adecuadas para asegurar la higiene, seguridad y moralidad en los lugares de trabajo.

Por lo que se refiere al artículo 31, éste indica el derecho que tienen todos los trabajadores, sin distinción alguna cuando su afiliación fuere posible, a un sistema de seguro social - orientado a la realización de una serie de objetivos entre los que se pueden anotar: previsión de riesgos; restablecimiento de la capacidad de ganancia -pérdida o reducción- lo más pronto posible, cuando sea consecuencia de enfermedad o accidente; proporcionar medios de subsistencia, en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional, así se trate de riesgo profesional, maternidad, invalidez, cesantía, vejez o muerte prematura del jefe de familia. Los seguros sociales, además, deberán tender a la protección de los miembros de la familia del trabajador y establecer - subsidios adicionales cuando los asegurados tengan familia numerosa.

Como en el artículo 32 se contempla la posibilidad de la no existencia de un sistema de seguro o previsión social, hace no-

tar que, en estos casos, será el empleador el que deba otorgar las prestaciones adecuadas en ese campo.

En lo referente a la maternidad, el artículo 33 otorga un descanso remunerado no inferior de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto; atención médica para la madre y el hijo; conservación del empleo y subsidio de lactancia. Asimismo, establece la obligación de los empleadores de crear guarderías y salas de cuna para los hijos de las trabajadoras.

6.- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. C.I.S.S.

La iniciativa para la creación de esta Conferencia, tuvo su origen en el Comité Interamericano, en materia de Seguridad Social, establecido en Lima en 1940. Su creación, realmente tuvo lugar en Santiago de Chile, el 16 de septiembre de 1942, bajo los auspicios de la O.I.T. y de los gobiernos de los países americanos. Es el organismo permanente de los países de América para desarrollar y facilitar la cooperación entre las administraciones de seguridad social.

Está constituida por los siguientes órganos:

Asamblea Plenaria, el Comité Permanente de Seguridad Social, la Comisión Consultiva y el Secretario General.

Durante la primera Conferencia Interamericana de Seguridad, reunida en Santiago de Chile, se elabora una declaración sobre los principios fundamentales de la Seguridad Social y Económica, en la que se busca la solidaridad de todas las naciones y de todos los hombres, para abatir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida. Indica que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y

físico de sus generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Afirma que el verdadero sentido de la seguridad social es una auténtica y racional agrupación de los recursos y valores humanos. Fija los objetivos del Seguro Social y establece un programa continental de seguridad social, a efecto de mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias, ya que los problemas de cada uno de los países americanos, interesan a toda la comunidad americana.

En la segunda resolución de la C.I.S.S. encontramos, claramente manifiesta, la obligatoriedad de un seguro social sobre riesgos profesionales, así como la organización sistematizada de su previsión.

La protección a la maternidad, la infancia y la adolescencia, se encuentra consignada en la resolución No. 11 de la C.I.S.S. En ella se recomienda a los países americanos la necesidad de protegerlas en sus aspectos económico, médico, social, jurídico y educativo, conforme a un criterio estatal y un programa técnico general que contemple todos y cada uno de los capítulos en que se divide el problema. Esta protección, indica, debe hacerse dentro del régimen del seguro social.

Una segunda Conferencia, efectuada en Río de Janeiro, en 1947, presenta cuatro resoluciones: problemas específicos de la seguridad social y la colaboración internacional; la seguridad social y servicios sociales; servicios de empleo y seguro de desempleo; seguros sociales encargados de riesgos profesionales.

7.- ASOCIACION INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL. (A.I.S.S.).

Esta Asociación fue fundada en Bruselas, en 1927, bajo los auspicios de la O.I.T. Inicialmente recibió el nombre de *Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales*. Se trata de una asociación de gestionarios de la seguridad social, que agrupa, no solamente a los institutos de seguridad social y las mutualidades, sino también a los departamentos ministeriales que administran una o varias ramas de la seguridad social.

El objetivo principal de la A.I.S.S., es fomentar, a nivel internacional, el desarrollo de la seguridad social y ayudar a la mejora de sus métodos técnicos y administrativos. Trata, además, por numerosos medios, de coordinar e intensificar *todos los esfuerzo para la extensión, defensa, el perfeccionamiento técnico y administrativo de la seguridad social en todo el mundo*. Como si esto no fuera suficiente, proporciona a sus miembros la oportunidad de comparar sus experiencias respectivas, haciendo posible los contactos frecuentes entre las organizaciones administrativas de la seguridad social en los diversos países. La Asociación organiza - periódicamente reuniones, en donde los miembros pueden intercambiar informaciones prácticas. Al efecto, pone a disposición de - ellos, gratuitamente, la documentación más reciente sobre legislación y práctica administrativa, existente en los diferentes países en materia de seguros sociales. Además, publica un boletín periódico en seis idiomas -francés, inglés, italiano, alemán, japonés y árabe- que contiene estudios y artículos, así como las últimas informaciones relativas al desarrollo de los seguros sociales en todo el mundo. Otra publicación, ahora conjuntamente con la - C.I.S.S., es una revista en lengua española, titulada *Seguridad

Social*. También edita un órgano de información que lleva por título *Revista Internacional de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad Social*. Con regularidad imprime y divulga hojas de información y periódicos murales, los que se fijan en oficinas y lugares de trabajo. Cada año, uno o varios comités de expertos de la A.I.S.S., se reúnen para estudiar y discutir los problemas técnicos de la seguridad social. Cada tres años, la Asociación celebra una Asamblea General, en donde se presentan los informes sobre las más diversas cuestiones acerca de los seguros sociales, recibiendo la difusión correspondiente entre todas las entidades interesadas.

En su IX Asamblea General, realizada en Roma en 1949, recomienda a sus miembros que tomen las medidas adecuadas con el fin de poner su régimen de seguridad social, teniendo en cuenta las instituciones públicas de cada país y la necesaria coordinación de todos los esfuerzos encaminables a la protección de la madre y el niño por medio de la seguridad social. En esta recomendación se afirma que *siendo la protección de la madre y el niño un problema social muy importante, que constituye actualmente una de las preocupaciones primordiales de las diversas organizaciones internacionales y que es objeto de estudios muy avanzados en los diferentes países que se esfuerzan por comentar una política de protección eficaz, se considera que la seguridad social está llamada a jugar un papel muy importante en el marco de esa política general* (9).

Todo lo anteriormente expuesto, viene a confirmar lo ya dicho en múltiples ocasiones en el transcurso de este trabajo: la preocupación de todas las organizaciones y asociaciones naciona--

les e internacionales, para la mejor salvaguarda de los intereses sociales y económicos de la mujer, el niño y el joven, especialmente cuando pertenecen a la clase trabajadora.

Notas Bibliográficas del Capítulo

1. Bases de la Seguridad Social. Sir William Beveridge. Fondo de Cultura Económica, México, 1946. Pags. 50 y siguientes.
2. Sir William Beveridge. Op. cit. Pags. 73 a 79.
3. Derecho Internacional Público. César Sepúlveda. Editorial Porrúa. México, 1960. Pag. 355.
4. César Sepúlveda. Op. cit. Pag. 355.
5. Ibidem.
6. Everyman's United Nations. Nueva York, 1959. Sixth Edition Published by the United Nations Office of Public Information. Pags. 457 y siguientes.
7. Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social. México. 1960. Pag. 203.
8. Compilación de Normas Internacionales de Seguridad Social. Op. cit. Pag. 633.
9. Compilación de Normas Internacionales de Seguridad Social. Op. Cit. pag. 463.

CAPITULO V

LEGISLACION MEXICANA SOBRE SEGURIDAD SOCIAL :

- 1.- Ley Federal del Trabajo.
- 2.- Ley del Seguro Social.
 - A.- Origen.
 - B.- Sujetos del Seguro Social
 - C.- Cuotas
 - D.- Prestaciones:
 - a.- En dinero.
 - b.- En especie.
 - c.- Sociales.
 - E.- Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar.
 - F.- Centros Juveniles de Seguridad Social
 - G.- Talleres Juveniles
- 3.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 4.- Ley del Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

CAPITULO V

LEGISLACION MEXICANA SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

El progreso que se observa en el México moderno, tiene su base en el carácter proteccionista de sus leyes, especialmente de aquéllas que favorecen a las clases más débiles, económicamente hablando. Podemos citar las siguientes: Ley Federal del Trabajo; Ley del Seguro Social; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley del Instituto Nacional de Protección a la Infancia -cada una de ellas será objeto de estudio especial en este capítulo-.

1.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La Constitución de 1917, confiere a las Legislaturas de los Estados la facultad de legislar en materia laboral, pero en virtud de que son muy pocos los que se abocan al problema, hubo necesidad de que en 1929 se reformara el artículo 73 de la Constitución, quedando a cargo exclusivamente del Congreso de la Unión, esa facultad. Hay, sin embargo, algunos proyectos de ley, que sin razón aparente, se olvidaron, como ocurre con el de 1919, que establecía la obligatoriedad del ahorro destinado a la creación de cooperativas de consumo, al fomento y adquisición de colonias agrícolas e industrias de carácter comunal, o bien para ayudar a trabajadores cesantes o en estado de huelga. En cierta forma son disposiciones con un contenido de previsión social. En 1925 se presentó otro ^{proyecto} problema de ley que otorgaba protección a la mujer embarazada, pagándole dos meses de salario, uno antes y otro después del parto; la creación obligatoria de un fondo de ahorro, constituido mediante bonos o timbres del Gobierno Federal, sola-

mente pagados en caso de incapacidad, decrepitud o muerte del trabajador; pago de fuertes indemnizaciones en caso de riesgos profesionales y, otros más. Estos preceptos dan al proyecto un carácter eminentemente proteccionista para los obreros.

La Legislatura de Yucatán, dicta, en 1919, una Ley de Trabajo para el Estado, muy avanzada para su época, que sirve de fundamento a la actual Ley Federal del Trabajo, misma que entró en vigor el 18 de agosto de 1931. Continúa vigente, y en ella se protege lo mismo al obrero que al empleado, en general, al trabajador. Tiene innumerables aciertos, pero muy apreciables fallas, que probablemente sean subsanadas en el proyecto que actualmente se elabora.

En las disposiciones relativas a mujeres y menores, dentro del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, destacamos las siguientes:

1.- Edad: -Fracción III del Artículo 123 Constitucional. Artículo 19, 20, 110 E, 110 F, 110 G, de la Ley Federal del Trabajo- Se estableció en 1962 la edad de 14 años mínima, para poder ser objeto de contrato de trabajo, pretendiéndose con ello que los menores terminen, por lo menos la educación primaria y alcancen mayor desarrollo físico.

2.- Jornada de Trabajo: -Artículo 123 Constitucional - fracciones II y III y artículos 76 y 110 H de la Ley Federal del Trabajo-. La jornada de trabajo para los menores de 16 años y mayores de 14, es de seis horas máximo; las mujeres no tienen una regulación especial a este respecto, por lo que se sobreentiende que será de ocho horas como todos los demás trabajadores. Las -

mujeres y los menores, acorde con lo establecido en la misma fracción III del Artículo 123 Constitucional y los artículos 107, fracción VI; 110 A y 110 G, fracciones VII y VIII, de la Ley Federal del Trabajo, tienen prohibido trabajar en establecimientos comerciales después de las diez de la noche, y el trabajo nocturno industrial, así como la jornada extraordinaria. En México es letra muerta lo establecido en estos artículos, ya que, encontramos en diversos lugares, a mujeres desempeñando diversas labores en establecimientos comerciales después de las diez de la noche, o bien, laborando jornadas extraordinarias, como en el caso de las aeromozas, en absoluta contravención a la ley.

3.- Autorización para laborar: -Artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo-. Los menores de dieciséis años y mayores de catorce, deben contar con la autorización de los padres o tutores, y a falta de ellos, del Sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la máxima autoridad política del lugar, para poder ser objeto de un contrato de trabajo; no así después de los dieciséis años, en que se les concede, podríamos decir, una mayoría de edad dentro del derecho del trabajo. Según lo manifiesta el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, las mujeres no necesitan, en caso de ser casadas, de la autorización del marido para poder celebrar contratos de trabajo, ni para ejercitar los derechos que de él derivan, dándosele así una autonomía y libertad de contratar, en materia laboral.

4.- Salario: -Artículo 123 de la Constitución fracción VII y artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo.-. Uno de los -

principios rectores del Derecho del Trabajo, es el que afirma que *a trabajo igual, debe corresponder salario igual*, por lo que no puede, en ningún momento, pagarse menores salarios a los niños o a las mujeres, en relación con los salarios de los varones que desempeñen el mismo trabajo.

5.- Labores insalubres y peligrosas.- Título Segundo, Capítulos VII y VII Bis de la Ley Federal del Trabajo- Artículos 108, 109, 110 G, fracción V de la propia Ley-, en estrecha relación con el artículo 77, con su respectivo reglamento. Estos -Ley y Reglamento- son de carácter enunciativo y prohibitivo; consignan, como labores peligrosas, e insalubres: el engrasado, limpieza, revisión y reparación de máquinas o mecanismos en movimientos; cualquier - trabajo con sierras automáticas, circulares, o de cinta, cizallas, cuchillos, cortantes, martinets y demás aparatos mecánicos particularmente peligrosos; la fabricación de explosivos, fulminantes, sustancias inflamables, metales alcalinos y otros semejantes; las que ofrezcan peligro de envenenamiento como el manejo de sustancias tóxicas o el de materiales que las desarrollen; los trabajos de pintura industrial en los que se utilicen la ceruse, el sulfato de plomo o cualquier otro producto que contenga dichos pigmentos; toda operación en cuya ejecución se desprendan gases o vapores deletéreos o emanaciones o polvos nocivos; toda operación que produzca, por cualquier motivo, humedad continua. Todas estas prohibiciones son aplicables a las mujeres y a los menores.

El artículo 110 establece las excepciones para las mujeres que desempeñan cargos directivos, que posean un grado universitario o técnico, o tengan conocimientos y experiencias necesarios -

para desempeñarlos.

Los menores tienen disposiciones específicas para regular sus labores, en los artículos 110 E al 110 K, en los que se establecen, entre otras medidas: los jóvenes menores de 16 años y mayores de 14, estarán sujetos a la vigilancia y protección especiales de la Inspección del Trabajo; necesidad de presentar un certificado médico, sin el cual ningún patrón utilizará sus servicios, lo que indudablemente tiene por objeto la protección de la salud de este grupo de trabajadores; dieciocho días laborables de vacaciones anuales como mínimo; las labores prohibidas, peligrosas e insalubres; permitir que los menores asistan a escuelas de capacitación profesional, a fin de aumentar sus conocimientos y, como consecuencia, salarios y condiciones de vida.

El Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, está destinado a la reglamentación de los riesgos profesionales. Bajo este rubro se estudia todo lo referente a enfermedades, accidentes de trabajo, indemnizaciones e incapacidades, etc. Siendo la Ley del Trabajo eminentemente proteccionista, es perfectamente aceptable lo establecido en el artículo 292, que indica, que todas las disposiciones de este Título se aplicarán, no sólo a los trabajadores regulares, sino también los aprendices. Es aquí donde encontramos los fundamentos a los ordenamientos de la Ley del Seguro Social, en lo referente a indemnizaciones sobre riesgos profesionales.

De lo anterior desprendemos que todos los artículos de la Ley Federal del Trabajo están encaminados a producir seguridad a los trabajadores, a los fuertes núcleos de población que luchan incansablemente por obtenerla. El contrato de trabajo, tanto indivi

dual como colectivo, el derecho de huelga y de asociación, son una respuesta al temor a la inseguridad, al desempleo, la invalidez y la muerte; se pretende convertir la ancestral lucha de clases entre patronos y trabajadores, en una comprensión recíproca de necesidades, un respeto mutuo de derechos y una coordinación técnica de esfuerzos. (1).

2.- LEY DEL SEGURO SOCIAL.

A.- Origen.

Ha sido constante preocupación de los regímenes emanados de la Revolución Mexicana, la expedición de normas legales hasta llegar al establecimiento del Seguro Social. En 1917, se expresó la idea de que con leyes protectoras de los elementos obreros, y con la implantación legal del seguro social, las instituciones políticas de México cumplirían su cometido, atendiendo, satisfactoriamente, a las necesidades de la sociedad. Esta afirmación encontró forma legislativa en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional que en su texto original sentaba la siguiente base: *Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de esta índole para infundir e inculcar la previsión social* (2) Este precepto dió lugar a la inserción de disposiciones similares en las Constituciones de diversas Entidades Federativas y a la aprobación de medidas tendientes a establecer formas eficientes de previsión.

La disposición Constitucional transcrita, fue reformada

en 1929, en los siguientes términos: *Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguro de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros, con fines análogos* (3).

La necesidad de establecer el Seguro Social, también encontró eco legislativo en el artículo VIII Transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros, que manifiesta que, *El Ejecutivo de la Unión dictará las medidas complementarias de la ley que sean procedentes para establecer el Seguro Social*. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo expresa, en su artículo 305, que los patrones podrán cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando, a su costa, al trabajador a beneficio de quien debe percibir la indemnización. Sin embargo, debían transcurrir casi tres lustros, para que se promulgara la Ley del Seguro Social, reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, ya que es hasta el 19 de enero de 1943, cuando ésta se publica.

Las prestaciones que el Seguro Social proporciona a los trabajadores, son superiores a las que concede la Ley Federal del Trabajo; con respecto a algunos contratos colectivos de trabajo - concede ventajas de consideración, toda vez que éstos, creados - precisamente para suplir aquello que la Ley Federal del Trabajo no puede prever, sólo contienen, en su gran mayoría, simples promesas de otorgar beneficios, que a menudo no se tornan en realidad, porque, careciéndose de un adecuado régimen de garantías, su cumplimiento está supeditado a las posibilidades de las empresas que los

celebran.

A pesar de que las prestaciones otorgadas por la Ley del Seguro Social son mejores que las existentes con anterioridad, y de que tienen más firme garantía, no se menoscaba los derechos obreros obtenidos a través de diversos contratos colectivos, cuando sean superiores las prestaciones que en ellos se hayan estipulado, o las que la ley consigna; dado que en la iniciativa de Ley, se prevé un régimen de seguros adicional, mediante el cual, los trabajadores están en condiciones de recibir, a cargo del patrón, beneficios más elevados o en condiciones más favorables a las de los restantes elementos asalariados.

B. - Sujetos del Seguro Social.

a) Quienes se encuentren vinculados a un patrón por un contrato de trabajo, cualquiera que sea la naturaleza del contrato o personalidad jurídica

b) Aprendices.

c) Miembros de sociedades cooperativas de producción, de administración obrera o mixta, sea que funcionen como tales, de hecho o de derecho.

Quedan exceptuados del seguro social obligatorio, el cónyuge, los padres y los hijos menores de 16 años del patrón, aun cuando figuren como asalariados de éste.

C. - Cuotas.

La base económica del seguro social se constituye por las aportaciones que, con el carácter de cuotas integran los patrones y los trabajadores, y la contribución del Estado, excepto lo que se refiere al seguro por accidentes de trabajo y enfermedad

des profesionales, que corresponden a los patrones en forma exclusiva

Para determinar las cuotas que deben cubrir trabajadores y patrones se elabora una tabla de salarios, en la cual queden distribuidos los asegurados, de acuerdo con sus jornales diarios. Se toma en consideración el salario total que obtiene el trabajador como remuneración de sus servicios, incluyendo, tanto el pago en dinero, como las percepciones de naturaleza diversa -habitación y alimentación-.

Se establece, como medida protectora del salario mínimo del trabajador, que, tratándose de obreros que obtienen dicho salario y de los aprendices, al patrón corresponde pagar la cuota señalada a aquéllos, sin que puedan hacerse descuentos por cantidades que lo disminuyan.

D. - Prestaciones que otorga el I.M.S.S.

Se clasifican en: prestaciones en dinero, en especie y sociales. El primer grupo comprende los subsidios, las pensiones y, en casos de excepción, las indemnizaciones globales y la constitución de capitales. El segundo, abarca atención médico-quirúrgica, desde la consulta externa, visita domiciliaria, hospitalización, asistencia obstétrica, en casos de maternidad y ayuda para la lactancia. El tercer grupo, las prestaciones sociales, son todas aquellas de esta índole que otorga el seguro social, -habitación, Centros Recreativos, etc.-. Estas últimas son una aportación de México a la seguridad social en el mundo, determinando un avance del seguro social al campo de la seguridad social.

Prestaciones en dinero - El Seguro Social es en esencia,

protector del salario, por lo que no es posible concebirlo sin prestaciones en dinero o beneficios monetarios, que son, propiamente, sustitutivos del ingreso del trabajador; constituyen, históricamente, las primeras formas de expresión del seguro social - porque su finalidad fue atenuar o remediar, en parte, las consecuencias de la pérdida o disminución de la capacidad de trabajo.

Los riesgos o contingencias que cubre el seguro social - incluyen todas las ocasiones en las que el trabajador queda privado de la oportunidad de obtener ingresos, debido a incapacidad física o desocupación; comprende, asimismo, la muerte del trabajador. Los riesgos que se protegen son:

- a.- Riesgos profesionales.
- b.- Enfermedad no profesional y maternidad.
- c.- Invalidez, vejez y muerte.
- d.- Desempleo.
- e.- Asignaciones familiares.

En los casos de riesgos profesionales no se exigen prácticamente requisitos para el otorgamiento de las prestaciones en dinero, pues originándose esta contingencia en el ejercicio de la profesión, el daño mismo prueba la categoría y la condición de los asegurados. La Legislación mexicana ha extendido el concepto de los daños originados en el empleo, a los accidentes ocurridos al dirigirse al trabajo y al regresar de éste. La prestación económica derivada del seguro de enfermedad se paga cuando la pérdida del salario es causada por la ausencia del trabajador, exigida por prescripción médica en estados agudos; por enfermedad o lesiones que exijan tratamiento o vigilancia médica. No se paga esta presta

ción en los tres primeros días de un período de enfermedad, pero se continúa hasta que el asegurado esté apto para regresar al trabajo o hasta un límite razonable.

La invalidez es un estado incurable que impide a una persona ganarse la vida regularmente en cualquier ocupación para la cual está o puede estar apta. Es la pérdida de la capacidad de trabajo que persiste después de cesar la necesidad de asistencia médica y que supone un carácter permanente o temporal. Las prestaciones económicas concedidas por concepto de invalidez, constituyen, en principio, el lazo de unión entre la pensión de vejez y el subsidio por enfermedad. En el caso de que el inválido requiere ineludiblemente la ayuda de otra persona, se aumenta la cuantía de la pensión. Para poder recibir la pensión de invalidez, el asegurado debe haber cubierto un mínimo de 150 cotizaciones semanales.

Cuando el asegurado llega a una edad en la que es incapaz de efectuar un trabajo eficiente, y se ve obligado a retirarse de la vida activa, se otorga la pensión por vejez. Esta se prolonga hasta la muerte del asegurado. El seguro de vejez, da origen a prestaciones en metálico que se cubren bajo la forma de pensiones. Para obtener este derecho, se exige el pago de 500 cotizaciones semanales mínimo y haber cumplido 65 años de edad, o bien, cuando cumplidos 60 años, quede privado de trabajos remunerados, con la tarifa reducida de acuerdo con la tabla correspondiente.

Las prestaciones monetarias a sobrevivientes se pagan cuando la pérdida de la subsistencia resulta de la muerte del asegurado que ha cubierto un mínimo de 150 cotizaciones semanales. Estas prestaciones en dinero se pagan a la viuda o a la concubina

y a cada uno de los huérfanos hasta la edad de 16 años ó 25 si estudian o están incapacitados. Deben ser suficientes para el sostenimiento de los beneficiarios, pero no exceder del monto de la pensión de vejez o invalidez a que hubiera tenido derecho el trabajador fallecido. Esta prestación es de gran importancia debido a que permite a los deudos de los trabajadores sostenerse en un nivel decoroso; que los hijos no interrumpen sus estudios y, al mismo tiempo, procurar cierta seguridad económica a la familia. Esta prestación cesa, para la viuda o concubina, en el momento en que contraiga nuevas nupcias o entre en concubinato, en cuyo caso el I.M.S.S. le pagará una suma global única, equivalente a tres anualidades de la pensión que recibiera. Para los hijos, cuando lleguen a la edad fijada por la ley, concluye esta prestación.

Atendiendo a que los gastos de entierro constituyen, la mayoría de las veces, un fuerte gravamen para la economía familiar, el Instituto proporciona el pago de un mes de salario-promedio, correspondiente al asegurado a la fecha de su fallecimiento y la cuenta de los gastos de inhumación, a la persona que presente copia certificada del acta de defunción.

La prestación de maternidad es una indemnización por la pérdida de ganancia de una mujer que, voluntariamente, antes del nacimiento del hijo y, obligatoriamente después, se abstiene de trabajar en beneficio de la salud del niño y de ella misma. La mujer asegurada tiene derecho a abandonar su trabajo, a la presentación de un certificado médico que declare que el parto sobrevendrá, probablemente, en un período de siete semanas; así como en un plazo igual posterior al alumbramiento, pagándose en ambos períodos prestaciones de maternidad. Se otorgan por medio de un subsidio -

igual al que corresponde en caso de enfermedad. Se proporciona, -
asimismo, servicios médicos, materno-infantiles y ayuda para la -
lactancia.

En fecha reciente se establecieron en el régimen del segu-
ro social mexicano, las asignaciones infantiles, las que se añaden
a la cuantía de la pensión por invalidez o vejez, por cada hijo me-
nor de 16 años que tenga el pensionado. Estas asignaciones tienden
a mejorar la situación económica de la familia y por tanto, son un
paso más para la seguridad social del núcleo familiar mexicano.

El artículo 90 de la Ley, establece una prestación sui -
géneris dentro de la legislación mexicana: la ayuda para el matri-
monio del trabajador asegurado. Se otorga cuando éste haya cotiza-
do, cuando menos, durante 150 semanas al Instituto, al momento en
que se celebra el matrimonio. Se podría considerar esta ayuda tan-
to como una prestación económica como de carácter social, en vir-
tud de la importancia que tiene, para una pareja, contar con una -
cantidad en efectivo, que será de verdadera utilidad al iniciar un
nuevo período de su vida.

Prestaciones médicas.- Son las siguientes:

a) Seguro de enfermedades profesionales y de accidentes
profesionales. Cubre: asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica,
hospitalización, traslados, aparatos de prótesis y ortopedia, ade-
más de las prestaciones en dinero señaladas anteriormente.

b) Seguro de enfermedades no profesionales. Cubre: asis-
tencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria; protege no
sólo al trabajador, sino también al pensionado, su esposa o concu-
bina, hijos menores de 16 años y a los padres cuando dependen eco

nómicamente del trabajador o pensionado.

c) Seguro de maternidad. Proporciona: asistencia obstétrica, médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, ayuda para la lactancia y canastilla. Este beneficio a la mujer trabajadora, se extiende a la esposa o concubina del trabajador o pensionado. La ayuda a la lactancia se otorga en especie, cuando exista incapacidad física para amamantar al bebé y se prolonga durante los seis meses posteriores al parto. La canastilla se proporciona al nacer el hijo de la asegurada; consiste en ropa propia para el recién nacido. Es notable el aumento de partos atendidos por el I.M.S.S. de 1956 a la fecha; en 1956, se atendieron 45 643 partos; en 1965, - 199 600, lo que significa un incremento de más del 400%. Esto es un claro índice del constante crecimiento del Instituto, y lo que es más importante, la confianza depositada en él y los medios que éste proporciona a la clase trabajadora, acrecentados día a día.

Al analizar las prestaciones en dinero y en especie que proporciona el I.M.S.S. en relación con el convenio 102 de la O.I.T., ratificado por nuestro país el 29 de diciembre de 1959, y estudiado en el capítulo precedente, observamos que el Instituto supera las previsiones marcadas en él, y en algunos aspectos, se duplica el porcentaje que fija la Norma Mínima.

Prestaciones sociales.- Como complemento del programa médico y de prestaciones en dinero, existe otro de servicios sociales que imparte el Instituto por medio de los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, Centros Juveniles de Seguridad Social, Unidades de Servicios Médicos y Sociales, Unidades de Servicios Sociales de Habitación, Brigadas Médico-sociales, Teatros

y campos e instalaciones deportivas. Con la adición de las prestaciones sociales en el marco de los beneficios del I.M.S.S., se responde a un concepto nuevo, integral, de la seguridad social, que no limita su acción a proteger al trabajador o a sus familiares en la adversidad o el infortunio, en la enfermedad o la vejez, sino que la extiende en modernos y múltiples servicios que permitan alcanzar a la población trabajadora los más altos niveles de bienestar individual, social y cultural. Este nuevo concepto de seguridad social se traduce en un programa de amplias proporciones que comprende el cuidado de la salud, la capacitación o adiestramiento de hombres y mujeres, y el aprovechamiento o empleo del tiempo libre en actividades que hagan factible lograr metas de superación de la comunidad.

La concepción jurídica y social de este programa se deriva, en primer término, del texto Constitucional del país, que concibe la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en un constante mejoramiento económico-social y cultural del pueblo, y en segundo lugar, el artículo 128 fracción II de la Ley del Seguro Social, que indica, que el 80% de las reservas del I.M.S.S. se aplicarán a la construcción, o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias y laboratorios, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y demás bienes muebles e inmuebles propios para la función del Instituto.

Atento a esta disposición se han construido un gran número de hospitales, clínicas y centros de salud en todo el territorio nacional. En el Distrito Federal, el Centro Hospitalario de la

Raza y el Centro Médico Nacional, proporcionan a los asegurados y beneficiarios, los mayores adelantos de la ciencia médica en todas y cada una de las especialidades de la medicina moderna.

Por lo que respecta al problema habitacional, el Instituto, basado en los artículos 21, 124, 125 y 128 de la Ley Orgánica del I.M.S.S., establecen las bases para su operación; y los artículos 3, 4, 8, 10 y 11 del Reglamento de los Servicios de habitación, que las amplían, ha emprendido un gran programa de construcciones en el campo de la vivienda, buscando con ello mejorar las condiciones socio-económicas de los trabajadores amparados por la Ley. El programa se desarrolla bajo el sistema de Unidades de Servicios Sociales, que están planeadas en forma integral, utilizando las más adelantadas experiencias en este campo, lo que otorga a los trabajadores un medio magnífico para un desarrollo pleno de la personalidad propia y la de sus hijos, en virtud de que por tratarse de unidades habitacionales se proporcionan, además de las viviendas unitarias y multifamiliares, servicios médicos, económicos, sociales, educativos, recreativos, y, algunos de ellos, deportivos. Cuentan también con la ventaja de reducir los riesgos profesionales en materia de transportación, ya que se han edificado pugnando por que su construcción se haga cerca de los centros de trabajo. En el año de 1958 las viviendas construidas por el I.M.S.S. ascendían a 6 476; en la actualidad, son más de 10 000 las habitaciones que se encuentran funcionando con las características señaladas.

E.- Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar - La creación de estos Centros se inspiró en los principios de la seguridad social que trasciende del campo de las prestacio-

nes otorgadas por los seguros clásicos. Su fundamento legal está en el artículo 77 de la Ley del Seguro Social, en el que se autoriza al I.M.S.S. a utilizar los medios adecuados para la difusión de conocimientos y prácticas de prevención y previsión social y queda facultado, además, para organizar a los asegurados, pensionados y familiares derecho-habientes en agrupaciones, a fin de cumplir los propósitos ya mencionados.

Los Centros tienen un programa básico que comprende cinco aspectos: medicina preventiva, mejoramiento de la alimentación, superación de la vida del hogar; cultura general y educación cívica y, finalmente, el de la recreación. El propósito fundamental es el de ayudar a la liberación económica, social y espiritual de la mujer mexicana, asegurada o beneficiaria, así como propiciar la conservación del núcleo familiar, poniendo a su alcance los medios técnicos, docentes, y materiales para el desarrollo de los programas de seguridad social del I.M.S.S. En los Centros se busca promover, crear, garantizar la defensa de la salud por la amplitud de la medicina preventiva y a las prácticas de una sana alimentación; trata de contribuir al bienestar de la familia mexicana, mediante el mejoramiento gradual de las condiciones actuales de existencia, incluyendo habitación, vestido, mobiliario, etc., de los trabajadores; aumentar la capacidad para el trabajo por el adiestramiento y la más alta calificación de la mano de obra; generalizar la confianza, la fe y el entusiasmo de las voluntades, por la conquista de niveles superiores de vida; acrecentar la seguridad económica familiar; obtener nuevas fuentes de ingresos; lograr por medio de las prácticas deportivas un sano esparcimiento y una divulgación -

de valores culturales como factores positivos de bienestar familiar; y, finalmente, encauzar la solidaridad económica de los grandes sectores de la población para alcanzar nuevas metas de progreso general.

Dentro de las promociones que caracterizan a los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, figuran la regularización legal de las personas, mediante la celebración de matrimonios colectivos, y la cooperación entre las mujeres a través de las bolsas de trabajo, en las que se proporciona ocupación remunerada a todas las asistentes a los Centros y lograr un aumento efectivo en su presupuesto.

En toda la República Mexicana se han construido y se siguen construyendo Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, que tienen, entre otras, una finalidad mediata en la protección de los menores y otra inmediata con la creación de guarderías infantiles a cargo de especialistas, mientras las madres concurren a las diversas actividades pedagógicas, sociales y recreativas que se imparten en dichos Centros.

F.- Centros Juveniles de Seguridad Social.

Los Centros Juveniles de Seguridad Social, son un medio que el I.M.S.S. pone a disposición de los jóvenes asegurados o beneficiarios, para que practiquen un conjunto de actividades, las cuales constituyen un magnífico auxiliar que propicia su madurez mental, física, emocional, cívica y social. De esta manera se mejora su capacidad para asumir las responsabilidades que todo hombre o mujer tienen en la vida. Con tales propósitos, los Centros Juveniles de Seguridad Social, sobre la base que ofrece la res-

puesta adecuada y eficaz del conjunto de necesidades comunes a los jóvenes. Las actividades de los Centros encauzan a la juventud tomando en cuenta: edad, escolaridad, aptitudes y situación ocupacional o no ocupacional. Los trabajos de los Centros se desarrollan preferentemente para cubrir las siguientes áreas: talleres, salud e higiene, educación física y recreativa y formación cívica, cultural y social. Es constante la promoción y organización que abarca un número cada vez mayor de jóvenes beneficiarios. Los órganos técnicos del Instituto, son asesores; orientan a la juventud y tienden a aumentar el sentido de responsabilidad de la propia juventud.

El fundamento legal de estos Centros, no obligatorios, es tá formulado en el artículo 80. de los Servicios de Habitación, - Previsión Social y Prevención de Invalidez del I.M.S.S.

G.- Talleres Juveniles.

Los talleres se establecen con sentido totalmente práctico que permita resolver las necesidades iniciales de la juventud para orientarla venturosamente en el mundo del trabajo. Se sustentan en el principio de que es imperioso proporcionar a todos aquellos jóvenes hijos de trabajadores, enseñanzas que despierten interés, no sólo material por el trabajo, y adiestramiento, sino que les den facilidades para un normal desarrollo de sus anhelos, -por incipientes que sean-, por imperfectos que se les presenten, por indeterminados que parezcan. Se proponen dar a la juventud una plena seguridad aun para aquello que la juventud misma siente como inseguro y la preparan allegándole los instrumentos para que inicie su propia liberación.

El ingreso de los jóvenes, hombres y mujeres, a los ta--

lles está abierto para todos, claro, con algunas pequeñas limitaciones. Los programas de actividades se han diseñado pensando que sus fines se verán mejor satisfechos a través de experiencias múltiples con herramientas, materiales y procedimientos que representan varias industrias y artesanías, expresamente aquellas determinadas como más necesarias en la demanda de mano de obra, según encuestas realizadas por el Instituto. En los Talleres, el adiestramiento está concebido para lograr en períodos cortos, destrezas, aptitudes y actitudes útiles para el trabajo, conocimientos básicos elementales -incluidas las matemáticas aplicadas- e información precisa en el campo ocupacional.

El antecedente para la creación de todos los Centros mencionados, se encuentra en la Declaración de Principios de la Seguridad Social, la cual establece, precisamente, la urgente necesidad de asegurar a cada persona la oportunidad de lograr un sitio en el campo de la instrucción, a fin de obtener la retribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares; esta política propicia, como es fácil observar, el ascenso a niveles de vida más decorosos y, por tanto, a la consolidación del patrimonio económico, social y cultural.

3.- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (I. S. S. T. E.).

La protección social a los trabajadores públicos se inicia, como ya hemos visto, en México, en los días de la Colonia. Entonces y más tarde, los beneficios de la seguridad social fueron muy limitados, de muy reducida cuantía y en favor de pocas ramas de la burocracia. Los militares eran los preferidos. Además, ya en

la vida independiente, los frecuentes cambios de gobierno originados por las repetidas revueltas, la pobreza del erario y la falta de unidad en la legislación, hacían nugatorios los beneficios de las leyes.

En estas condiciones llegamos al año de 1925. Puede decirse que se trata de un año crucial puesto que durante él se expide la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, que viene a ser la primera ley específica sobre la materia. Antes las pensiones se habían regido por reglamentos particulares de cada actividad burocrática: ordenanzas del Ejército y la Armada, Reglamento del Cuerpo Diplomático, Ley de Educación Primaria, etc. La Ley de Pensiones, además de establecer los beneficios de jubilación y pensión, otorgaban otras prestaciones importantes a los servidores de la Federación, tales como: préstamos a corto plazo, préstamos hipotecarios para la construcción de casas y alquiler de viviendas, - cómodas, higiénicas y baratas, construídas en edificios multifamiliares por la Institución.

La Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que en su tiempo fue una importante conquista, es superada, en forma extraordinaria, el 23 de diciembre de 1959, al expedirse la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una de las más avanzadas de la época, la que, con la reforma Constitucional al artículo 123, apartado B, publicada el 5 de diciembre de 1960, se establecen las siguientes prestaciones:

A. - Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad (Artículos 22 al 26). Las prestaciones que otorga este seguro son las mismas que las contenidas en la Ley del Seguro Social; se

aplican a la esposa o a la concubina, en el caso de maternidad; - pero si tiene más de una concubina, ninguna de ellas tiene derecho a recibir la prestación; se amplía la edad de los hijos, de 16 a 18 años, para que reciban atención médica en el Instituto (En este aspecto se incluyen también a los padres del asegurado cuando dependan económicamente del trabajador o pensionista). Para el caso de maternidad, el servicio consiste en asistencia obstétrica, necesaria a partir del día en que el I.S.S.S.T.E. certifique el estado de embarazo, asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria; ayuda para la lactancia cuando exista incapacidad física para amamantar al niño. Esta ayuda se proporciona en especie, hasta por un lapso de seis meses; una canastilla de ropa adecuada al nacer el hijo.

B.- Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. -Artículos 29 al 37-. Para hacer la calificación de los riesgos profesionales, serán reportados como accidentes de trabajo los que se realicen en las circunstancias y características que especifica la Ley Federal del Trabajo; considera también accidente de trabajo el sufrido por el trabajador al trasladarse de su domicilio al lugar donde presta sus servicios o viceversa. La profesionalidad de los accidentes y enfermedades de trabajo, es calificada técnicamente por el Instituto. En caso de sufrir un accidente de trabajo o enfermedad profesional, el trabajador tiene derecho a:

a) Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, asistencia hospitalaria y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios.

b) Licencia con goce de sueldo íntegro, cuando el accidente o enfermedad incapaciten al trabajador para desempeñar sus labores. El pago del sueldo se hace desde el primer día de la incapacidad, hasta que ésta termine. El trabajador tiene la obligación de someterse a exámenes periódicos trimestrales para saber si está o no en condiciones de volver al trabajo, cuando se trate de incapacidad temporal o parcial.

C.- Seguros de prestaciones sociales -Artículos 38 al 42- La preparación social y cultural de los trabajadores y de sus familiares derecho-habientes, se realizará mediante el establecimiento de Centros de Capacitación y Extensión Educativa; de guarderías y estancias infantiles; de Centros Vacacionales y de campos deportivos. A este respecto el I.S.S.S.T.E. ha promovido la creación de guarderías infantiles dependientes de cada una de las secretarías de Estado para los hijos de las trabajadoras. Estas cuentan con personal capacitado en la atención de los menores: educadoras, dietistas, médico pediatra, niñeras, etc., así como la construcción de hoteles en los principales centros de turismo -Acapulco, Veracruz, Manzanillo- donde, a bajo costo, proporcionan magnífico servicio a los trabajadores del Estado y sus familiares.

El artículo 42 de la Ley del I.S.S.S.T.E., indica que el Instituto promoverá el establecimiento de tiendas, en donde los trabajadores adquieran, a precios económicos, alimentos, ropa y artículos para el hogar, mismas que han proliferado, tanto en el Distrito Federal, como en otras Entidades Federativas.

D.- Créditos hipotecarios para la adquisición, en propiedad, habitaciones destinadas para trabajadores. -Artículos 44 al -

54.- El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas, a precios módicos, a los beneficiarios de esta ley. Los trabajadores que hayan contribuido por más de seis meses al Instituto, pueden obtener préstamos hipotecarios destinados a: adquisición del terreno para construcción de la habitación; adquirir o construir la casa que habita el trabajador; mejorar o reparar las mismas; y redención de gravámenes que soportan los inmuebles. El plazo para cubrir el precio de los inmuebles no puede exceder de 15 años y durante ese lapso, el trabajador está exento del pago del impuesto predial, lo que viene a ser altamente beneficioso para el trabajador, por el ahorro que esto significa.

E.- Préstamos a corto plazo. -Artículos 55 al 62-. Se otorgan a los trabajadores de base, a los supernumerarios y a los empleados de confianza, generalmente, hasta por el importe de seis meses del sueldo básico del trabajador -por excepción se conceden préstamos superiores-. El plazo de pago no es mayor a dieciocho meses, con un interés no mayor de 9% anual, calculado sobre saldos insolutos. Esta prestación, pretende acabar con los asitistas que agobian a los trabajadores.

F.- Jubilación. -Artículo 72-. Tienen derecho a jubilación los trabajadores con treinta o más años de servicios e igual tiempo de contribución al Instituto, cualquiera que sea su edad. Da derecho a percibir el 100% del sueldo regulador que se asigna al trabajador -este sueldo es el promedio de los sueldos disfrutados durante los cinco años anteriores al acuerdo por el que se concede su jubilación-. El pago es a partir del día siguiente a aquél en el que el trabajador hubiese recibido el último salario por ha-

ber causado baja.

G.- Pensión por vejez.- -Artículos 73 al 81-. La pensión por vejez se otorga a aquellos trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tuviesen como mínimo 15 años de servicios e igual contribución al Instituto. Si el trabajador tiene varios empleos, el cómputo se hará en uno solo, aouél de mayor antigüedad.

H - Pensión por invalidez -Artículos 82 al 87-. Se proporciona a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente. Para que se confiera esta pensión, el trabajador deberá haber contribuido al fondo respectivo, cuando menos durante quince años -a mi juicio, esta disposición es perjudicial para los trabajadores, ya que si la invalidez es causada antes de ese tiempo, no tiene derecho a recibir la pensión correspondiente-.

I.- Seguro o pensión por causa de muerte. -Artículos 88 al 94- Bajo este rubro están consideradas las pensiones de orfanidad y viudez. Se otorgan a la muerte de la persona que haya originado la pensión, cualquiera que sea la edad y siempre que hubiere contribuido, cuando menos, quince años al fondo del Instituto. Este ordenamiento tiene el mismo inconveniente que el señalado en el de pensión por invalidez, ya que la esposa e hijos quedan totalmente desprotegidos por el I.S.S.S.T.E., si el trabajador no hubiere cumplido quince años de servicios. El orden a gozar de esta pensión lo tienen: la esposa o la concubina -a falta de la esposa legítima-; los hijos menores de 18 años, sean legítimos, naturales reconocidos o adoptivos; el esposo superviviente, siempre que a la muerte de la esposa trabajadora o pensionada, fuere mayor de 55 años o esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido econó-

micamente de ella; a falta de cónyuge, concubina e hijos, se pasará a los ascendientes que dependiesen económicamente del trabajador o pensionista durante los cinco años anteriores a su muerte.

La pensión de orfandad, termina a los 18 años, pero si el hijo del pensionado no pudiera mantenerse por su propio trabajo, - debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedades psíquicas, el pago de la misma se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación. La Ley del I.S.S.S.T.E. al contrario de lo que sucede con la Ley del Seguro Social, no fija un límite para la prórroga de la pensión en caso de que el hijo no pueda sostenerse por sí mismo, lo que hace que los beneficios sean mayores y durante más tiempo.

En caso de que la viuda (o la concubina) contraiga nuevas nupcias, perderá la pensión que recibía y solamente percibirá como única y última prestación, el importe de seis meses de la pensión que hubiera estado disfrutando.

El artículo 94 concede el pago de los gastos del funeral a los deudos o a las personas que se hubiesen hecho cargo de la inhumación, el importe de 60 días de pensión, por concepto de gastos de funerales, con la simple presentación del certificado de defunción y la constancia de gastos del sepelio.

J.- Indemnización global (Artículos 95 al 97).

Se otorga al trabajador que sin tener derecho a pensión por vejez o invalidez, se separa definitivamente del servicio. Tiene derecho a promover el pago de pensión, siempre que no recoja los fondos de pensión, y haya cumplido 55 años de edad.

Nuestro régimen de seguridad pública se aplica a las si-

guientes personas, (3); según el artículo 10. de la Ley del Instituto:

1.- A los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

2.- A los trabajadores de los organismos públicos, que - por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen.

3.- A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores.

4.- A los familiares beneficiarios, tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.

5.- A las entidades y organismos públicos que se mencionan en este artículo.

Acatando los lineamientos de la política de seguridad social, para que los beneficios del I.S.S.S.T.E. lleguen a la mayoría de los trabajadores, la Junta Directiva del Instituto en el mes de octubre de 1966, acordó que los trabajadores a lista de raya de cualquier dependencia, que pasen a nómina, sean aceptados como asegurados.

4.- INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION A LA INFANCIA. (I.N.P.I.).

La protección del niño ha pasado a ser una obligación del Estado, sin menoscabo de la atención a los problemas nacionales. Un Plan Nacional de Protección a la Infancia, tiende a reforzar y conservar la vida de la familia y de los cuidados de los padres - para con los hijos; es el resultado de la creación de un organismo dedicado específicamente a esta finalidad. Con el nombre de Asociación Nacional de Protección a la Infancia, A.C., funcionó un

organismo cuyo cometido principal era proporcionar desayunos escolares, como ayuda hacia los niños en edad escolar, con carencias en la alimentación; pero vista la necesidad de aumentar los servicios asistenciales complementarios, tanto en el Distrito Federal como en los Estados, se funda el I.N.P.I., que nace por decreto presidencial el 31 de enero de 1961, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de febrero del mismo año. En él se manifiesta que es pronóstico fundamental del Estado Mexicano, proteger a la niñez por todos los medios que estén a su alcance, atendiendo el problema de la alimentación infantil, por medio de desayunos a niños de primaria y preprimaria, cuya situación económica lo requiera, a fin de asegurar la salud y las mejores condiciones físicas que redunden en beneficio de la propia niñez, y por ende, de la Nación. Además son funciones del I.N.P.I. la orientación nutricional, la integración social y la rehabilitación integral.

Actualmente, se distribuyen diariamente 170 000 desayunos escolares en el Distrito Federal y zonas adyacentes. Este servicio implica el envase diario de 42 500 litros de leche y 170 000 raciones alimenticias, escrupulosamente vigiladas por el Laboratorio de Nutriología y Bromatología, quien garantiza su calidad sanitaria y valor nutricional. El costo de cada desayuno se calcula en \$1.37; sin embargo, la cuota de recuperación es sólo de \$0.20.

Funcionan, al amparo del Instituto, 24 Centros de Orientación nutricional, distribuidos en la periferia del Distrito Federal y 124 al cuidado de los Estados, que atienden a las familias que están ubicadas en las zonas de influencia, con la ejecución de programas educativos, nutricionales, de control y vigilancia del desa-

rollo y crecimiento de los grupos más vulnerables de la población: lactantes y escolares, así como madres restantes. A éstas se les proporcionan los siguientes servicios: consulta prenatal; canalización a centros hospitalarios para el alumbramiento; complemento alimenticio -vitaminas y algunos alimentos que llegan por donativo-; ayuda para la canastilla del bebé; pláticas sobre higiene y cuidado de los niños; baños, lavaderos; talleres de costura; clases de artesanías; alfabetización e higiene. A los lactantes se proporciona: atención médica; leche a costo reducido; vacunación -en coordinación con la S.S.A.- Al preescolar se le suministra: jardín de niños -en coordinación con la S.E.P.; inmunizaciones; desayunos; baños y peluquería.

En estos Centros se distribuye un promedio de 200 000 desayunos al mes; se brindan cerca de 2 350 consultas nutricionales; 6 300 servicios de baño y más de 4 700 de peluquería (4).

La S.E.P. proporciona un jardín de niños en cada Centro, con una asistencia regular de 1 400 niños para los 24 Centros que funcionan en la periferia del Distrito Federal. Las consultas médicas a futuras madres, alcanzan un promedio de 1 600 mensuales, mientras que, las consultas para los lactantes, promedian, mensualmente, cerca de 700; además se ministran 8 000 Kg. de leche en polvo, a precios módicos. El único requisito para que las familias radicadas en la zona de influencia de los Centros reciban los servicios que éstos proporcionan, es que así lo solicitan.

Actualmente se llevan a efecto, en los Centros de Orientación Nutricional, los llamados desayunos familiares, a los que asisten funcionarios del I.N.F.I. y aquellas personas que integran

las familias de mayor ascendiente en la comunidad; su fin consiste en estrechar los lazos que existen entre las autoridades y las familias, para en esa forma, lograr que los esfuerzos de los Centros sean más efectivos y mejor aceptados. Durante el desayuno se dan pláticas relativas a la integración y armonía del hogar, así como respecto a la importancia de la orientación nutricional.

Cuenta el I.N.P.I. con un Departamento de Integración Social, el que realiza, fundamentalmente, funciones de coordinación con otros organismos asistenciales del Estado, canalizando la asistencia de las personas que ignoran la existencia de esos servicios. Atiende, de preferencia, los casos de niños de nueve años que vagan, trabajan o mendican en la vía pública. Auxilia a las familias de los menores con despensas -cuando su situación económica es la causa del abandono- y coadyuva, de manera primordial, para que los niños asistan a la escuela y dejen de vagar en la vía pública. Se mantiene un albergue infantil como base para realizar las canalizaciones definitivas para caso comprobado de abandono de persona. El menor albergado recibe ropa, alimento, aseo y servicio médico; el tiempo que permanecen los menores en el Albergue Temporal, es sólo el necesario para la práctica de estudios, o llevar a efecto el traslado correspondiente. Se regulan casos conocidos por denuncias, peticiones o remitidos por los Centros de Orientación Nutricional. Se da atención a los problemas de niños huérfanos totales, parciales o semiabandonados por reclusión de los padres en centros hospitalarios o penales. Para llevar a cabo esta labor se recurre a hospitales, consultorios médicos, internados, medio internados, guarderías, jardines de niños, primarias, secundarias, cen-

tros de capacitación y adiestramiento para las madres, con la valiosa ayuda que proporcionan las trabajadoras sociales adscritas al I.N.P.I.

Durante 1966 se atendieron 850 casos relativos a niños abandonados total o parcialmente y 6 000 personas recibieron en una u otra forma los servicios proporcionados por el Departamento (5) de integración social que venzo reseñando.

El servicio de rehabilitación integral, dirigido por el Centro Pedagógico Infantil, en el que se da atención pedagógica y de rehabilitación física, a los niños lisiados por secuelas poliomiélicas. En este Centro se proporciona asistencia a los menores, hasta dotarlos de aptitudes que permitan su integración al seno de la sociedad, capacitados ya para las actividades de la vida diaria. Por lo que se refiere a la educación pedagógica, ésta se proporciona hasta nivel secundario, combinado con terapia ocupacional, de acuerdo con las aptitudes vocacionales de cada alumno. El tratamiento de rehabilitación incluye asistencia médica, fisioterapia, mecanoterapia, hidroterapia y masoterapia. Se atienden cerca de 500 alumnos, divididos en tres niveles: jardín de niños, primaria y secundaria.

Los problemas psicológicos de todos estos niños, son tratados en un laboratorio colectivo, haciéndose una selección de aquéllos que necesiten un tratamiento de psicoterapia, individualizado. El problema social del menor, derivado de la invalidez que sufre, se ataca mediante la terapia ocupacional: carpintería, electricidad, bisutería, costura, pintura, mecanografía, taquígrafía, encuadernación y cerámica.

En los talleres de mecánica ortopédica se proporcionan los aparatos necesarios, así como el mantenimiento, establecidos para el programa de rehabilitación individual de los alumnos.

También se llevan a cabo estudios socioeconómicos de cada una de las familias; para fijar cuotas de recuperación, la mayor parte de las veces, de carácter simbólico, pretendiendo crear con ellas, un sentido de responsabilidad tan importante en la integración familiar y social.

Para extender a todo el Territorio Nacional los beneficios de I.N.P.I., se han creado, con base en el artículo 10 del Decreto Presidencial, en cada una de las Entidades Federativas, Institutos Regionales que trabajan en forma descentralizada e independiente, pero al mismo tiempo, unidos al Instituto Nacional por planes comunes, asistencia técnica y la ayuda material que se les presta. Asimismo, el Instituto tiene, como ya se dijo, estrecha coordinación con las Secretarías de Salubridad y Asistencia en las campañas de inmunización, vacunación -antivariólica y antipoliomielítica-; colabora con el Instituto Nacional de la Nutrición, proporcionando leche en polvo; está en contacto con el Instituto Nacional Indigenista para la distribución de raciones alimenticias en zonas indígenas necesitadas.

Funcionan 108 plantas elaboradoras de desayunos, 115 Centros de Orientación Nutricional, y 4 guarderías, además de varios Centros de Rehabilitación en todo el ámbito de la República.

Ojalá que las prestaciones conseguidas hasta el momento por los diversos organismos de Seguridad Social, se aumenten y adentren a todos los campos nacionales en beneficio del pueblo.

mexicano, tanto de las ciudades como de la provincia. Que los regímenes gubernamentales no eludan los problemas, fácilmente solubles, poniendo un poco de buena voluntad y entusiasmo en ello.

Notas Bibliográficas del Capítulo

1. Baltasar Cavazos Flores. El Derecho del Trabajo: la esencia, fines, naturaleza, caracteres y fuentes e interpretación del Derecho del Trabajo. México. 1963.
2. Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-17. Ed. Sría. Gob. 1917.
3. Constitución Política Estados Unidos Mexicanos.
4. I.N.P.I. Pag. 13.
5. Ibidem Pag 25

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES.

1.- El seguro es una institución producto de la civilización y la cultura. Podemos afirmar que el seguro cubre, prácticamente, toda clase de riesgos.

2.- El seguro social es una forma de seguro colectivo - aplicado en favor de los trabajadores, hombres, mujeres y niños. El Estado lo establece como resultante de la aparición de las necesidades surgidas por la pérdida o disminución del salario.

3.- El sistema de seguro social obligatorio es el único que responde a la realidad del Derecho del Trabajo en México, porque es la mejor forma en que patronos y trabajadores se obligan - a cumplir con todos los preceptos legales; concede prestaciones - debidas en virtud de un estricto derecho resguardando al adquirente con las decisiones arbitrarias del órgano encargado de la distribución de las prestaciones.

4.- Seguridad Social es un derecho público de observancia obligatoria y universal, que tienen todos los seres humanos para ser liberados del temor de la inseguridad, dotándolos de condiciones decorosas de vida; asegurándoles el derecho al trabajo y obteniendo un salario justo e indemnizándolos por la falta de capacidad para laborar.

5 - Los regímenes de seguridad social se fundamentan sobre bases filosóficas, sociales y políticas de valor universal; en cálculos matemáticos actuariales y en compromisos derivados de resoluciones internacionales que cada país adopta de acuerdo con las necesidades de su población. De ahí que el régimen de seguridad

social en México, tenga características y metas propias que alcanzar en bien de la comunidad nacional.

6.- La ampliación y perfeccionamiento de los organismos de seguridad social es el resultado de la evolución paulatina del sistema. Puede concluirse que el predominio creciente de las instituciones de tipo nacional, en cuya administración participan, directa o indirectamente, los beneficiarios, es el rasgo sobresaliente de la evolución del sistema obligatorio de seguridad social.

7.- Dentro de la legislación mexicana existen diversas disposiciones legales tendientes a la protección de los menores y las mujeres. Los menores, en materia laboral, son protegidos hasta los 16 años, entendiéndose, que mayores de esa edad, adquieran legalmente, mayoría de edad para el Derecho del Trabajo. El artículo 123 Constitucional, fracción III, previene que la jornada para los menores de 16 años, no podrá ser mayor de seis horas. Esta disposición tiene como finalidad la protección física del menor, así como permitirle asistir a la escuela en sus diversos niveles, específicamente la educación primaria.

8.- La fracción II de este mismo artículo constitucional, prohíbe a los menores y las mujeres el trabajo nocturno industrial y en establecimientos comerciales después de las diez de la noche. Precisa reformar las fracciones II y XI del artículo 123 de la Constitución, permitiendo el trabajo extraordinario de las mujeres; eliminando, en el articulado correspondiente de la Ley Federal del Trabajo, la prohibición para ejecutar dicha labor; así como reglamentar, en forma adecuada, dichas jornadas, ya que, a pesar de la prohibición expresa contenida en la Constitución y en la propia

Ley Federal del Trabajo, existen numerosos grupos de mujeres que en flagrante violación, desempeñan diversas labores en establecimientos industriales y comerciales después de las diez de la noche, debiendo pugnarse por una regularización de estas jornadas, sin que por ello se eliminen las fuentes de trabajo.

9.- Las disposiciones en materia laboral que conceden protección a los menores, constituyen la suma de normas jurídicas que tienen por finalidad favorecer, especialmente, la educación, el desarrollo, la salud y la vida de los menores trabajadores. La protección de ellos es una norma de previsión social, el natural punto de partida de la seguridad social; dicha norma tiene que ir acompañada de reglas que permitan la subsistencia, la educación, instrucción, y preparación profesional de los menores.

10 - La realización de la seguridad social sólo puede lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades, lo cual sólo es posible otorgando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida, presentes y futuros, por medio de una planificación y dirección. Las tendencias legislativas de los últimos tiempos encuadran a la seguridad social como parte vital de la política social encaminada hacia tres objetivos: el seguro social, la asistencia y la educación.

11 - El sistema de la encomienda en América, en principio, tiene, un carácter proteccionista para los indios; sin embargo, la protección se desnaturaliza en un sistema de poder y de lucro, formando, prácticamente uno esclavista. La Iglesia Católica es una de las bases de la conquista de América Hispánica, tanto por la ayu-

da proporcionada a los indios, como por la obra colonizadora y humanitaria al fundar hospitales, casas de salud, etc , así como el aspecto médico, lingüístico, arquitectónico y de embellecimiento en las colonias.

12. - Al consumarse la Independencia de México, las masas trabajadoras quedaron en peores condiciones que antes de la liberación, puesto que, cesa la protección brindada por la Legislación de Indias,

13 - La organización de las Naciones Unidas, en el cuerpo de la Declaración de los Derechos Humanos, manifiesta la preocupación de sus miembros por un régimen de seguridad social, interesado para los individuos del mundo entero. La O.I.T., trata de contribuir al establecimiento de la paz universal, a través de la promoción de la justicia social. Todas las Conferencias Internacionales de Seguridad Social, están encaminadas a otorgar una máxima protección general a los individuos, especialmente a las mujeres y menores, a fin de lograr una juventud más sana y mejor preparada para el futuro.

14. - La Ley del Seguro Social con sus reformas, estableció los fundamentos para el desarrollo de la seguridad social en México, y abrió nuevos caminos basados en la solidaridad social y humana para lograrla.

15 - Las prestaciones en dinero que concede el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, contribuyen a crear una sólida conciencia humana; a fortalecer un sentido ético que, con los demás índices de bienestar económico, social y cultural, hacen que se forme una conciencia propicia para hacer una vida digna de

ser vivida.

-110-

16.- La función esencial de los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar es la de capacitar y contribuir a elevar los niveles económicos, sociales y culturales de la población. Están al servicio de la mujer, cualquiera que sea su parentesco con el trabajador. Los Centros Sociales, los Talleres juveniles, de capacitación, tienden a desarrollar las destrezas remunerables que requieren el avance industrial y el crecimiento económico del país.

17.- Unidades Clínicas y Hospitalarias dependientes del I.M.S.S. o del I.S.S.S.T.E., están dotadas con los más modernos equipos técnico e instrumental y se han multiplicado en todo el territorio nacional para proporcionar, adecuadamente, la atención médica que demandan los trabajadores.

18.- Es de imperiosa necesidad una mayor difusión de los deberes y derechos que tienen aquellas personas que están bajo la protección del régimen de seguridad social, ya sea el I.M.S.S. o el I.S.S.S.T.E., a fin de que la población por ellos amparada, pueda hacer efectivas todas las prestaciones, derechos y deberes que le corresponde.

19.- Debe considerarse de importancia nacional, la fusión en un solo organismo que controle, planifique y unifique la seguridad social en México, a fin de evitar gastos innecesarios y diversificación de capital, en la ministración de prestaciones que otorgan actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

SUMARIO.

CAPITULO I

1. Seguro
2. Concepto de Seguro.
 - A) Definición
 - B) Elementos del Seguro
 - C) Clasificación de los Seguros.
 - D) Naturaleza Económica, Jurídica, Técnica y Social del Seguro.
3. Seguro Social
 - A) Concepto
 - B) Clasificación
4. Seguridad Social
 - A) Origen
 - B) Fines
 - C) Terminología
 - D) Concepto
5. Asistencia Social
6. Política Social

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Generalidades.
 - A) Antigüedad.
 - B) Medios.

- C) Epoca Moderna.
- 2 Socialistas.
 - A) Precursores.
 - Jean Charles Sismonde de Sismondi.
 - B) Socialistas Utópicos
 - Robert Owen
 - Charles Fourier
- 3. El Seguro Social en Alemania
- 4. Epoca Actual.

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- 1. Epoca Colonial.
 - A) La Iglesia. Su función
 - B) El Derecho Indiano
- 2 Epoca Independiente
 - A) Constitución de 1857
 - B) Imperio de Maximiliano
 - C) Epoca Preconstitucional de 1917.
- 3 Constitución de 1917.

CAPITULO IV

NORMAS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

- 1. El Plan Beveridge
- 2. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- 3. Organización Internacional del Trabajo
 - A) Funciones

- B) Organización
- C) Declaración de Filadelfia.
- 4. Conferencias Internacionales de Seguridad Social.
- 5. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.
- 6. Conferencia Interamericana de Seguridad Social
- 7. Asociación Internacional de Seguridad Social.

CAPITULO V

LEGISLACION MEXICANA SOBRE SEGURIDAD SOCIAL.

- 1. Ley Federal del Trabajo
- 2. Ley del Seguro Social.
 - A) Origen
 - B) Sujetos del Seguro Social.
 - C) Cuotas
 - D) Prestaciones
 - a) En dinero
 - b) En especie
 - c) Sociales
 - E) Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar.
 - F) Centros Juveniles de Seguridad Social
 - G) Talleres Juveniles.
- 3. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 4. Ley del Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

BIBLIOGRAFIA

- Alcocer Mariano. Economía Social. Biblioteca de Economía Política. Editorial América. México - 1954.
- Beltrán Lucas. Historia de las Doctrinas Económicas. Editorial Teide, Barcelona, 1961.
- Beveridge William. Bases de la Seguridad Social. Fondo de Cultura Económica. México 1946.
- Boletín Instituto de Previsión. Argentina. No. 38, 1961.
- Bonilla Marín Gabriel. Teoría del Seguro Social. México. 1963.
- Camacho Henríquez Guillermo. Derecho de la Seguridad Social. Externado de Colombia. Bogotá. 1962.
- Castorena J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. 3a. Edición. México.
- Cavazos Flores Baltasar. El Derecho del Trabajo: La esencia, fines, naturaleza, caracteres y fuentes e interpretación del Derecho del trabajo. México, 1962.
- Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social. México, 1960.
- Constitución Política Estados Unidos Mexicanos 1965.
- De la Cueva Mario. Curso de Derecho del Trabajo. Tomos I y II. 4a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1961.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-17. Edición Secretaría de Gobernación.
- Enciclopedia Sopena. Tomo 2. Barcelona, España. 1936.
- García Munguía Carolina. Tesis Profesional, Régimen de Seguridad del I.N.P.I. México. 1963.
- Gide Carlos. Historia de las Doctrinas Económicas. 3a. Edición. Editorial Reus. Madrid.
- Heilbroner Robert L. Los filósofos de la Vida Material. Biblioteca de Ciencias Sociales. Editorial Aguilar. 1956.
- Krotoschin. Instituciones de Derecho del Trabajo.

- Laroque Pierre Del Seguro Social a la Seguridad Social, la Experiencia Francesa. Revista Internacional del Trabajo. Junio, 1943.
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. 1965.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México. 1960.
- Ley del Instituto Nacional de Protección a la Infancia. México. 1964.
- Ley de Instituciones de Seguro. México. 1960.
- López Rosado Diego. Problemas Económicos de México. Textos Universitarios. 2da. Edición. México. 1966.
- México y la Seguridad Social. Tomo I.
- Netter F. La Sécurité Sociale et ses principes. sisei.
- Nuevo Diccionario Ilustrado. Calleja. 1936.
- Revista del I.N.P.I. Organó Informativo. México, 1967.
- Rodríguez y Rodríguez Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo II. México. 1950.
- Revista Seguridad Social. Julio-Agosto 1961. México.
- Sepúlveda César Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México. 1960.
- Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Los Antecedentes y la Etapa Maderista. Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. 1960.
- United Nation Office. Everyman's United Nations. Nueva York. 1959. Sixth Edition.