

20/1/90

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**MARCO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD
SOCIAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARTHA LETICIA ENCISO BRAVO

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

Mayo 1989



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

CAPITULO I. INSTITUCIONES PREEXISTENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.1	Sociedades de Ayuda Mutua	1
	1.1.1. Mutualidades	3
	1.1.2. Cajas de Ahorro	7
	1.1.3. Cajas de Previsión.	11
1.2	Instituciones de Carácter Social	12
	1.2.1. Guildas.	13
	1.2.2. Corporaciones.	15
	1.2.3. Cofradías.	17
	1.2.4. Gremios.	18
	1.2.5. Montepíos.	20
1.3.	Servicios Asistenciales Diversos	23
	1.3.1. Postulados Religiosos de Caridad	24
	1.3.2. Beneficencia.	26
	1.3.3. Asistencia Social.	28
	1.3.4. Previsión Social.	39

CAPITULO II EVOLUCION DE LOS SEGUROS SOCIALES

2.1.	Seguro Social Comercial o Privado	45
2.2	Los Sindicatos como Grupos de Presión en la creación de los Seguros Sociales.	51
2.3	Surgimiento de los Seguros Sociales.	56
	2.3.1. Europa	57
	2.3.2. América Latina.	60
2.4.	El concepto del Seguro Social según la doctrina	75
	2.4.1. Definiciones en México	78
	2.4.2. Definiciones en otros países.	85.

CAPITULO III HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL.

3.1	Algunas Referencias de la Seguridad Social en el ámbito Internacional.	91
	3.1.1. Estados Unidos del Norte América.- Ley de 14 de agosto de 1935.	92
	3.1.2. Costa de Atlántico. 1941.	93
	3.1.3. Inglaterra. Plan Beveridge. 20 de noviembre de 1942.	94
	3.1.3.1. Repercusión Internacional del Informe Beveridge	96
	3.1.4. Declaración de Filadelfia.	103

		Pág.
3.1.5.	Año de Chapultepec, 1945.	104
3.1.6.	Declaración de Principios de la OMS	106
3.1.7.	Declaración de los Derechos Humanos, 1948	107
3.1.8.	Carta de Bogotá, 1948.	109
3.1.9.	Declaración de los Derechos del Niño, 1959.	110

CAPITULO IV PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

4.1.	Obligatoriedad	113
4.2.	Unificación	117
4.3.	Universalidad	119
4.4.	Solidaridad	121
4.5.	Coordinación	122
4.6.	Subsidiaridad	124
4.7.	Substancialidad	124
4.8.	Internacionalización	125

CAPITULO V ASPECTOS JURIDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

5.1.	Delimitación de las legislaciones Nacionales.	130
5.2.	Derechos Sociales y Derechos Subjetivos de la Ley Pública.	134
5.3.	Efectos de la Seguridad Social en el Campo Social y Económico.	136.
5.4.	Informe "La Seguridad Social en el contexto del Desarrollo Nacional"	140
5.5.	Otros Organismos Internacionales que se relacionan con la Seguridad Social.	144
	5.5.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social (A.I.S.S.)	144
	5.5.2. Conferencia Internacional de la Seguridad Social (C.E.S.S.)	155
	5.5.3. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (O.I.S.S.)	163
	5.5.4. El caso de México.	168

CAPITULO VI PERCEPCION VISUAL PARA LA CONSOLIDACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

6.1.	Establecimiento de metas para una mayor protección Internacional de la Seguridad Social.	178
6.2.	Aspectos que deben reunir y contemplar los países en vía de desarrollo en el planteamiento de la Seguridad Social.	180
6.3.	Conferencia Mundial de Seguridad Social.	184

	Pág.
6.4. Año Internacional de la Seguridad Social	187
6.5. La Conferencia Mundial de Seguridad Social como posible Organismo Especializado de -- las Naciones Unidas.	188
6.6. Convención de la Asociación Internacional - de Seguridad Social en Organismo Especializado.	189.
CONCLUSIONES GENERALES.	192
BIBLIOGRAFIA.	199

INTRODUCCION.

No he escogido al azar el tema que desarrollo como tesis profesional. Es consecuencia del cariño hacia la Seguridad Social fortalecido a través de una década de servicios como integrante del personal técnico-administrativo de una de las instituciones de Seguridad Social en México, de máxima relevancia nacional e internacional: El Instituto Mexicano del Seguro Social --- (IMSS).

Ante la vital importancia que representa la Seguridad Social para todo individuo y de una manera especial para los habitantes de los países en vías de desarrollo, cabe preguntarse: ¿Como podría consolidarse y ampliarse la proyección existente de la Seguridad Social en el ámbito internacional?.

La respuesta a esta interrogante sirve de base para formular la hipótesis fundamental de esta tesis. Para ello, la investigación se inició desde el nacimiento de las Instituciones que, como las mutualidades, cofradías, gremios, montepíos y --- otras, tuvieron actividades destinadas a proteger al hombre ante las contingencias de la vida como son las enfermedades, los accidentes, la miseria y la muerte, las cuales pueden considerarse como precursoras de la Seguridad Social.

El segundo capítulo, muestra la evolución de los Seguros Sociales que constituyen la primera etapa de la Seguridad Social contemporánea, así como su implantación en el Continente -- Europeo, su adaptación en otros países, especialmente en los latinoamericanos y algunas opiniones sobre el concepto del Seguro

Social vertidas en México y en otros países, por los tratadistas en esta materia.

Las reflexiones anteriores, fueron necesarias para poder establecer la formulación del tercer capítulo. Este, contiene algunas referencias a la Seguridad Social en el ámbito internacional, destacando el Plan Beveridge, documento consecuencia de la aplicación practicada de los principios emanados de la Carta del Atlántico y punto de partida de la importancia de la Seguridad Social contemporánea. Asimismo, se señalan algunas opiniones sobre el concepto de Seguridad Social vertidas en México y en otros países, sin olvidar los principios que la norman.

La presentación en capítulos separados de la evolución de los Seguros Sociales y de la Seguridad Social, tuvo como propósito fundamental hacer el señalamiento de sus diferencias para aglutinar una serie de indicadores de sus conceptos.

El capítulo que se refiere a la acción de las Naciones Unidas en el campo de la Seguridad Social Internacional. Es donde se observa que si bien la Seguridad Social le ha merecido especial atención a través de su organismo especializado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como su inclusión como derecho en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y puesto en vigor el 3 de enero de 1976, además de la atención especial que le brinda la Comisión de Desarrollo Social, creemos que el momento presente exige una mayor intervención del hasta ahora máximo foro internacional en el campo de la Seguridad Social, situación que se plantea en el último capítulo como alternativas para consolidar y ampliar la proyección de la Seguridad Social."

I. INSTITUCIONES RECTORAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El estudio de las diversas civilizaciones demuestra que la necesidad de seguridad es inherente a la propia naturaleza del hombre. Si bien, en ciertas etapas la historia destaca el otorgamiento de la seguridad como privilegio de una minoría, en la sociedad contemporánea lo deseable es alcanzar el bienestar colectivo.

El concepto de seguridad ha evolucionado desde su concepción por las sociedades primitivas, donde se buscaba la simple protección, ya fuera contra las amenazas físicas de los elementos naturales o contra las invasiones de otros pueblos, hasta entenderla en la actualidad, como la real y completa protección del ser humano en sus aspectos de salud, físicos, económicos y sociales.

Para poder comprender mejor esta evolución, es necesario conocer los diferentes tipos de manifestaciones de esta necesidad de seguridad colectiva, que han dado origen a sistemas o instituciones, algunos de los cuales se han formado, mejorado, estancado e inclusive desaparecido, tales como: las sociedades de ayuda mutua, instituciones de carácter social y diversos servicios asistenciales. Todos ellos, en su conjunto, pueden ser considerados como precursores de lo que ahora se conoce como Seguridad Social.

1.1. Sociedades de Ayuda Mutua.

Puede afirmarse que la aparición de este tipo de sociedades se remonta a los albores de la humanidad, cuando el hombre recién enseñoreado de la tierra, tuvo que enfrentarse a un

gran número de necesidades y, consecuentemente, a tratar de lograr la satisfacción de las mismas. En esta etapa el hombre, debido a incipientes conocimientos, sólo podría resolver sus necesidades primarias como la alimentación, vestido y vivienda. Las actitudes en este sentido las desarrolló en un principio sin ayuda, pero al darse cuenta de que la búsqueda de los satisfactores de esas necesidades las realizaban también los demás seres semejantes a él, decidió que unidos y compartiendo el trabajo, ocuparía menos tiempo y lo haría mejor.

Así a través de una ayuda recíproca, al vivir en la colectividad, empezó a realizar en común actividades tales como cultivo y cuidado de la tierra y del ganado. Al tener estas necesidades satisfechas, con el tiempo libre que le quedaba, gracias al trabajo compartido, el hombre tuvo la oportunidad de descansar e inventar nuevos satisfactores, que le permitieron la creación e incremento de otros bienes que pudieran satisfacerle otros grupo de necesidades humanas, menos simplistas.

Es entonces cuando se puede afirmar que surgen nuevas tentativas de sociedades de ayuda mutua, sin el conocimiento de su posterior significado, pero imbuídas del esfuerzo compartido de la humanidad del trabajo en común, para obtener mejores resultados que en lo individual y, sobre todo, para protegerse en lo posible, ante aquellas contingencias imprevistas del alcance humano, no podrían resolver los hombres.

Las "Sociedades de ayuda mutua", como instituciones específicas, existieron desde la antigua Roma, pero su desarrollo principal se realizó durante el Siglo XVII entre los trabajadores urbanos de diferentes lugares, especialmente en España, como consecuencia de la aparición en las ciudades, de las grandes masas de trabajadores no calificados (1). Estas sociedades prestaban ayuda a sus miembros en casos de enfermedades, mediante asistencia médica o, si llegaban a fallecer, el pago de los gastos de entierro a cambio de la aportación de una cuota por parte del interesado, prestaciones similares a las que se realizaron posteriormente en las compañías de seguros privados o comerciales.

En sus inicios, las "Sociedades de ayuda mutua", aplicaron procedimientos muy poco eficaces, pero posteriormente, a su implantación por parte de las autoridades públicas de estatutos para su control, se logró mejorar su funcionamiento. Sin embargo su progreso se vio interrumpido por las dificultades para calmar las crecientes demandas de ayuda de sus miembros, que superaban sus recursos, hasta que desaparecieron por falta de fondos y

1.1.1. Mutualidades.

Conforme iba evolucionando la civilización, surgieron otras agrupaciones de ayuda mutua con objetivos más concretos, - siendo de las más antiguas las llamadas "Mutualidades", manejadas

(1) OIT. La Seguridad Social. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1970. (Manual de Educación Obrera), p.8

en la Grecia clásica por los grupos hetairies, que consistían en "Sociedades funerarias", a cuyo cargo estaba el honroso sepelio de sus miembros (2). Pero fue en Roma donde este tipo de organizaciones, manejadas por los "Collegia", adquirieron tanta importancia, que el Emperador Marco Aurelio consideró necesario promulgar una legislación especial para su control; y donde tuvieron tal evolución, que llegaron inclusive hasta otorgar un pago global a los familiares del socio muerto (3).

Este sistema tuvo tanta repercusión, que ha sido considerado por algunos autores (4) como antecedente de las pólizas de seguro de vida, privado o comercial que, desde su implantación en Inglaterra a fines del Siglo XVIII, opera todavía en la actualidad.

Con el advenimiento de los tiempos modernos (fines del Siglo XVIII y principios del XIX) y con ellos los adelantos de la técnica, la aparición de nuevas ciencias y la moderna concepción política, transformaron por completo la estructura socio-económica de la época. En el transcurso del proceso evolutivo, el hombre llegó a la etapa de los grandes descubrimientos e inventos, - que como la máquina de vapor, cambiaron substancialmente la forma de producción artesanal por la industrial o fabril, y al operarse este cambio en Inglaterra, conocido como la "Revolución Industrial" en las mutualidades existentes se desarrolló cada vez más la idea

(2) Ramos Alvarez, Gabriel. ¿"Que es la Seguridad Social"? Revista Mexicana del Trabajo. Núm 1. México, enero-febrero, marzo --- 1968, p. 148

(3) Idem.

(4) Idem.

de ayuda social y, por esa razón, empezó a concederse la oportunidad de afiliarse a ellas a todas las personas que deseaban aprovechar sus beneficios.

Fue entonces cuando, frente a la celeridad de los procesos industriales, aumentaron las enfermedades profesionales, el desempleo y otros factores resultantes de la Revolución Industrial, provocando que los Jefes de Familia tomaran conciencia de que era imposible saber de antemano cuando les tocaría el momento de encontrarse en desgracia; y, consecuentemente, se fortaleció la idea de auxiliarse mutuamente en esos momentos difíciles, mediante la creación de un fondo común, al que todos habrían de contribuir voluntariamente y del que recibirían ayuda en caso necesario.

Por lo tanto, se puede afirmar que las grandes sociedades mutualistas modernas tienen su origen a partir de la Revolución Industrial, cuando el individuo, ante contingencias imprevistas como enfermedades, desempleo y el agotamiento físico, se sintió desprotegido y frente a la indiferencia de los patrones y del propio Estado, se vió obligado a recurrir a un sistema de ayuda recíproca con los demás trabajadores, como el medio apropiado para aliviar su situación, y si bien estas mutualidades no significaron la solución definitiva de los problemas, su formación tuvo un gran auge, sobre todo dentro de la clase laborante.

Por lo que respecta a nuestro país, las primeras mutualidades surgieron durante el régimen porfirista, imitando en su es

estructura a los desaparecidos gremios coloniales (5). Tenían como principal objetivo la protección para las familias de los trabajadores contra ciertas contingencias que provocara la falta de jefe de la familia, tales como una enfermedad, el encarcelamiento, la invalidez provocada por riesgos profesionales e incluso, la muerte; sin embargo, la protección que otorgaron las mutualidades a sus miembros era mínima en la mayor parte de los casos, dado que era muy difícil organizar un buen servicio de prestaciones, sin contarse previamente con suficientes recursos económicos, los cuales no se reunían, debido a los bajos salarios que percibían los trabajadores de ese entonces, frente a los altos costos de asistencia médica.

En las primeras décadas del presente siglo, aparecieron numerosos proyectos y leyes, al través de los cuales se buscaba fomentar la previsión social y el ahorro, dando origen a la creación de sociedades mutualistas y compañías privadas de seguros, con cuyo establecimiento se pretendía otorgar suficiente protección a sus asociados o asegurados. Es así como el 20 de noviembre de 1919, unidas las Comisiones de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, "dieron a conocer su opinión respecto a un proyecto de Ley sobre Sociedades Mutualistas y determinaron los fines de las mismas (6); y en el año de 1926 se promulgó la "Ley de Sociedades de Seguros", cuyo artículo 93 señalaba -

(5) I.N.S.S. El Seguro Social en México, Tomo I, México, 1971, - p. 369-418.

(6) Idem.

los requisitos que deberían cumplir las mutualidades (7).

Las Sociedades mutualistas en México se pueden considerar como uno más de los instrumentos de protección a la clase trabajadora, que cumplimentan las disposiciones del artículo 123 - - Constitucional, afirmación que se puede constatar con la legalización de las mutualidades que siguieron funcionando después de haber entrado en vigor la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de dicho artículo, como se puede observar en los Estatutos de "La mano Amiga", reorganizada en el año de 1935 (8). Pero las mutualidades con sus cláusulas protectoras de cubrir únicamente determinadas contingencias, significan sólo ensayos para la creación de otras instituciones más adecuadas y perfectibles, enmarcadas en los regimenes de Seguridad Social, por lo que se puede decir que, tanto en México como en el resto del mundo, estas organizaciones se han estancado, ya que solo ejercen una protección individual - en casos de enfermedad o de muerte de sus miembros, constituyendo se más bien un antecedente parcial que un ideal de la Seguridad Social.

1.1.2. Cajas de Ahorro

En los países donde no existe un sistema de Seguridad Social, la doctrina señala que hay otros medios al través de los cuales los habitantes se pueden proteger contra las contingencias

(7) I.M.S.S. El Seguro Social en México, Tomo I. Op. Cit. p.368

(8) Idem.

que los amenazan, instrumentos a los que se les ha dado el nombre de "Técnicas Elementales" y que son de dos clases:

a) Una técnica de carácter individual, que es el ahorro; y,

b) las técnicas que exigen la intervención de otros, - es decir, la asistencia, la caridad, la responsabilidad, el Seguro y la mutualidad" (9).

Por lo anterior, se considera necesario hacer mención del ahorro y de las instituciones especiales que lo captan: Las cajas de ahorro, como otro antecedente, dado que en ausencia del cualquier sistema de Seguridad Social, se ha pretendido que los individuos pudieran ahorrar suficientes recursos financieros que les permitieran sobrevivir cuando se presentara uno de los riesgos que afecte o interrumpa su capacidad de ingreso. Pero, aunque en cierta forma este procedimiento pudiera parecer el más sencillo, por constituir una renuncia a un consumo inmediato en favor de un consumo futuro, presenta en nuestra opinión, mayores dificultades que ventajas para la colectividad, sobre todo la trabajadora.

La gran ventaja, desde un punto de vista individual, - es que, quien ahorra, puede disponer cuando lo desee de las sumas ahorradas, sin tener que depender de otros y en contraste, las dificultades que se presentan para realizar esta actividad son:

a) Para ahorrar, primero hay que tener capacidad econó

(9) Dupeyroux, J.J. "Consideraciones sobre la Seguridad Social". Seguridad Social Núm 33, México, mayo-junio, 1965, p. 113.

mica para poder hacerlo, ya que supone la necesidad de renunciar a la utilización inmediata de una parte de los recursos. Por lo tanto, no podrán ahorrar las personas que tienen que emplear todo sus ingresos en la satisfacción de sus necesidades esenciales, resultando afectada en este caso con mayor frecuencia la clase trabajadora, precisamente porque las enfermedades y los accidentes de trabajo, estos últimos como consecuencia de la negligencia de patrones y trabajadores en consolidar una eficaz y verdadera educación en la prevención de los mismos, provoca que carezcan de los recursos sobrantes para poder ahorrar.

b). Si bien es muy conveniente ahorrar, evitando gastos suntuarios e improductivos, contribuyendo de esta manera al incremento de las reservas monetarias de un país, también es legítimo el interés que tienen los ahorradores de resultar beneficiados por la privación que han sufrido y para que este objetivo se logre, debe existir Seguridad de que las sumas ahorradas no se devaluarán, ya que el consumo futuro, posible gracias al ahorro, debería ser igual, por lo menos, al que se ha renunciado inmediata y voluntariamente; reconociéndose que en gran número de países se tienen devaluaciones monetarias casi permanentes, por el desequilibrio económico mundial que no ha podido ser resuelto satisfactoriamente y ello provoca la disminución del interés en la práctica del ahorro individual y el clamor constante de las clases sociales independientes por obtener la protección de la Seguridad Social.

c). La práctica del ahorro en lo individual es satisfactoria, ya que se lograría proteger al individuo contra ciertos riesgos con sus propios recursos; pero, por ningún concepto el ahorro puede ser una medida colectiva substitutoria, ya que solamente beneficia a una minoría y la aspiración de todo régimen de Seguridad Social es y debe ser, lograr la protección de la clase trabajadora, en primer término y posteriormente, nuevos núcleos de población, hasta alcanzar la universalidad de la misma.

Asentadas las opiniones anteriores, pero considerando al ahorro como un posible método de previsión, ya que tiene como propósito final el mejoramiento económico y social de las personas o grupos que lo realizan, se puede determinar que, por analogía, los sistemas de ahorro han tenido una función limitada de Seguridad Social en las diversas formas en que se han practicado, tales como las cajas de ahorro, de previsión, privadas, del Estado, patronales, escolares, de ahorro mutuo, cooperativas y los depósitos bancarios en cuentas de ahorros.

El método del ahorro se formalizó por primera vez en Inglaterra, en las llamadas "Cajas de Ahorro Postal", surgidas en el año de 1861 (10), aún cuando la idea se vino gestando desde tiempo atrás. Posteriormente, se generalizó este tipo de instituciones en otros países, contando desde el principio, con el apoyo del Estado y de la iniciativa privada.

El ahorro puede estimarse como una forma de "Seguro -

(10) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Buenos Aires, Ed. Argentina, 1964, p. 622.

Indeterminado", por cuanto se refiere a la aportación económica unilateral del interesado para la previsión de un riesgo. Pero por otra parte, la práctica del ahorro al través de las "Cajas de Ahorro", establecidas en los centros de trabajo, es un hecho que se puede señalar como antecedente de los Seguros Sociales, por lo menos en lo referente a la aportación del trabajador, como un medio para asegurar su sustento en la vejez; aún cuando las cajas que funcionan en la actualidad, entre diversos trabajadores sindicalizados o no, como en México, puede afirmarse -- que constituyen en sí mismas sólo un paliativo previsor mínimo en casos de necesidad, ya que son depositarias de las casi nulas economías que logran realizar los asalariados y por lo tanto, no pueden ser un medio eficaz para alcanzar la Seguridad Social.

Finalmente, debemos señalar que el tema del ahorro, tanto en su aspecto individual como de grupo, ha sido tratado en múltiples reuniones y congresos internacionales, los cuales emiten recomendaciones para el fomento de operaciones, inversiones de reservas, propaganda, etc.

1.1.3. Cajas de Previsión.

Un sistema similar al de las "Cajas de Ahorro" es el conocido por el nombre de "Cajas de Previsión", las cuales funcionan mediante aportaciones periódicas de los asalariados, incrementadas en algunas ocasiones con las aportaciones de los patronos en una Caja Central, donde se constituye una cuenta por --

separado para cada trabajador, sobre la cual la caja pago intereses.

Las "Cajas de Previsión", de ahorro obligatorio en algunos centros de trabajo, han sido el medio empleado por algunos países en los últimos años, para ofrecer protección a sus trabajadores contra diversos tipos de riesgos, al través de las aportaciones obligatorias de los asalariados, de los empleadores y del Estado. En otros países, la existencia de estas instituciones sirvió de antecedente al establecimiento de los regímenes del Seguro Social Obligatorio, como el caso de Irak. En este país, la "Ley sobre Seguridad Social", del año de 1956, constituyó primero una Caja Nacional de Previsión, siendo hasta 1965, -- después de varias enmiendas jurídicas, cuando se implantó un régimen obligatorio y amplio de Seguro social, que cubre prestaciones por los riesgos derivados de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, invalidez, vejez, muerte y desempleo (11).

1.2. Instituciones de carácter social.

Otros aspectos de la evolución histórica de la Seguridad Social se puede ubicar en otros sistemas o instituciones, cuyas acciones estuvieron encaminadas a garantizar la Seguridad económica de la existencia humana, ante la presencia de enfermedades, vejez, falta de trabajo, miseria y la muerte.

Como resultado de las primeras guerras que se registran en la historia, el acto de distribuir el botín entre los soldados

(11) Magaña Ortega, Melchor. Determinación y Cobros de las Cotas Obrero; Patronales establecidas en la Ley del Seguro Social - Mexicano, Tesis, México, UNAM-Facultad de Derecho, 1972, p.88

y las tierras a los veteranos, las viudas y los huérfanos de los soldados muertos, se ha considerado como una forma de "beneficio social" de esa época (12)

En América Latina, las primeras medidas sociales fueron las mercedes que los reyes españoles otorgaron a favor de los conquistadores y colonos y posteriormente, a los administradores de éstos y de sus familias (13)

En Europa, durante los siglos XIV y XV, existieron fraternidades de trabajadores como las "Corporaciones", las sociedades de amistad locales, las asociaciones y hermandades; la mayoría de estas últimas de tipo religioso, que además de otorgar limosnas a sus miembros, llegaban a conceder algunas veces pensiones periódicas a individuos que habían caído en desgracia.

1.2.1 Guildas.

Ante la ausencia de protección individual, procedente del Estado feudal o de las personas que detentaban el Poder Público, el principio de ayuda mutua se fortaleció durante la Edad Media en unas asociaciones de defensa y asistencia llamadas "Guildas" o "Gildas", nacidas en las ciudades de origen germánico. Este nombre, antecedente remoto del sistema corporativo del medioevo, sirvió para designar a tales instituciones, caracteri-

(12) Nolas R. Ricardo, Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica. Buenos Aires, 1962. Citado por Vladimir E. Rys, Sociología de la Seguridad Social, México, I.M.S.S., 1971. p. 13-31.

(13) Véase: Rys B. Vladimir, Op. Cit. p. 14

zadas por su contenido religioso y social, del que debió derivar más tarde otro político, artesanal o preponderantemente mercantil (14).

Las gildas son las primeras asociaciones que se constituyeron para defensa mutua del individuo. Posteriormente, devinieron en entidades religiosas, las cuales sin perder ese primer carácter de agrupar a mercaderes y artesanos, rasgos que ya revisten en el Siglo X, al consolidarse las "gildas de mercaderes" no dejaron de cumplir su objetivo principal de asegurar a sus miembros, buscando la protección de sus personas y la de sus bienes (15).

Entre las actividades principales de las "gildas" de esa época, se destaca la asistencia a sus miembros en caso de enfermedad y también la solidaridad defensiva ante agresiones e insultos a cualquiera de sus miembros.

La inoperancia posterior de estas instituciones quizás se debió a la falta de un ordenamiento legal que garantizara su funcionamiento, pues su existencia se fundamentó solamente en el propósito de los hombres de agruparse para la defensa de sus intereses comunes, quedando a voluntad de los mismos, la formulación de un reglamento para el desarrollo de sus actividades que, en muchas ocasiones, no se llegó a realizar.

(14) En Alemania, Dinamarca e Inglaterra tuvo un gran auge este tipo de organizaciones, datando del Siglo XI lo más antiguo Estatutos correspondientes a las "Gildas de Exeter y Cambridge". Véase: México y Seguridad Social, Tomo I, México, I.M.S.S., 1952, p.60

(15) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IV, Op. Cit. p. 890

1.2.2. Corporaciones.

A partir del año de 1271 se establecieron las primeras asociaciones de personas de un mismo oficio, arte o profesión, -- que se unían por solidaridad para defenderse de situaciones calamitosas. Estas asociaciones, llamadas "Corporaciones", siendo -- las más comunes las de artesanos, solían entregar a sus socios -- pobres y enfermos ayudas en forma de subsidios, intentando también aliviar en algo la miseria de las viudas y de los huérfanos, asignándoles pensiones (16).

Cuando las corporaciones ampliaron su campo de acción y tuvieron ingerencia en aspectos económicos, sociales y políticos de las ciudades, se formaron las "corporaciones de oficios" o "gremiales", las cuales tenían sus propios estatutos, que servían para determinar sus funciones, fijar los derechos y obligaciones entre los miembros del mismo oficio y entre éstos, con relación a la entidad gremial.

El sistema corporativo de la Edad Media, que funcionó sobre todo en las ciudades de España, Francia e Italia, solía tener entre sus actividades, aspectos tales como: la regularización de la producción artesanal, facilidades para la distribución de las materias primas, medidas para fijar la competencia y determinar los precios; en suma: las reglamentaciones mercantiles necesarias para beneficiar a sus miembros. Así mismo, nacieron de --

(16) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IV, Op. Cit. p. 390

las operaciones de este tipo de instituciones, como en Venecia, algunas otras medidas de carácter social, entre las que se pueden mencionar las obras de regulación de la higiene, la prevención de los riesgos laborales y la profilaxis ante enfermedades infecciosas (17).

Por otro lado, el apogeo de este sistema corporativo de oficios, fijó desde entonces las jerarquías gremiales, como son: maestros, oficiales y aprendices, organización aún conservada en la estructura actual. Sin embargo, el régimen artesanal de las corporaciones dio lugar a una organización cerrada, compuesta de un número limitado de talleres, propiedad únicamente de los maestros, quienes tenían bajo sus órdenes a los oficiales y a los aprendices.

La carencia de derechos de estos últimos trabajadores y la insuficiencia de sus salarios, condujo a éstos a buscar su unión, con el objeto de defender sus intereses comunes, medida que algunos autores (18) consideran como antecedente lejano de los sindicatos obreros de los Siglos XIX y XX.

La importancia que llegaron a alcanzar las corporaciones en Europa fue determinante para que, durante la época colonial, se iniciara en América su formación, debiendo mencionarse entre las más importantes, a la "Corporación de Trabajadores del

(17) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IV, Op. Cit., P. 890.

(18) Cueva, Mario de la, "Síntesis del Derecho Mexicano del Trabajo", Revista Mexicana del Trabajo, Núm 3, México, Julio, agosto, septiembre 1968, p. 24.

Metal", de México, fundada en el año de 1746, mediante su ordenamiento del Noble Arte de la Platería (19).

Es indudable que en este tipo de instituciones de esa época, la idea de la previsión social estaba latente entre los hombres, al procurar la reglamentación de medidas especiales para su propio beneficio y el de sus familiares, no sólo en su etapa productiva, sino también cuando cesaba ésta o cuando sufría interrupciones.

1.2.3. Cofradías.

La formación de Corporaciones dio origen a otro tipo de agrupaciones llamadas "Cofradías" (20), las cuales estaban integradas por personas dedicadas a un mismo oficio, pero que además se identificaban por el deseo de practicar colectivamente el mismo culto religioso.

Fue particularmente en Venecia donde estas organizaciones, conocidas bajo el nombre de "Scholae", se diferenciaron y transformaron durante la primera mitad del Siglo XIII, pues habiendo nacido de las Corporaciones de Oficios, se convirtieron en confraternidades de devoción a algún santo. Pero no obstante su inspiración original de carácter religioso, al igual que las primeras tuvieron también finalidades de carácter económico y social.

Las Cofradías latinas de finales de medioevo tuvieron su antecedente en los colegios romanos y en las hetairías griegas,

(19) Montemayor M. Gloria C. La Seguridad Social: Origen, Naturaleza y Principios. Tesis, México, Universidad de Coahuila, - Escuela de Jurisprudencia, Saltillo, 1969, p. 16.

(20) I.M.S.S. El Seguro social en México, Tomo I, Op. Cit. p. 62.

asemejándose en sus servicios con los que ahora prestan las instituciones que se conocen con el nombre de Seguros Sociales. Tal semejanza se puede encontrar en sus acciones de ayuda en casos de desgracia, de riesgos propios del trabajo y las contingencias cubiertas, como el auxilio en la enfermedad, la muerte y la dote a la huérfana para que contrajera matrimonio o entrara en ejercicio religioso (21).

Es conveniente aclarar que estas asociaciones sólo -- proporcionaban ayuda a sus miembros, que debían ser trabajadores de un mismo oficio, arte o profesión; por lo que estas organizaciones pueden considerarse como uno de los antecedentes de lo -- que posteriormente llegaría a ser los Sindicatos gremiales y Asociaciones profesionales de nuestra época.

Como se ha señalado anteriormente, las cofradías benéfico-religiosas desarrollaron una inmensa obra asistencial y la conjugación de éstas con un oficio, arte o profesión, configuraron la formación de la "Cofradía-Gremial", concluyéndose que la Cofradía fue la puerta de acceso al gremio.

1.2.4. Gremios.

El gremio estaba integrado por todas aquellas personas que figuraban en las Cofradías, pero anteponiendo el elemento profesional al religioso. El Gremio tenía un poder ejecutivo que lo representaba y lo gobernaba, caracterizándose, tanto por

(21) Novelo Méndez, María Cristina. El derecho de la Seguridad Social en Latinoamérica. Tesis, México, UNAM/Facultad de Derecho, 1970. p. 8.

la cooperación entre sus integrantes, como por una reglamentación minuciosa en cuanto a la adquisición y reparto de las materias -- primas (22).

El Gremio tenía a la vez un organismo dotado de facultades que le permitían contratar, estipular, obligarse y tener un patrimonio propio, pudiendo en consecuencia comprar, vender, alquilar y realizar todos los actos jurídicos necesarios para su -- desenvolvimiento. Pero, sea Cofradía-Gremio o Gremio Independiente de la Cofradía, el sistema apareció en los Siglos XVI y XVII, motivado principalmente por causas de índole económica.

Las Cofradías-Gremiales y más tarde el Gremio mismo, -- intentaron solucionar, aunque fuera en parte, los problemas de -- inseguridad social de sus miembros, mediante un sistema de mutualidad, consistente en una aportación económica individual, que -- les permitía hacer frente a las contingencias que se les presentaban. Por ello, tanto las cofradías como los gremios, pueden considerarse como las primeras instituciones de carácter social que -- protegían a sus trabajadores, sustentadas en base a la ayuda mutua y solidaridad humana; pero no obstante lo anterior y como resultado de la Revolución Francesa, la aplicación del liberalismo y la aparición de la célebre frase "laissez faire, laissez passer" se expidió en Francia, en el año de 1791, la ley de Chapellier, se suprimió a los gremios, dado que según se señalaba en dicho ordena

(22) Asimismo, tenían reglamentados aspectos relativos a las horas de trabajo, la técnica en la producción, la garantía, etc. -- Montemayor, Op. Cit. p 16.

miento legal, "se coartaba la libertad del individuo y se entorpecía el comercio" (23).

Pero tal medida se debió más que nada, a razones de tipo político, ya que en toda Europa, donde existían los gremios, se fusionaron éstos en verdaderas organizaciones cerradas y rígidas, hecho que el Estado consideró además de peligroso y nocivo para las relaciones comerciales, como coacción a la libertad de todos los individuos.

En América, en cambio, aunque las Corporaciones de oficios y el Gremio se crearon hasta el Siglo XVII (24), el Estado desde el principio limitó sus funciones, lo que les impidió que llegaran a convertirse en organizaciones tan importantes como las europeas. Sin embargo, podemos afirmar que, estando constituidas tanto las corporaciones de oficios, como los Gremios, por personas de escasos recursos económicos, consecuentemente imperó en ellos la pobreza, lo que motivó y aceleró su decadencia, hasta su desaparición.

1.2.5. Montepíos.

El nacimiento de este tipo de instituciones se remonta al año de 1462, en Italia (25), gracias a la idea de un monje llamado Bernabé de Terni, quien creó el primer montepío, -- instrumento para contrarrestar la usura, siendo tal el éxito -- que logró, que el papa León X, en 1551, dictó una bula aprobada el establecimiento de tales organismos.

(23) Montemayor, Op. Cit. p. 17

(24) I.M.S.S. El Seguro Social en México, Tomo I, Op. Cit. p. 184-185

(25) Enciclopedia Jurídica Cneba, Tomo XIX, Op. Cit. p. 898-901

Posteriormente, la formación de Montes de Piedad se extendió a España y otros países de Europa y América. En España, el sistema tuvo en su época bastante desarrollo, habiéndose formado un establecimiento para atender las necesidades de los empleados del Estado, conocido como Montepío, mismo que poco después se suprimió, porque el propio Estado se hizo cargo del pago de las pensiones. De esta manera, el primer antecedente por parte de un Estado, de brindar una relativa protección a los empleados y funcionarios públicos se encuentra en los montepíos, los cuales desde la época colonial se extendieron por toda América.

Los montepíos fueron constituidos en España y la Colonia, mediante la formación de un fondo o depósito de dinero, aportado en forma de descuentos efectuados a los salarios de los individuos integrantes de grupos de trabajo de las distintas dependencias de la Corona o mediante aportaciones voluntarias individuales y tales cantidades eran destinadas al pago de pensiones por enfermedad, vejez, viudez, orfandad y otras causas similares (26).

En 1761 Carlos III de España expidió el "Reglamento del Montepío Militar", el cual fue remitido a las autoridades de la Colonia para su observancia, por Real Orden del 29 de septiembre del mismo año. Más tarde, en 1773, se dictaron las tarifas de pensiones que habrían de regir en América para las viudas de los militares.

(26) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Cp. Cit. p. 898-901

(27) Ibidem, p. 186

En la nueva España, Don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, quien prestó innumerables servicios al gobierno virreinal y a la Corona Española, fundó el Sacro y Real Monte de Piedad de Animas (28) mediante autorización concedida por Carlos III. Su creación data del 25 de febrero de 1775 y ha sido considerada como la más antigua institución de crédito en el Continente Americano y la Segunda en asistencia social en Iberoamerica (29)

En términos generales, los montepíos de esta época (30) protegían a los funcionarios y empleados públicos de los riesgos de invalidez, vejez y cesantía, sirviendo este hecho de antecedente a los regímenes de pensiones civiles, que surgieron posteriormente en el Continente Americano.

Esta investigación no comprende el aspecto relacionado al otorgamiento de las pensiones, con la aptitud que sería de desearse, con la idea de no apartarse del tema central de este estudio, solamente se destaca el hecho de que estas se concedieron por primera vez en Inglaterra, a fines del Siglo XVII, a los

(28) Anón: Panorama: "Mirad por esta mi Obra". Tiempo: Seminario de la Verdad, Núm 1714, México 10 de marzo 1975, p. 10.

(29) Actualmente se conoce como "Nacional Monte de Piedad" y a 200 años de distancia de su fundación, cuenta con recursos económicos para responder a la demanda de ayuda de miles de personas, no sólo por medio de préstamos sobre la base de la pignoración, sino también al través de obras asistenciales, tales como la construcción de escuelas, el subsidio a internados o guarderías infantiles, etc. Anón "Hoy se cumplen 200 años del Monte de Piedad". El Heraldó de México, martes 25 de febrero de 1975, p. 1.

(30) Otro de los montepíos más importantes de la Colonia, fue el denominado de "Ultramar", creado por resolución de fecha 20 de febrero de 1765, y con reglamento aprobado el 7 de febrero de 1770. El Seguro Social en México, I.N.S.S., Tomo I, Op. Cit. p. 186.

funcionarios de las aduanas al retirarse del servicio activo. -- Por lo que respecta a America, la formación de los montepíos fue el paso anterior al establecimiento del sistema de pensiones civiles (31).

Se hace referencia al hecho de que en Ecuador, el Seguro Social tiene su origen en la expedición de la "Ley de Jubilaciones, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa", promulgada el 31 de marzo de 1928, creando entre otras instituciones, los Montes de Piedad, que son organismos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (I.E.S.S.), establecidos para otorgar préstamos en dinero al público, con garantía prendaria (32).

1.3. Servicios Asistenciales Diversos.

En este inciso trataremos algunas otras instituciones o conceptos que pueden considerarse también como antecedentes de la Seguridad Social en los lugares donde se han practicado, tales como la caridad, en virtud de la cual todavía, en la actualidad se realizan acciones de beneficio social hacia las familias

-
- (31) En los virreinos de la Colonia, Nueva España, Perú, Santa Fe y Rfo de la Plata, tanto las pensiones como los descuentos que se efectuaban a los interesados, eran iguales de la metróloli, Véase: I.M.S.S. El Seguro Social en México, Tomo I, Op. Cit. p. 187
- (32) Funcionan en las capitales de provincia que tengan un número mínimo de afiliados al Seguro Social y la dirección, manejo y administración corresponden a la Gerencia General, Local o Regional, según el caso, coordinadamente con la Dirección General. Además, el plan de inversiones es aprobado anualmente por las autoridades respectivas, determinándose la cantidad para el sostén y financiamiento de los referidos Montes de Piedad, previo informe del Departamento Matemático-Actuarial, que es el que fija la cuantía e interés de los préstamos, C.I.E.S.A. Monografías Nacionales de Seguridad Social: Ecuador, Seguridad Social. Núm 82, México, Julio-agosto 1973. p. 31-91

paupérrimas, al través del establecimiento de talleres de costura, adiestramiento en labores manuales, cursos de puericultura, aseo e higiene y otros, que contribuyen al mejoramiento de sus condiciones de vida. Estas acciones, con el mismo objetivo y fondo diferente, se encuentran en México en los regímenes de Seguridad Social, dentro del ramo de Prestaciones Sociales.

1.3.1. Postulado Religioso de la Caridad.

Las acciones originadas en épocas anteriores por el postulado religioso de la caridad, pueden considerarse como otro de los antecedentes de la Seguridad Social, en cuanto a la forma de ayudar al ser humano a mitigar sus difíciles condiciones de vida, especialmente a los ancianos, los enfermos y los niños desvalidos, ya que tales acciones equivalen actualmente a las funciones desarrolladas por los diferentes servicios sociales, dentro de los regímenes de Seguridad Social.

La acción de la caridad desarrollada durante la Edad Media, estuvo dirigida preponderantemente a ayudar a todas aquellas personas que no eran favorecidas por el sistema de derechos y deberes de la sociedad feudal. Pero, aún cuando la mayoría de las grandes religiones recomienda la práctica de la caridad, por su valor moral intrínseco, por el tipo de teorías-filosóficas -- que lo nutren, es en el cristianismo donde el concepto de la caridad adquirió un carácter especial. Así todo el primer período cristiano llegó a convertirse en una vasta maquinaria para el --

ejercicio de la caridad, hasta el punto de que, la propiedad de la Iglesia llegó a considerarse como un gran depósito de recursos provenientes de los diezmos y limosnas de los feligreses para practicarla (33).

La caridad funcionó como una forma de ayuda al hombre en sus necesidades, pero no cumplió con su cometido social puesto que tal acción solamente permitía mantener de una manera artificial las esperanzas del individuo para una mejor forma de vida y si bien en la actualidad continúa la práctica de la caridad cristiana, esta no es ni puede ser suficiente para satisfacer las demandas de la población marginada, como antecedente en México. Además, estas acciones voluntarias y no obligatorias, nunca podrán dar al hombre la satisfacción de un derecho, porque el beneficio está sujeto al arbitrio del donante por lo que no cumple el objetivo social de ser otorgado a todos por igual, cayendo en distinciones discriminatorias que son lesivas para la propia personalidad del receptor.

Por otra parte, la desigualdad social tiene su origen en los factores socio-económicos y en este aspecto donde se procura buscar soluciones cuando se pretende la creación de los seguros sociales y su transición a la Seguridad Social, -- siempre y cuando su otorgamiento sea mediante un servicio público general, para que de esta manera el hombre reciba el beneficio como un derecho y no como una dádiva.

(33) González Díaz Lombardo. Francisco, Cursillo de Seguridad Social Mexicana, México, Universidad de Nuevo León, Monterrey, mayo de 1959, p. 21-22.

1.3.2. Beneficiencia.

Se puede definir a la beneficencia, según se conoce - actualmente, como la acción llevada al cabo por los particulares para la protección a sus connacionales, en casos de necesidad, bajo la supervisión del Estado. Sin embargo, existen antecedentes - de este tipo de protección, por parte de los poderes públicos a - sus gobernados, desde los grandes imperios de la antigüedad, como lo demuestran los Códigos de Hamurabi en Babilonia, los Libros de Manú en la India, en Talmud Hebráico, etc. (34).

En Alemania, desde mediados del Siglo XVI, los trabajadores de la industria minera recibieron la acción de la autoridad pública, mediante disposiciones que obligaron a los patrones a la contribución para los fondos de beneficencia (35).

En la segunda mitad del Siglo XIX (36A) la legislación alemana sobre recompensa a los trabajadores, estableció el principio de la obligación del patrón en caso de accidentes de trabajo y al mismo tiempo, los patrones tomaron medidas para proporcionar ayuda a sus empleados, con respecto a ciertos riesgos. Como se -- puede apreciar, estas acciones constituyen un claro antecedente - del principio de la obligación del patrón, medida similar a la -- adoptada por los primeros regímenes de Seguros Sociales y continuada en los sistemas actuales de Seguridad Social.

(34) Novelo Méndez, Op. Cit. p. 9

(35) Rys B. Vladimir, Op. Cit. p. 19

(36) Ibidem. p. 23

La beneficencia fue practicada principalmente por creyentes a la religión cristiana, apoyada en el precepto de amor al prójimo, conociéndosele como "beneficencia-caridad". Tal es el caso de las acciones de ayuda mutua, realizadas por las hermandades de los trabajadores. Pero la beneficencia no era ni es únicamente practicada por quienes profesan alguna religión, sino también por otras personas que, llevadas por un deseo de ayuda a la humanidad, la ejercen, conociéndose en estos casos como "beneficencia-filantropía (37).

Este tipo de beneficencia-filantropía, que es el tipo de acción que realizan las grandes fundaciones, promoviendo obras educativas, sanitarias, de investigación, etc., difieren de las realizadas por los regímenes de Seguridad Social, porque las acciones de la primera caen dentro del campo de lo no obligatorio mientras que las segundas están apoyadas en un ordenamiento legal obligatorio, expedido por el Estado y por lo tanto, crean un derecho para el trabajador.

Por otra parte, los recursos de la beneficencia-filantropía son irrecuperables e insuficientes para atender todas las demandas; en tanto que en los regímenes de Seguridad Social, sin ser éstos en muchas ocasiones, lo necesariamente autosuficientes, si gozan de la garantía de las aportaciones, sean tripartitas, bipartitas o sólo del Estado, con lo que se crea la obli-

(37) Montemayor, L. Op. Cit. p. 17-20

gación al otorgamiento de las prestaciones, tanto económicas como sociales, a sus beneficiarios y el derecho de éstos a recibir las.

1.3.3. Asistencia Social.

De la asistencia Social se tiende a unificar toda protección que se otorga al ser humano y aún cuando en épocas anteriores la ayuda que se proporcionaba a los necesitados por parte de los particulares o el Estado se designaba con el nombre de beneficencia privada o pública, algunos autores (38) opinan que se debe preferir usar el término de "Asistencia Social", para designar toda protección que se otorga a una persona o población desamparada, siendo "pública" cuando es realizada por el Estado y --- "privada" cuando son los particulares los encargados de llevarla a cabo. Es decir, que subsiste el término de beneficencia, pero sólo para las acciones similares a cargo de los particulares, pero supeditadas al control que ejerce el Estado, mediante la "Ley de Beneficencia Privada" (39).

El desarrollo institucional de la Asistencia Social se inició en forma de distribución de dinero o alimentos a los indigentes, por parte de quienes detentaban el poder público. Esta medida puede observarse desde principios de la Sociedad Feudal, cuando por razones políticas o religiosas, los reyes se mostraban generosos con sus súbditos indigente (40).

(38) González Dfz Lombardo, Francisco. El derecho Social y la Seguridad Social Integral. México. (Textos Universitarios, U.N.A.M) 1973, p. 389.

(39) Diario Oficial. Iniciativa de Ley de Beneficencia Privada. México, 19 de noviembre de 1919, p. 3.

(40) I.M.S.S. Seguridad Social. México, (s.e.) 1971, p. 9.

En los dominios de Carlomagno la caridad a los pobres de la parroquia era obligatoria, pero más tarde, en el Siglo XVI surgió la necesidad de que esta fuera substituida por la asistencia, mediante la creación de hospicios, hospitales y ayuda para ciegos e inválidos (41); y posteriormente, en Inglaterra, en el año de 1601, se dictó la primera Ley que estableció una tasa - - obligatoria para proteger a los niños pobres, dar empleo a los - - desocupados y socorrer a los incapacitados, ordenamiento legal - - conocido como "poor law" (42). Con base en dicha Ley, la asistencia social permaneció activa en Inglaterra durante los dos siglos siguientes, contándose con la existencia de funcionarios especiales, que se encargaban de la administración de la misma.

En Francia la asistencia social estuvo encaminada en sus orígenes al través de diversas instituciones que tenían, por una parte, el carácter de instituciones penales de trabajos forzados y, por la otra, el de hospitales y asilos de todas clases. Sin embargo, como resultado de la Revolución Francesa, en el año de 1789 apareció una nueva doctrina sobre la Asistencia Social, como se desprende del documento conocido como "Informe del Comité sobre la Extinción de la Mendicidad", que fue publicado en esa fecha y aún cuando en ese sistema se reconocía el derecho de todo ser humano a tener los medios de subsistencia y señalaba la obli-

(41) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Op. Cit. p. 110

(42) Webb, Sidney y Beatriz, English Local Government. The Old Poor Law. London, England, citado por Rys B., Vladimir. Op. Cit. p. 24

(43) Monnier, Alexandre. Histoire de L'assistance dans les temps anciens et modernes. Paris, (s.e.), 1956. p. 454-480.

gación del Estado de proporcionar trabajo a todos los ciudadanos, éste no llegó a tener aplicación alguna (44).

La lucha del hombre por encontrar la protección del Estado en situaciones calamitosas, se plasmó en el documento conocido como "Los Derechos del Hombre y el Ciudadano", donde es enunciada la Asistencia Social, y más tarde, en el año de 1793, la -- Constitución de Francia estipuló lo siguiente: "Los seguros públicos son una deuda sagrada. La Sociedad daba la subsistencia a los desgraciados, ya procurándoles trabajo, ya asegurándoles los medios de existencia a los que no están en condiciones de trabajar" (45). Pero no únicamente en Inglaterra y Francia se encuentran antecedentes relacionados con la Asistencia Social y la obligación del Estado de cuidar a los pobres, también se encuentran en Alemania, donde en el año de 1894, con la adopción de la "Ley General de Prusia" (46), se impuso a las autoridades locales el deber del Estado de proteger a los indigentes, al través de las corporaciones existentes.

Se puede resumir de esta manera que la Asistencia Social en la Europa Occidental, desde el Siglo XVI hasta principios del XIX, presenta una norma general de cooperación entre el gobierno central y las autoridades locales, realizando las medidas más o menos eficaces en contra de la miseria y que antes de que se dictaran en Alemania las Leyes de los Seguros Sociales, la ca-

(44) Bonnier, Alexandre, Op. Cit. p. 454-480

(45) Rys B., Vladimir, Op. Cit. p. 17

(46) Ibidem. p. 26.

características que imperaba era que el Estado esperaba que toda la población económicamente activa, debería contribuir a resolver las necesidades colectivas, al través de un sistema impositivo, formando un fondo común llamado "Hacienda Pública" y con esos fondos se iban a elaborar programas de beneficio social, -- que disfrutaría toda la población (47). Empero, la idea no prosperó mucho, porque los sistemas impositivos son pobres en países pobres y el Estado cambia sus objetivos de acuerdo con los vaivenes de la política, por lo que con esto no se logra satisfacer ni proteger adecuadamente a la población; además, la población no exige porque no percibe sus derechos. En cambio, mediante una Ley del Seguro Social, se evitan cambios de rumbo y se precisan derechos y obligaciones,

Por lo que respecta a América Latina, la Constitución de Venezuela, del año de 1810, tomando como base la Asistencia Social francesa, reconoció y aceptó por primera vez en este Continente, la asistencia como una obligación estatal y social, como se desprende de la disposición que a la letra dice: "Siendo instituidos los gobiernos para el bien y la felicidad común de los hombres, la sociedad debe proporcionar auxilios a los indigentes y desgraciados y la instrucción a todos los ciudadanos" (48)

En México, sin pretender presentar la evolución de la asistencia social en forma amplia, trataremos al menos de exponer sucintamente, algunos de sus rasgos más característicos.

(47) I.M.S.S. Seguridad Social. Op. Cit. p. 9

(48) Montemayor, N. Op. Cit. p. 22.

Desde el año de 1812 la Constitución de las Cortes - de Cádiz, que tuvo vigencia en nuestro país hasta que empezaron a dictarse las "Leyes Básicas" del Estado Independiente, imponía la obligación de la Asistencia Social a los municipios, por disposición de su artículo 321, que establecía: "Estarán a cargo de los ayuntamientos... Fracción VI, Cuidad de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de Beneficencia, bajo las reglas que se prescriban" (49).

Diez años más tarde, en 1822, El "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano" continuó imponiendo la misma obligación a los ayuntamientos al través de su artículo 54, que disponía lo siguiente: "Los Jefes políticos exigirán - de los ayuntamientos el cumplimiento de sus obligaciones... y vigilarán muy particularmente... sobre el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación"(50).

En cambio, la constitución de 1824 no hizo mención de la asistencia social, siendo hasta la Constitución de 1836, donde se contienen señalamientos relativos a esa materia, al través de la Sexta Ley, denominada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos", en su artículo 14, fracción V y artículo 25 (51).

Posteriormente, en las "Casos Orgánicas de 1843", - se estipuló que serían las Asambleas Departamentales "las en-

(49) Iena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1967. 3a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1967. p. 97

(50) Ibidem. p. 136-137

(51) Ibidem. p. 239.

cargadas de crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, así como crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección y seguridad". (Artículo 134, fracciones IV y VIII) (52).

En el "Plan de Ayutla", del día 10. de marzo de 1854, su artículo 117, fracciones VI y XI (53), contienen textualmente las disposiciones de las bases orgánicas, respecto a la asistencia social.

Finalmente, tanto en el proyecto de Constitución como en la Constitución misma, promulgada en 1857, no se hizo mención alguna sobre los aspectos anteriormente citados y no fue sino -- hasta el año de 1861, cuando el Presidente Benito Juárez expidió el Decreto del Gobierno (54), mediante el cual se secularizaron los hospitales y establecimientos de beneficencia que, hasta entonces, eran manejados por la Iglesia.

Podemos afirmar que en nuestro país, a partir de esa época, las acciones de la asistencia social, llevadas al cabo -- por el Estado, pueden considerarse dentro del marco de la asistencia pública.

Por lo que respecta a las Sociedades de Asistencia Privada de las últimas décadas del presente siglo, éstas cuentan con donativos de personas, fundaciones o instituciones interesa-

(52) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 426.

(53) Ibidem. p. 515.

(54) Ibidem. p. 665.

das en ayudar al necesitado, siendo supervisadas por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, mediante un organismo dependiente conocido como "Junta de Asistencia Privada" (55). Pero la asistencia Privada o Pública no tienen un sistema contributivo directo, ya que solamente cuentan con "cuotas de recuperación" - más bien simbólicas, que no son suficientes para la totalidad de las erogaciones, subsistiendo además la situación de necesidad de las personas (56).

La asistencia social, en la forma de asistencia pública en que se le conoce más a menudo, está destinada a enfrentar las mismas necesidades sociales que se presentan en los regímenes del Seguro Social. Sin embargo, la primera está restringida a los grupos marginados de la población, cuyas necesidades son resueltas precariamente, sobre la base de mitigar sus condiciones de miseria; en cambio, el segundo representa, tanto la permanencia del salario, como la preservación de la salud.

Haciendo una comparación entre ambos sistemas, podemos decir que la asistencia social, ya que sea privada o pública

-
- (55) El Reglamento Interior de la Junta de Asistencia privada, - del 7 de enero de 1944, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1944, véase: González - Díaz Lombardo, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Op. Cit. p. 401
- (56) Canseco Gerardo. "Esa desconocida: la asistencia Privada en el México de hoy". El Herald de México, México 26 de enero de 1975, p. 2. (El autor de este artículo dice que actualmente suman alrededor de 150 instituciones, entre las que se cuentan la mayoría de las casas hogar para ancianos, numerosas albergues infantiles y quaderfas, planteles educativos, hospitales, clínicas, centros de rehabilitación, dispensarios, consultorios y centros de capacitación laboral).

requiere de la verificación de una completa o casi completa falta de medios de subsistencia del individuo; en tanto que, en el Seguro Social, se elimina este aspecto, porque el trabajador asegurado tiene un interés fijo y al aportar las cuotas que le corresponden, sabe que tiene derecho, tanto él como su familia, a disfrutar de las prestaciones que otorga éste, sabiendo además que las disposiciones que lo protegen, se encuentran contenidas en un ordenamiento legal.

Por otra parte, algunos autores (57) hacen distinción entre la Seguridad Social y la Asistencia Social, opinando que la primera tiene un contenido obligatorio para el Estado, en tanto - que la segunda ha seguido siendo una medida residual y voluntaria del propio Estado, destinada a aliviar a quienes carecen de la -- red de medidas de protección social que proporcionan los regimenes de esta Seguridad Social, hasta que integralmente se implanten éstos.

En gran Bretaña la Asistencia Social, como medio de - procurar mejores condiciones de vida a las clases económicamente débiles, se encontraba en forma de Seguros Sociales, existiendo - como proyecto residual de la propia Seguridad Social (58); mientras que en Australia la Asistencia Social funciona como sustituto de la propia Seguridad Social (59).

(57) Rys. B. Vladimir. Op. Cit. p. 31

(58) El alcance actual de la protección de las prestaciones de Seguridad Social en Gran Bretaña, entre otros regimenes incluye el de la asistencia nacional para toda la población, previa justificación de la necesidad. Documentación: Series de Documentación Especializada, número 8, México, IMSS. (Subdirección General Jurídica), 1o. de enero de 1975, p. 2

(59) Rys. B. Vladimir. Op. Cit. p. 93

En algunos países la asistencia social y el Seguro Social son parte de la política Social como función del Estado, y tanto la primera como el segundo son los dos grandes integrantes de la Seguridad Social, pudiéndose concluir que en la política es total se encuentra una estrecha relación de la Seguridad Social con los sistemas o servicios que otorgan prestaciones destinadas a prevenir o curar enfermedades y a proteger al trabajador imposibilitado de ganarse la vida, restaurando su capacidad de ganancia. Pero no todas estas medidas pueden considerarse como dispensadoras de Seguridad Social, hasta que se cuente con la confianza y certeza de que tales prestaciones estarán disponibles cuando sean requeridas por el solicitante y éste pueda ocurrir a un recurso de inconformidad o apelación, en caso de que no se le proporcionen, oportuna y eficazmente, condiciones éstas que se encuentran en los regímenes de Seguridad social, cuando se enmarcan en disposiciones de orden legal, no sucediendo lo mismo en los diferentes casos de ayuda que otorga el Estado, dentro de sus programas de asistencia social, financiados por impuestos, aportaciones voluntarias, donaciones, etc., donde la acción es "unilateral", a diferencia de los Seguros Sociales establecidos mediante un pacto legal, que comprende a dos sectores de la población económicamente activa: Patrones y trabajadores, a los cuales se les asignan las aportaciones o cuotas que les corresponden, además de la que el propio Estado aporta.

Por lo que respecta a nuestro país, podemos decir que en términos generales las prestaciones que se otorgan mediante -

la asistencia social no son de orden económico sino en especie, al través de acciones institucionales, tales como hospicios, -- centros de maternidad, desayunos escolares, montes de piedad, -- etc., aún cuando en algunas ocasiones se encuentra el otorga-- miento de pensiones no contributivas por parte de las personas receptoras, destinadas a ancianos, viudas únicamente de algunas destacadas personalidades que tuvieron un papel importante en -- el desarrollo político, económico y social de nuestro país, así como ayudas a personas con invalidez infantil, ciegos, sordomudos, etc., personas que todas ellas que, además de sufrir estas penalidades, son de escasos recursos económicos.

En México, un análisis entre la Seguridad Social y -- la asistencia Social, nos muestra las siguientes característi-- casi en primer lugar, teniendo en cuenta la magnitud de los fon-- dos que son necesarios para la realización de los programas de asistencia social, resulta más realista y eficiente el sistema de Seguridad Social, con base en las contribuciones tripartas -- de patrones, trabajadores y Estado.

Por otra parte, dentro de los regímenes de Seguridad Social se determinan específicamente sus beneficiarios en tanto, que en la asistencia social, generalmente se deja en forma muy -- incierta la identidad de aquellos y además, se utiliza un límite no expresado de gastos per-capita.

Si bien en la asistencia social los habitantes de nuegtro país tienen derecho a participar de los beneficios de un ser-

vicio público su otorgamiento por parte del Estado, aunque obligatorio puede ser discrecional, en cambio en los regímenes de Seguridad Social, el otorgamiento de las prestaciones al trabajador-asegurado y su familia se entiende como un deber correlativo de un derecho, legalmente exigible, para pedir los beneficios establecidos y amparados mediante el ordenamiento legal correspondiente.

En resumen, podemos considerar a la asistencia social como una medida transitoria que el Estado proporciona a las clases económicamente débiles, mientras pueda aplicar integralmente la Seguridad Social, considerada ésta como factor determinante del aseguramiento del ingreso y de la distribución equitativa de la riqueza nacional, y llegue a cubrir a la totalidad de la población, como ya sucede en algunos países (60) como Finlandia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Bélgica, Suecia, Suiza y Japón, entre otros.

Dentro de la investigación realizada en el presente estudio, con respecto a la asistencia social, se hizo mención únicamente de algunos países como Inglaterra y Francia, en Europa; y Venezuela y México, en América Latina, debido a una selección aleatoria y en razón a los movimientos históricos que en estos países se desarrollaron. Pero es indudable que, en otros países, la asistencia social ha merecido su atención y se han expedido diversas leyes al respecto, dándose algunos casos en los que, a pesar de que tales medidas coadyuvaban a mitigar las con-

(60) González Díaz Lombardo, Francisco. Cursillo de Seguridad Social Mexicana, Cp. Cit. p. 185.

diciones socio-económicas de los más desamparados, se privó del derecho de voto electoral a quienes estuvieran socorridos por la asistencia social, lesionando, por ende, su mínima dignidad humana y ciudadana, situación que no se presenta en el establecimiento de los regímenes de los Seguros Sociales Obligatorios.

Para un mejor conocimiento de este apartado y de los servicios que prestan la asistencia social y la seguridad social actualmente en México, véase el Cuadro I sobre las prestaciones que otorga la Seguridad Social y los Cuadros II y III acerca de los criterios sobre la asistencia y bienestar social, que insertamos al final de este estudio (61).

1.3.4. Previsión Social.

Frente al problema que existe por la confusión entre los conceptos de Seguridad Social y Previsión Social, hemos creído conveniente transcribir aquí la definición que sobre esta última hace el Licenciado Agustín Alanís Fuentes: "definimos a la Previsión Social Mexicana, como el conjunto de medios eficaces del Estado, para garantizar el ejercicio y la realización del derecho universal que tiene todo hombre a la Seguridad Social" (62).

Esto significa que el objetivo final de la previsión social debe ser la presentación de los servicios de la Seguridad Social a todos los nacionales, pero ante la imposibilidad de lograrlo todavía, integralmente, los Estados han contemplado

(61) Véase Cuadros I, II y III al final de este estudio.

(62) Alanís Fuentes, Agustín. "La previsión Social en el marco de la Administración Pública Laboral". Revista Mexicana del Trabajo. Núm. 2, México, abril-mayo-junio 1968. p. 58

o la primera como una de las prestaciones indispensables para los trabajadores y la han incluido como característica esencial en sus Leyes Laborales.

Se puede decir, por lo tanto, que el origen de la -- provisión social surgió de la necesidad de proteger a los trabajadores de las enfermedades profesionales y de los accidentes de trabajo, consecuencia de la industrialización masiva que se realizó en Europa, conocida como la Revolución Industrial, habiendo este hecho repercutido en la expedición de normas sociales, en beneficio de la clase obrera.

De ahí que la aspiración moderna de la provisión social sigue constituyendo uno de los problemas que requiere la -- atención constante de las autoridades, mediante programas tendientes a proporcionar al trabajador los medios de subsistencia, alimentación, albergue, vestimenta, cargas de familia y educación necesarios para su plena evolución como individuo.

Por lo que respecta a México, no es sino hasta el -- presente siglo cuando se observó un incipiente desarrollo industrial, resultado del surgimiento de múltiples industrias, producto de las inversiones extranjeras durante el régimen de Porfirio Díaz (63), y fue también entonces cuando se agudizó la carencia de los derechos y prestaciones para la clase trabajadora, tanto en su etapa productiva como al cesar ésta.

(63) Alanís Fuentes, Agustín, Op. Cit. p. 91.

Por eso es que como resultado del movimiento social -- provocado por la Revolución Mexicana, la previsión social se configura en nuestro país al través de la búsqueda de los medios -- que solucionarían los diferentes problemas surgidos en las relaciones de trabajo, y después de múltiples luchas y fracasos de la clase trabajadora, se logró plasmarla como norma jurídica en el Título VI, denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", relativo al artículo 123 de la Constitución Política de 1917 (64).

A su vez, el 18 de agosto de 1931 nace a la vida jurídica la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional, que contiene las prestaciones legales que benefician a los trabajadores, la cual ha sufrido reformas y adiciones en diversas ocasiones, con el ánimo de mejorar cada día la legislación laboral mexicana. Este precepto legal comprende a la clase económicamente activa: obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, técnicos, etc.

Desde entonces el movimiento obrero mexicano pugna durante muchos años para que se promulgara la Ley del Seguro Social, cuya expedición había sido declarada de interés público -- en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional y que se hizo realidad hasta el año de 1943, al promulgarse la primera Ley del Seguro Social en México (65).

(64) Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 55a. ed. México, Ed. Porrúa. 1974 p. 89

(65) Huerta Maldonado Miguel. La Ley del Seguro Social y sus Reformas. 6a. ed. México, C.M.S.S. 1971. p. 5

Ahora bien, puede afirmarse que, tanto por lo que respecta a Europa, América y los demás Continentes, la previsión social ha logrado un considerable avance, gracias al estímulo constante proveniente de la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo que en base a sus normas le ha dado un gran y decidido impulso. Esta organización propuso desde el principio de su creación, como objetivo internacional, el derecho social de la protección al trabajador, pero aún después -- del segundo gran conflicto bélico, la solidaridad en este campo no llegaba más allá de algunas fronteras nacionales e incluso en esos ámbitos nacionales, la previsión social no se consideraba -- como un derecho del individuo, sino como una canonjía del Estado, situación que en la actualidad ha cambiado, debido a que muchos países ya reconocen y admiten que el derecho a la previsión social constituye el objetivo de una legítima reivindicación del -- hombre (66).

Posteriormente, en 1948, al admitir la Asamblea General de las Naciones Unidas la inclusión de los derechos sociales en su "Declaración Universal de los Derechos Humanos" (67), constituyó un gran progreso, que ha tenido una poderosa influencia -- en la opinión pública y en el pensamiento del mundo entero, pudiendo afirmarse que el principio de tales derechos sociales ha sido aceptado por la comunidad internacional.

(66) Wold, Terje. "El derecho y la previsión Social". Revista mexicana del Trabajo, Núm 4, México, octubre-noviembre-diciembre 1968, p. 171.

(67) Doublet, Jaques, "Los Derechos Humanos y la Seguridad Social" Seguridad Social, núms 58 y 59, México, julio-octubre, 1969. p. 9-26

Todas estas medidas relativas a la Previsión Social, nos permiten afirmar que la implantación de la Seguridad Social como un derecho natural del individuo, es y debe ser la aspiración y propósito de todo gobierno, el que debe otorgarla a su población íntegra, como medio para alcanzar una verdadera paz y justicia social.

Para concluir el presente capítulo, diremos que el panorama de las instituciones precursoras de la Seguridad Social nos muestra que, en la época anterior a que éstas surgieran, al hombre únicamente se le otorgaban derechos parciales -- que emanaban de ordenamientos legales insuficientes, a pesar de que los derechos humanos son siempre derechos naturales. Para los individuos de comienzos del Siglo XVIII, los principios fundamentales no eran reconocidos por la Ley escrita, siendo hasta fines de dicho siglo, con la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", en Francia y la "Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de América", hitos clásicos en la historia de los derechos del hombre, cuando se abrieron camino por Europa y Norteamérica las grandes ideas de libertad y consecuentemente, los pueblos y las naciones del mundo, empezaron a pensar ante todo, en la libertad y en la Seguridad personal, así como en su igualdad ante la Ley (68).

Por lo tanto, aún cuando el concepto de libertad y los principios básicos que constituyen el fundamento de nuestra

(68) Doublet, Jaques. Op. Cit. p. 9-26

civilización son los mismos, debemos admitir que en la actualidad el ámbito de este concepto de libertad se ha ampliado, considerando a los derechos sociales y económicos como reivindicaciones del ser humano, socialmente justificadas y que el Estado, como rector del sistema, tiene el deber de satisfacerlos, porque se refieren al derecho natural de vivir libre del miedo, del hambre y de la inseguridad, debiendo aceptarse que su logro será -- progresivo y no inmediato, dado que el desarrollo económico y -- social de cada país debe estar vinculado con el principio de -- autodeterminación y de los recursos de cada nación dispono.

2. EVOLUCION DE LOS SEGUROS SOCIALES.

2. Evolución de los Seguros Sociales.

En este capítulo se estudiarán algunos de los sistemas de Seguros Sociales que existen en el mundo y la evolución que -- han alcanzado, perfilando las características de su aparición, -- tanto en Europa como en América, hasta llegar a convertirse en -- una verdadera Seguridad Social, que comprenda a la población ente -- ra de un país y no sólo a la económicamente activa y sus familia -- res, así como que cubra todas las contingencias que pudieran ha -- cer peligrar la Seguridad del ser humano.

Asimismo, se estudiarán conforme a la doctrina, las de -- finiciones que según los especialistas en este ramo han servido -- para determinar su actuación, funcionamiento y elementos que con -- tienen, además de los planes más importantes de aplicación en -- otros países y las técnicas que éstos han empleado, lo que nos -- servirá para diferenciarlos del concepto de la Seguridad Social -- Integral, la que se tratará en el siguiente capítulo de este estu -- dio.

2.1. SEGURO COMERCIAL O PRIVADO

Considerando que para la operación de los Seguros Socia -- les se aplican las mismas técnicas de los Seguros Comerciales, en -- lo referente a los cálculos actuariales, necesarios para intentar -- establecer de una manera precisa, la relación entre la importan -- cia y frecuencia del riesgo con la prima o cotización cobrable, -- así como entre ésta y la prestación que debe otorgarse en caso de -- aparición del riesgo, hemos creído conveniente incluir en este ca -- pítulo algunos aspectos relativos al Seguro Comercial, tomando en

cuenta, además, que algunos autores (1) consideran que el Seguro Social se inspiró en él, cuando menos en lo que a sus técnicas - de operación se refieren.

Pueden considerarse que los más remotos antecedentes del Seguro Comercial o Privado los encontramos desde el Imperio Romano, donde funcionaban en forma de "Sociedades Funcrarias" - (2) de ayuda mutua, que otorgaban un pago global a los familiares del socio muerto, acción similar a la que efectuaron en Inglaterra, en el Siglo XVIII, las primeras instituciones de seguros.

Otros posibles antecedentes del Seguro Comercial o Privado, se encuentran en las disposiciones estipuladas por Códigos marítimos, como el de la "Liga Hanseática", integrada por algunos países del norte de Europa, en el siglo XII y el "Libro del Consulado del Mar", que en el Siglo XIV fue publicado en Barcelona (3). Tales disposiciones hacían referencia a los seguros marítimos que tenían por objeto la protección del importe de las mercancías transportadas por barco, en los casos de pérdida de éstas, por naufragio de nave (4).

En la época moderna, en materia de seguros comercia-

-
- (1) Laroque, Pierre. "Importancia de la Seguridad Social en el Desarrollo de la Sociedad". Seguridad Social. Núm 41, México - septiembre-octubre, 1966. p. 10
 - (2) Id. Supra. p. 4
 - (3) Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Marítimo, México, Ed. Herro-ro, 1970. p. 12.
 - (4) Bernaldo de Quiróz, Juan. El Seguro Social: Su Origen, Concepto y Evolución hacia la Seguridad Social. México, Hemerobiblioteca de Seguridad Social del Departamento de Asuntos Internacionales del I.M.S.S. (s.f) p. 4

les o privados, debe hacerse referencia, en primer término, a los seguros marítimos que en Inglaterra contrataron algunas personas con las compañías "London Assurance" y "Royal Exchange Assurance", compañías que fueron autorizadas para este tipo de operaciones, por una Ley del Parlamento británico del año 1720 (5).

Sin embargo, la más famosa de todas estas compañías es, sin duda, la "Lloyd's", de Londres, una de las instituciones de Seguros más importantes del mundo, entre cuyos principales objetivos estaban los de impulsar los seguros marítimos; recoger, publicar y difundir todo lo referente a asuntos marítimos y proteger los intereses de sus asegurados, con respecto a navegación, carga y flete (6).

Algunos autores opinan que el origen y desarrollo de la "Lloyd's" (7) está estrechamente vinculado a la historia de la Gran Bretaña y al desenvolvimiento comercial que este país -

(5) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVIII, Op. Cit. p. 896

(6) En el siglo XVII, cuando comenzaron a instalarse los "cafés", estos locales fueron utilizados por el concurrente para realizar negocios y uno de ellos, el de Edward Lloyd, fue el origen de la corporación conocida con el nombre de "Lloyd's", - reglamentándose posteriormente su organización por una Ley del Parlamento británico, del año de 1871, Véase: Gibb, D. A. study in individualism. Londres (e.s) 1957

(7) Debe aclararse aquí que la "Lloyd's" de Londres, institución de seguros, no debe confundirse con la "Lloyd's Register Of Shipping", ya que ésta es una Sociedad clasificadora, creada para asesorar e informar a los constructores, armadores, aseguradores, cargadores, compradores de buques y en general, a todas aquellas personas interesadas en la navegación y en el comercio marítimo, con respecto a la construcción y condiciones de navegabilidad de un buque. Véase: Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VIII, Op. Cit. p. 397.

alcanzó durante esa época. Así mismo, aún cuando algunos tratadistas (8) ubican la fecha del nacimiento de esta compañía aseguradora a partir del año de 1871, en que la Reina Victoria otorgó su aprobación a la Ley del reglamento su funcionamiento, esta disposición legal reconoce, en su primer párrafo, que la "Lloyd's" es "una vieja sociedad de Londres, que incorpora su organización mediante dicho instrumento jurídico" (9).

Por último, es interesante hacer referencia a que el sistema de contratación de las pólizas de seguros marítimos, que data del año de 1779, todavía se encuentra en uso, no obstante haberse modificado algunas de sus cláusulas y variado su significado inicial, como consecuencia de la natural evolución operada a través del tiempo.

Pasando a otro antecedente, en la segunda mitad del siglo XIX, en algunos países europeos se crearon oficinas de Seguros (10), que funcionaban con la garantía del Estado, para ofrecer protección a las personas de pocos recursos económicos, en casos de enfermedades y muerte, mediante el novedoso sistema de enviar sus cotizaciones por correo, cuando no pudieran asistir personalmente a los establecimientos creados para tal efecto. Pero debido tal vez a una insuficiente publicidad de este sistema, que permitiera dar a conocer al público las ventajas de estos planes,

(8) Idem.

(9) Idem.

(10) González Días Lombardo, Francisco, Curso de Seguridad Social Mexicana. Op. Cit. p. 29

o porque las personas que no tenían los medios económicos para acogerse a este beneficio, el sistema fracasó.

En cambio, este ejemplo fue imitado en Japón, donde se obtuvieron resultados halagadores, respondiendo su población, al acudir a las oficinas para presentar sus solicitudes y acogerse a este novedoso programa de seguros establecidos por el Estado (11).

Con el fracaso de los seguros europeos de tipo social de esas épocas, tanto de los establecidos por sociedades de ayuda mutua, como por los gobiernos y la presentación del fenómeno de industrialización masiva de fines del Siglo XIX (12), se agudizó la necesidad de tener que proteger a los trabajadores y determinar la forma de indemnizarlos, al ser víctimas de los accidentes ocurridos durante el desempeño de sus labores. Como resultado de la presión que ellos mismos ejercieron sobre sus patrones y las autoridades respectivas, surgió la promulgación de diversas leyes, que estipulaban las obligaciones de estos casos, y el señalamiento del monto de las indemnizaciones a cargo de los patrones (13).

A partir del Siglo XVII del Seguro Comercial o privado evolucionó con características especiales de protección a sus asegurados, en caso de que llegaran a ocurrirles determinados riesgos, mediante el pago de una prima o póliza de aseguramiento, que cobran las empresas aseguradoras, basadas en cálculos actua-

(11) Idem.

(12) Ibidem. p. 27

(13) En el caso de México, véase: Tabla de Evaluación de Incapacidades Permanentes en la Ley Federal del Trabajo.

riales por la frecuencia y magnitud del riesgo que se protege, - habiendo tenido un gran éxito, sobre todo entre aquellas clases - sociales cuyas posibilidades económicas les permiten contratar es- tos seguros, que están encaminados a proteger dos campos; el per- sonal, en aspectos tales como el seguro de vida, de gastos médi- cos e inclusive ultimamente el quesecuentros; y el patrimonial, - que protege a los bienes del individuo, como son el seguro contra robo, incendio, riesgos en la pérdida de productos que elaboran - las empresas, producción agropocuaría y todas las demás causas -- que pudieran afectar el capital o patrimonio del asegurado. Pero estos seguros, como ya hemos oído, sólo son susceptibles de con- tratarse por quienes tienen los medios económicos suficientes pa- ra hacerlo, por lo que el aseguramiento de las mayorías populares quedaba insatisfecho mientras no se creó un mecanismo apropiado - de protección social, actividad que desarrollan los seguros socia- les.

Sin embargo, hemos considerado oportuno hacer referen- cia al origen y desenvolvimiento del seguro comercial o privado, caso que el Seguro Social, al instituirse, adoptó sus procedimien- tos como una simple empresa aseguradora, que en base a cálculos - actuales fija el otorgamiento de las prestaciones, pero a dife- rencia del primero que es voluntario. al Seguro Social se le otor- ga un contenido social, al ser establecido por el Estado, median- te una disposición legal (14) y por lo tanto, deja de ser facultad

(14) Fernando de Quirós, Juan. El Seguro Social: Su origen... Op. Cit. p. 5.

volitiva del individuo su ingreso a este sistema; siendo también obligatoriamente partícipes, tanto el Estado como la empresa, en el financiamiento del mismo.

Por otra parte, las prestaciones económicas y médicas no únicamente se otorgan al individuo asegurado, sino que se extienden a sus familiares, evitándose además, el afán de lucro al determinarse en el Seguro Social, la fijación de una prima neta que cubra las necesidades a impartir y no suponga la obtención de una ganancia.

De lo anteriormente expuesto se concluye que el Seguro Social es un instrumento de política social, que cada gobierno no debe emplear para mitigar la necesidad económica que supone el ocurrir un riesgo, disminuyendo o impidiendo el trabajo del individuo y por lo tanto, la privación de una percepción económica a la que tiene derecho, en condiciones normales.

2.2. Los Sindicatos como Grupos de Presión. en la Creación de los Seguros Sociales.

Frecuentemente, en el establecimiento y evolución de las medidas sociales y económicas de un país, los grupos de presión juegan un papel de gran importancia, por el impacto directo de sus acciones sobre el organismo gubernamental y político existente, por lo que el interés particular que los sindicatos considerados como grupos de presión tienen en la Seguridad Social, hace conveniente una referencia acerca de ellos aquí, en

razón a que durante el Siglo XIX, época en que surgieron los Seguros Sociales, la cuestión del derecho de asociación profesional ocasionó la creación de numerosos grupos que en algunos países, principalmente europeos, sirvieron de base para la operación a futuro de la legislación sobre Seguridad Social (15). Desde ese siglo en adelante, surgieron particularmente en Gran Bretaña y -- Francia, como consecuencia de la miseria de los trabajadores y de las labores en común, uniones de trabajadores, cuyo principal objetivo era la defensa de sus intereses, las cuales fueron designadas posteriormente con el término de "Asociaciones Profesionales" (16).

Aun cuando no pretenderemos incursionar en un desarrollo exhaustivo de los hechos que les dieron origen, debemos dejar asentado que las asociaciones profesionales surgieron por el deseo del hombre, de unir sus esfuerzos para luchar por los intereses que les eran comunes.

Es así como en la época moderna dichas asociaciones se presentan como un resultado de la vinculación en el trabajo, creada por el fenómeno productivo entre los hombres, difiriendo de -- los grupos sociales de otros tiempos, por la adquisición de una conciencia de clase más acentuada y porque, en suma, las asociaciones profesionales emplean su conglomerado como instrumento de

(15) Doublet, Jaques, Op. Cit. p. 9-26

(16) Iscaro, Rubens. Historia del Movimiento Sindical. Buenos Aires Argentina. Ed. Fundamentos, 1973. p. 115.

lucha para demandar ante el Estado y ante el patrón, la protección de los trabajadores (17).

Hemos tratado en primer término a las asociaciones profesionales, porque ellas dieron lugar a los organismos que reciben el nombre de "Sindicatos" (del griego *sin*, que significa con y *dyke*, justicia), nombre usado por primera vez en 1863 por Tolain y en 1866, por una asociación de trabajadores zapateros (18).

Sin embargo, otros especialistas expresan que la primera determinación formal del uso de vocablo Sindicato apareció en 1810, en París, en una federación denominada "Cámara Sindical de Debates de la Santa Capilla", constituida por diversas corporaciones patronales existentes durante el Primer Imperio francés con la tolerancia de Napoleón. (19).

Ahora bien, sea cual fuere la fecha en que nació el uso del vocablo sindicato, lo cierto es que su existencia se hizo más necesaria desde el nacimiento del régimen salarial, que implicó que el trabajador cediera su esfuerzo laboral al patrón, de--

-
- (17) En México, la Fracción XVI del apartado A, del artículo 125 Constitucional señala que: "tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc". A su vez, la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 125 Constitucional, en su artículo 356 establece, que: "Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses". Véase: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones Andrade, 1964, p. 105 y Trusba Barrera, Jorge, Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, México, Ed. Porrúa 1974, p. 155
- (18) Castorena, Jesús. "La Asociación Profesional". Revista Mexicana del Trabajo, Núm 1, México, enero-febrero-marzo 1968, - p. 33.
- (19) Iscaro, Arbens.CP. Cit. p. 116

dian te retribución de un pago o salario. Desde entonces, se acentuaron las diferencias entre el proletariado y los capitalistas, generando el pauperismo del primero y la acumulación de riqueza de los últimos, dando como resultado el enfrentamiento entre estos estratos sociales, producto de la desigualdad económica y social entre ellos.

Además, durante la Revolución Industrial, en Inglaterra, las largas jornadas de trabajo hasta en dieciocho horas o más, pagadas con salarios miserables; el empleo de mujeres y niños, con retribuciones menores a las de los hombres; la escasez de vivienda, producto de la aglomeración obrera en las ciudades, por encontrarse establecida en ellas gran cantidad de industrias; carencia de higiene, la mala alimentación que implicaban aquellos bajos salarios; así como el agudizamiento y multiplicación de los riesgos del trabajo, consecuencia del empleo de las máquinas y originado por el casi nulo conocimiento de su manejo por los trabajadores y la aparición de enfermedades profesionales, como resultado del uso de substancias tóxicas y todos los fenómenos sociales y económicos que surgieron en esa época, ocasionó que los trabajadores, conscientes de la fuerza de su gran masa unida, se organizaran en Sindicatos e hicieran uso del derecho a la huelga. Todo esto obligó a los Estados a buscar una política de protección a la población económicamente activa, por medio de legislación laboral, que establecieran medidas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y evitar la peligrosidad social que representaban las condiciones señaladas (20). Entre tales medi

das se encuentra la creación del Seguro Social, que se inició en Alemania, al amparo de una norma jurídica, como se verá más adelante.

Consideramos necesario incluir aquí una referencia al sindicalismo, por constituir este movimiento, desarrollando en los últimos cien años en el ámbito de la producción industrial, un sistema caracterizado por la tendencia de los trabajadores a coaligarse en asociaciones estables, distribuidas profesionalmente, dirigidas a defender sus intereses, reivindicar sus derechos y luchar por las aspiraciones colectivas constituyendo, en suma, un factor determinante en la modificación de las relaciones laborales, al demandar mejores condiciones de vida para sus agremiados (21).

Por otra parte, los Sindicatos, como asociados humanas constituidas por trabajadores, son en sí mismos un constante instrumento de presión sobre los empleadores, para que respete lo legalmente establecido o pactado, tanto para aumentar --

-
- (20) En México la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional, se expidió en el año de 1931. Aunque contiene normas proteccionistas y reivindicatorias de los trabajadores, era necesario, además, la creación de un instrumento legal que les otorgara protección social más amplia, en aspectos tales como enfermedades o accidentes de trabajo, retiro de edad avanzada, paro laboral y muerte; situaciones todas ellas imprevistas, que merman o eliminan su capacidad de ingreso económico. Por todo lo anterior y después de infructuosos intentos, se llegó a la creación de la Primera Ley del Seguro Social, promulgada en el año de 1943, otorgado al trabajador el derecho de exigir, por la vía legal, el pago de una indemnización, que substituya las retribuciones normales de trabajo, cuando éstas queden interrumpidas por las contingencias señaladas. Véase: I.I.S.S. La Seguridad Social en México: Doctrina Servicios Legislación. Información Estadística, Tomo I, México 1964, p. 9-50
- (21) Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. - Sa. ed. México, Ed. Porrúa, 1963. p. 283-307.

como para mejorar las prestaciones que las leyes les otorgan; - además de que la misma estructura económica general de la sociedad se le influye, por la acción de los sindicatos, en favor - de los trabajadores que representan. Así, los sindicatos consti- tuyen grupos de presión sobre los partidos políticos, los patro- nes y el gobierno mismo, sobre todo en los países en los que -- existen grupos de ingresos limitados o donde existe una plurali- dad de regimenes de protección social para los diferentes gru- pos de trabajadores, modificando la acción gubernamental en be- neficio de los asalariados.

El sistema sindical genera la respuesta de los emplea- dores, pero también de la del Estado, mediante la expedición de ordenamientos legales que otorgan derechos al trabajador en su - jornada laboral, salario, vacaciones, vivienda, etc. Pero no uni- camente era necesaria la protección del trabajador en su etapa - productiva, sino también cuando cesase ésta o cuando viese merma- do su ingreso económico, por la pérdida o disminución de su capa- cidad de trabajo, como resultado del acaccimiento de riesgos na- turales o sociales a los que están expuestos. En consecuencia, - se fortaleció la idea del ingreso económico, como la preserva- ción de la salud, siendo Alemania el primer país que, durante el siglo pasado evolucionó ésta, surgiendo así los Seguros Sociales.

2.3. Junquimiento de los Seguros Sociales.

Como ya se ha señalado en el primer capítulo, los indi

cios de lo que hoy es la Seguridad Social, aparecen desde el momento en que el hombre se percató de la inseguridad que lo rodeaba y para contrarrestarla fue creado los mecanismos necesarios, por lo que la evolución de su concepto se encuentra estrechamente ligada a la situación o régimen económico de la época en que surge (22).

Tanto en el Estado feudal, como en los comienzos de la era industrial, se encontraba el otorgamiento de cierto tipo de seguridad social al trabajador y su familia. En el primero, mediante instituciones benéficas basadas en la caridad cristiana; y, en la segunda, al través del mutualismo que, como ya se ha dicho, consistía en agrupaciones de ayuda o socorro mutuos, que voluntariamente se establecieron en casi todos los lugares del mundo, para ayudarse en forma solidaria a resolver, aunque fuera parcialmente, las necesidades que se presentaban al trabajador, como consecuencia de la insuficiencia de ingresos monetarios.

A mediados del siglo XIX (23) y ante el aumento de los infortunios de los grupos obreros dentro de las sociedades de estructura capitalista y con gran desarrollo industrial, se hizo notable su inconformidad, estimulada ésta medida mediante la aparición de teorías revolucionarias o reformistas, que los invitaban a combatir la explotación de que eran víctimas. Por lo que, frente a la inquietud y a los intentos de sublevación de la clase la-

(22) Vid. Supra, p. 1

(23) Porones Prieto, Ignacio. Tesis Mexicana de Seguridad Social, México. I. E. S. S. 1970. p. 8

borante, la intervención del Estado se hizo indispensable, al principio prohibiendo la agremiación y reprimiendo la acción política de los trabajadores y, posteriormente, al percatarse los gobiernos de los diferentes países, de la gravedad que representaba el hecho de que cada día hubiese más personas desocupadas o incapacitadas por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, promulgó las primeras leyes modernas de protección al trabajador; que se verán a continuación.

2.3.1. Europa.

Si bien es cierto que algunos autores (24), al referirse a los antecedentes inmediatos al Seguro Social, los ubican dentro del Derecho alemán, otros aseguran que fue en Francia, antes que en Alemania, donde existen algunos antecedentes, que aún cuando no llegaron a plasmarse en un ordenamiento legal como el germánico, se pueden considerar directamente vinculador con el régimen del Seguro Social, tales como el "Reglamento de Colbert" del año de 1663 (25), donde se establecía un descuento obligatorio en las retribuciones de los tripulantes de los barcos de guerra, para atender a los gastos de su hospitalización, acción semejante a la que se ejerció posteriormente en el cobro de las cuotas, al crearse el Seguro Social en el Siglo XIX.

Igualmente en Francia, en el año de 1709, se localiza otro antecedente de los Seguros Sociales, al efectuarse descuen-

(24) Véase: Zetina Malagón, Alfonso. "La Seguridad Social y el Derecho del Trabajo". Revista Mexicana del Trabajo, Núm 2. México, abril-mayo-junio, 1968, p. 70.

(25) Enciclopedia Jurídica Smba, Tomo XXIII, Op. Cit. p. 115.

tos obligatorios al personal civil de los artesanos, para asistirlos en caso de accidentes de trabajo; y en el año de 1793(26), --- existió en el mismo país, un proyecto de pensiones para los pobres que hubiesen de trabajar después de veinticinco años de servicios.

Pero aún cuando fue la Gran Bretaña el país europeo cuyo preponderante desarrollo industrial de mediados del Siglo XIX, motivó que esta nación ejerciera su dominio en el mercado internacional, haciéndose sentir sus efectos en muchos países, por lo que respecto al Seguro Social, fue Alemania la que inició virtualmente este sistema, al aplicar una política de intervencionismo del Estado; primero, mediante la creación de una "Unión Aduanera", para defender su industria (27). Este hecho creó la necesidad de proteger al trabajador como parte de la industria, expidiéndose, por lo tanto, el 21 de junio de 1869(28) la "Ley del Trabajo", que estimulaba la obligación de la sociedad y del Estado de proteger a los asalariados, como una parte integrante de los factores de la producción.

Debemos aclarar que con anterioridad a esta Ley, existían antecedentes sobre cierto tipo de Seguro Social en Alemania, advirtiéndose que durante los años de 1827 a 1859(29), se propició una - marcada tendencia a constituir cajas de socorros mutuos, destacándose entre ellas las de "Niedrbrom", "Munster" y "Petite Roselle" ---

26) Idem.

(27) Alvarez Treviño, Aurora Andrea. Convenios Internacionales en - Materia de Seguridad Social y su actualización dentro de la -- Legislación Mexicana. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Industriales). México, Universidad Iberoamericana, 1968. p. 57.

(28) Idem.

(29) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII. po. Cit. p. 116.

(Alsacia), así como un fuerte movimiento mutualista, sobre la base de cotizaciones obligatorias.

Así, durante la segunda mitad del siglo pasado(30), a consecuencia de la Revolución Industrial y de las luchas obreras que empezaron a surgir en varios países europeos, se forjó un movimiento político social en Alemania que modificó la ideología política del Estado y dió lugar a la creación del Seguro Social, cuya intención inicial fue la de compensar al trabajador y a sus familiares con prestaciones en dinero y en especie cuando, por razones de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, vejez o muerte, perdía transitoria o definitivamente su capacidad de trabajo.

Ahora bien, esta modificación en la ideología política del Estado fue impulsada por Otto Von Bismarck(31), quien trató de buscar el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores alemanes, aminorando la acción de los riesgos de la inseguridad social, mediante programas de previsión social, medida que respondía más bien a un fin político que social, al tratar de atraer a las clases económicamente débiles y unirlos en torno al Estado, para evitar de esta manera los progresos del socialismo de esa época.

Bismarck, cuya audacia política quedó demostrada al lo

-
- (30) Petño, José Félix y Manzanilla, Luis Miguel. "Formación del Personal, de Salud ante las necesidades de la Seguridad Social" (Ponencia Oficial de la Federación Panamericana de Asociaciones de Facultades de Medicina). Citada en: Revista Seguridad Social, Núm 66, México, noviembre-diciembre, 1970. - p. 41-51.
- (31) fungió como Primer Ministro del Emperador Guillermo I. de Alemania y se le conoce con el sobrenombre de "El Canciller de Hierro. Véase: Zetina Malagón, Alfonso. Op. Cit. p. 71

gerar la unificación de Alemania bajo la hegemonía de Prusia, intentó además conducir a la clase obrera hacia un socialismo del Estado y al percatarse que el movimiento obrero social-demócrata atentaba contra la tranquilidad del país, trató de obstaculizarlo, dictando en el año de 1876(32), la "Ley antisocialista", mediante la cual se prohibía toda asociación que tendiera a la transformación del orden político social, por razón de la enseñanza de doctrinas demócratas, socialistas o comunistas. Por otra parte, "eliminó de un plumazo" - (33) al Parlamento, acciones éstas que provocaron un clima de pérdida de libertad de pensamiento, agudizado por el descontento de los trabajadores, ante la expedición de la susodicha Ley antisocialista.

Si Bismarck influyó en la expedición de la "Ley antisocialista", que despertó gran inquietud e incertidumbre entre la clase trabajadora, por otro lado, para ganársela, fomentó el socialismo del Estado y justificaba la respuesta de éste a las demandas de los trabajadores, afirmando: "El que tiene una pensión para su vejez, está mucho más contento y es mucho más fácil de tratar. Aunque se precisase mucho dinero para adquirir el contento de los desheredados, no será nunca demasiado caro: Sería, por el contrario, una buena colocación de dinero, pues con ello evitaríamos una revolución que consumiría cantidades muy superiores" (34).

(32) Zetina, Malagón. Op. Cit. p. 72

(33) Idem.

(34) México, I.M.S.S. México y la Seguridad Social, Tomo I. Op. Cit. p. 275-276. (El subrayado es nuestro).

En el mensaje pronunciado por Bismarck, con motivo del anuncio de la creación de los Seguros Sociales, afirmó: "Que del -- trabajador importe no solamente su presente, sino también y acaso -- más aún, su futuro; y que era así, porque en el presente le salva -- su esfuerzo, en tanto que el futuro es lo imprevisto y desconocido, y por ello debe asegurarse" (35).

El desarrollo del Seguro Social en Alemania, como en todos los países en donde se ha implantado, éste fue progresivo, estbleciéndose en el año de 1883, "El Seguro de Enfermedades Genera---les", al año siguiente, en 1884 el de "accidentes de trabajo" y en 1889 el de "Vejez e Invalidez"; siendo hasta el año de 1911 cuando se logró la recopilación de estas disposiciones, formando el primer "Código General de Seguros Sociales".

En Alemania se supo aprovechar la coyuntura de la crea-- ción del Seguro Social, pues coincidió con la demanda de protección de los trabajadores ante el Estado, agudizada por el alto desarro-- llo industrial del país; además que marcó la pauta a seguir de los movimientos sociales de otros países en iguales circunstancias, que pretendieron más tarde la implantación de una justicia social, con la inclusión en sus programas de reivindicación social y de la crea-- ción del Seguro Social Obligatorio.

Según algunos autores (36), Bismarck creía que al otorgar

(35) Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II. Op. Cit. p. 6.

(36) Véase: Osorio y Florit, Manuel. "Previsión Social". Enciclope-- día Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Op. Cit. p. 108.

el Estado esas concesiones de tendencia obrerista, podría desviar a las masas trabajadoras de su inclinación marxista, atrayéndolas hacia una posición gubernamental; por lo que los disputados socialistas se opusieron a los proyectos de previsión social propuestos por el Estado. Pero independientemente de cuál fue el pensamiento que le dio origen, el plan para establecer los Seguros Sociales al amparo de normas jurídicas tuvo el éxito deseado, existiendo a la fecha un indudable reconocimiento unánime a la labor de Bismarck, que ha quedado registrado por la historia; aún cuando posteriormente, en la evolución de los Seguros Sociales a la Seguridad Social, efectuado durante el Siglo XX, se hayan modificado los objetivos iniciales, identificándose cada vez más por la búsqueda del bienestar de la comunidad entera y no sólo de la clase obrera y representando un factor determinante de la distribución del ingreso, como se verá más adelante.

El ejemplo de Alemania (37), como se detalla a continuación, fue seguido por otros países, como reacción a la enorme cantidad de siniestros que la técnica industrial causaba entre los trabajadores, siendo por lo tanto que las primeras leyes de protección fueron las relativas a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

(37) Fuente: Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXIII, Op. Cit.

Leyes sobre Protección de Accidentes de Trabajo.

<u>Países</u>	<u>Año</u>
Alemania	1884
Noruega	1894
Inglaterra	1897
Francia, Dinamarca e Italia	1898
España	1900
Bélgica	1903
Rumania	1912
Bulgaria	1928
Portugal	1919
Polonia	1920
Yugoslavia	1922
Checoslovaquia.	1923.

Por otro lado, los demás países europeos en la creación de sus respectivos seguros sociales les implantaron características especiales, según su grado de desarrollo y necesidades, cubriendo otro tipo de contingencias. como: (38)

<u>Países</u>	<u>Remas de Seguro</u>	<u>Año</u>
Italia	Con una alta tasa de natalidad, creó un seguro de maternidad.	1910
Gran Bretaña	Débito a la gran industrialización - que alcanzó en esa época y con problemas de desocupación de trabajadores, creó el Seguro de Desempleo, -- siendo este obra de Lloyd George.	
Francia	Con un bajo índice de crecimiento demográfico, creó las asignaciones familiares.	

Lo que es un hecho, es que el nacimiento de las primeras leyes sobre seguros sociales está ligado históricamente a los problemas planteados por la clase obrera del Siglo XIX, situación que se explica por las siguientes causas:

(38) Bernaldo de Quirós, Juan. "El Seguro Social: Su origen, concepto y Evolución hacia la Seguridad Social". Op. Cit. p. 6

Primera.- Los trabajadores que obtenían su único ingreso del alquiler de su fuerza de trabajo se encontraban en una posición especial de inseguridad, a partir del momento en que perdían su capacidad laborante, debido a enfermedades, vejez o cualquier otra -- causa fortuita que les impidiera trabajar.

Segunda.- La clase obrera del Siglo XIX, además de vivir miserablemente, no contaba con ninguna Ley social que la protegiera, teniendo jornada agobiadora de trabajo, hasta de 15 o más horas, situación que influyó en el aumento del número de accidentes de trabajo.

Tercera.- Como resultado de la formación de las sociedades industriales del siglo pasado, se acentuó la diferencia existente entre la clase patronal y la obrera, teniendo como característica principal esta última, su inseguridad social.

De lo anterior, se puede concluir que en Europa la idea de la creación de los seguros sociales del siglo pasado, fue para -- tratar de aliviar la inseguridad en que vivían los asalariados, ya que allí la clase obrera era la más pobre y por lo tanto, fue más -- sencillo adoptar las técnicas de la responsabilidad mutua y de los seguros a los grupos que contaban, al menos, con un ingreso económico que, aun cuando era suficiente, pudiera ser fijo.

Debemos reconocer también que el surgimiento de los seguros sociales en Europa se encuentra ligado estrechamente, entre -- otras causas, a la presión directa que las masas trabajadoras ejer-

cieron sobre el Estado, acción que provocó que éste asumiera una actitud de protección al trabajador y a su familia, garantizándole la seguridad de un ingreso en situaciones calamitosas.

Concluida la Primera Guerra Mundial el Seguro Social, primera etapa práctica de la Seguridad Social, se extendió a los demás Continentes, siendo América el primero de ellos y posteriormente, ha surgido paulatinamente en casi todos los países del mundo.

2.3.2. América Latina.

Hablar de los seguros sociales en América Latina (39), significa remontarse al estudio de las diferentes declaraciones de principios, expuestas por los caudillos de la Independencia, en las cuales se encuentran las primeras raíces que más tarde sirvieron de inspiración para la formulación de Constituciones y Legislaciones, con normas protectoras para el trabajador, encontrándose en ellas los conceptos que se señalan a continuación y que constituyen la esencia misma de la seguridad social del siglo XX (40).

<u>Autor</u>	<u>Lugar y Año.</u>
<u>José Ma. Morelos y Pavón</u>	Congreso de Chilpancingo, 1813. (México).

"La ley humana debe moderar la opulencia y remediar la miseria, aumentando el jornal del pobre para liberarle de la necesidad".

(39) Solamente se hace mención de los países latinoamericanos, en virtud de que el desarrollo de la Seguridad Social en Estados Unidos y Canadá, presenta características diferentes.

(40) Bernaldo de Quirós, Juan. El Seguro Social: Su Origen... Op. Cit. p. 6

José Gervasio Artigas

"Que los infelices sean los más privilegiados en el reparto de las estancias".

República Oriental de Uruguay. Reglamento Provisional, 1815. (Uruguay)

Simón Bolívar.

"El sistema de gobierno más perfecto es aquel que proporciona una mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política".

Congreso de la Angostura, 1819. -- (Colombia).

En la segunda década del Siglo XX (41), los primeros indicios de lo que serían los seguros sociales en el Continente Americano, se encuentran en las leyes de jubilaciones y pensiones promulgadas en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Uruguay las que extendieron sus beneficios a los trabajadores privados, organizándose en forma de seguros sociales, después de cubrir originariamente sólo a los empleados y funcionarios públicos.

En Argentina y Uruguay se formaron bajo el nombre de Cajas de Previsión y Jubilaciones (42), instituciones que cubrían contingencias de invalidez, vejez y sobrevivientes, a determinadas profesiones laborales y asalariados agrícolas o urbanos, mediante pensiones estatales no contributivas.

De lo anterior se colige que los elementos básicos de los seguros sociales latinoamericanos se fundamentaron en garantizar los medios de subsistencia y protección de las condiciones de traba-

(41) Ibidem. p. 8

(42) Bernaldo de Quirós, Juan, Evolución de la Seguridad Social en América. Curso sobre Salud Ocupacional en las Instituciones de Seguridad Social, impartido en el CIESS, México, I.N.S.S. p. 1

jo a su población económicamente activa, necesitada de una tutela social, medidas que al encontrar su base en la responsabilidad del Estado, compartida con los patrones, se plamaron en Regímenes de Jubilaciones y Pensiones, protección e indemnización contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como medidas particulares para los casos de maternidad.

Los sistemas de Jubilaciones y Pensiones que protegieron inicialmente a los funcionarios y mpleados públicos, ampliando se después a determinados sectores de la población trabajadora, tuvieron su base en las leyes del Registro Civil, las cuales vinieron a constituirse como una prolongación de los Montepíos de Ultramar, de la época de la Colonia (43).

Por lo que se refiere a las leyes de protección e indemnización contra accidentes de trabajo, empezaron a surgir en Latinoamérica en los primeros años del presente siglo, de la siguiente manera (44).

Leyes sobre Protección e Indemnización contra Accidentes de Trabajo.

<u>País.</u>	<u>Año.</u>
Puerto Rico	1901
Guatemala	1906
El Salvador	1911
Perú	1914
Venezuela	1915
Argentina	1915
Chile	1916
Panamá	1916.

(43) Idem.

(44) Ibidem. p. 3

México (45)	1917
Bolivia	1924
Ecuador	1928
Nicaragua	1930
Honduras	1936
República Dominicana	1937
Haití	1938 (46)

El fundamento jurídico de estas leyes sobre accidentes de trabajo, se encuentra en la teoría del riesgo profesional, plasmado en la Ley francesa del año de 1898, que dos años más tarde --ado ptó la legislación española, disposiciones ambas que sirvieron de base a las normas jurídicas latinoamericanas, que imputaban al patrón la obligación de reparar el daño sufrido por el trabajador. (47).

Desde 1931 las legislaciones laborales de México y Chile normaron la protección de la maternidad, garantizando el salario -- de la mujer trabajadora durante el embarazo, parto y puerperio, protección que en México se trasladó en una notable amplitud y mejora rfa dentro del Ramo II de los Seguros de Enfermedades y Maternidad, establecidos por su Ley del Seguro Social (48).

Los Seguros sociales en América Latina se han sustentado en cubrir pensiones de jubilación, indemnización por accidentes de

(45) Véase: México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Capítulo del Trabajo y Previsión Social). México. -- Ed. Andrade. 12a. Ed. 1964. p. 101-110.

(46) Se incluyen sólo las leyes de accidentes de trabajo anteriores a la Segunda Guerra Mundial, porque posterior a esta surgió -- el concepto de Seguridad Social, como se verá más adelante.

(47) Bernaldo de Quirós, Juan. Evolución de la Seguridad Social en América. Op. Cit. p. 2

(48) I.M.S.S. Ley del Seguro Social, 1973, p. 49. (En la forma -- efectuada a este instrumento legal, en abril de 1973, se incorporan las guarderías para hijos de mujeres-trabajadoras aseguradas, como Ramo IV del Seguro Social.

y enfermedades profesionales y la garantía de ingresos y servicios a la madre trabajadora, como protección a la maternidad; estando lejos todavía el que se pueda impartir una seguridad social integral, que asegure la generalidad de las contingencias y ampare a la totalidad de su población, como se verá posteriormente, pero -- considerando los seguros sociales como primera etapa a este sistema, han surgido en casi todos los países latinoamericanos, según lo muestra la siguiente relación:

ALGUNOS SEGUROS SOCIALES EN AMERICA LATINA (49)

Argentina	1904
Brasil	1923
Chile	1924
Bolivia	1935
Ecuador	1935
Perú	1936
Venezuela	1940
Panamá	1941
Costa Rica	1941
Paraguay	1943
México	1943
Colombia	1944
Guatemala	1946
República Dominicana	1947
El Salvador	1949
Haití	1951
Nicaragua	1959
Honduras	1959.

Se puede afirmar, sin embargo, que en América Latina los sistemas de previsión social fueron precedidos de una larga tradición de carácter público y privado, encaminada a satisfacer dentro de cada comunidad los estados de necesidad perentoria y contribuir

(49) Fuente: Bernaldo de Quirós, Evolución de la Seguridad Social - en América. Op. Cit. p. 7

a. la solución de los problemas sociales (50). Así, tanto las instituciones de asistencia pública, como las de beneficencia privada, - constituyeron los métodos más accesibles de ayuda a la población -- necesitada, antes de que se realizara el desarrollo de las formas - de protección social obligatoria, enmarcadas en las leyes de seguridad social, que poco a poco se fueron promulgando en los distintos países.

Por lo que respecta a los seguros sociales en sí, surgieron primero como una parte de los programas de política social, sólo para algunos sectores asalariados, al igual que en el continente Europeo, por lo que concentraban sus beneficios en una parte reducida de la población económicamente activa, quedando subsistente la - necesidad de la protección obligatoria para la gran mayoría de los trabajadores, siendo tal medida el resultado de las presiones iniciales ejercidas por los diferentes sectores laborales e intereses de las empresas; pero esta situación ha ido evolucionando al través del tiempo, habiéndose logrado, en algunos casos, la unificación de los seguros sociales en sus aspectos legales y administrativos (51) así como a la extensión gradual de los mismos a todos los asalariados (52).

(50) Moles, Ricardo. "La Seguridad Social y los Servicios Sociales" Seguridad Social, Núm. 57, México, mayo-junio, 1969, p. 21.

(51) Ibidem, p. 32

(52) Como ejemplo de la unificación legislativa e institucional, se tiene el caso de Bolivia, con su Código de Seguridad Social y la Caja Nacional de Seguridad Social, de 1959.

En cuanto a los empleados del sector público, las prestaciones que otorgan los organismos de Seguridad Social, administrativamente separadas del Seguro Social, garantizan los ingresos en casos de vejez, enfermedades y otras contingencias previstas por los Seguros Sociales, procurando también preservar la salud, dándose estos servicios al magisterio, las fuerzas armadas y los grupos de trabajadores al servicio de las oficinas gubernamentales, como sucede en diversos países (53).

Referente a las ramas del Seguro de Desempleo (54) y la de Asignaciones Familiares, éstas no se han generalizado en América Latina por razones obvias, ya que aun cuando el desempleo no es privativo sólo de los países altamente desarrollados, estos no cuentan con los recursos económicos suficientes para hacerle frente en su totalidad y en caso de implantarse, podría provocar una carga - - excesiva en las instituciones del Seguro Social. Las asignaciones Familiares, que son generalmente un medio de fomentar la natalidad,

(53) En México, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.), es el organismo que imparte la Seguridad Social a los empleados del Sector Público. Para las Fuerzas Armadas existe, así mismo, un organismo para tal fin.

(54) El Seguro de Desempleo, íntegramente constituido por subsidios en dinero, servicios de colocación obrera y formación profesional, por lo que respecta al Continente Americano, sólo existe en Canadá y Estados Unidos de Norteamérica. En los demás países latinoamericanos, únicamente se cuenta con formas parciales de seguros contra desempleo, al través de una protección indirecta, consistente en la conservación de los derechos adquiridos por el trabajador, por un tiempo después de su cesantía, a ciertas prestaciones en dinero y sobre todo, a la atención médica.

como sucede en algunos países (55), es una medida innecesaria en los países latinoamericanos, donde el factor de crecimiento demográfico tiene un índice promedio de 2.9, que es uno de los más elevados del mundo (56).

Las asignaciones familiares existen en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México (57) y Uruguay, frecuentemente en regímenes específicos separados del régimen general del Seguro Social, otorgando prestaciones diversas, que constituyen un apéndice del mismo, con programas dirigidos en beneficio de la familia del asegurado, en aspectos de protección económica, médica, escolar, etc.

No debe pasar inadvertido que en América Latina, al través de los seguros sociales, se realiza una labora muy amplia y benéfica, puesto que no sólo liberan de cargas familiares el presupuesto familiar, sino que tienen además una función preventiva, no

(55) En el caso de México, las asignaciones familiares consisten en: "una ayuda por concepto de carga familiar y se concederá a los beneficiarios del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada... Véase: Artículo 164 de la Ley del Seguro Social, México, O. I.M.S.S. p. 125.

(56) América Central y México superan el promedio con un índice de crecimiento de la población de 3.4. al igual que América del Sur (excluyendo el Cono Sur) con 3.0; en cambio con 1.8. La población calculada en América Latina, en el año de 1972, era de 291 millones, considerándose que en 1985 ascenderá a 435 millones. (Datos tomados de la Conferencia de Millon Mauri, - Manuel. "Un análisis sobre la Problemática del Desarrollo, - la planeación y la Seguridad Social en América Latina". México, Cursos en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), 1972.

(57) En el caso de México, véase la Ley del Seguro Social, capítulo V, Sección Séptima. "De las asignaciones familiares". Op. Cit. p. 164 y ss.

busteciendo la salud física y mental del individuo.

En lo referente a otros servicios que debe otorgar la seguridad social tales como educación, vivienda y desarrollo integral de la comunidad, en los seguros sociales actuales están comprendidos dentro de la definición de "Servicios Sociales", que conciernen al mejoramiento de las condiciones materiales y morales de vida del hombre, así como a la expansión de sus posibilidades individuales y colectivas; teniendo como ejemplo de lo anterior la "Escuela de Formación Laboral", a cargo del Instituto de Seguros Sociales en Santo Domingo (58) y en México los "Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar" (antes casa de la Asegurada), los centros deportivos y otros servicios a cargo de la Jefatura de Prestaciones Sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social (59).

En el informe sobre el tema "Relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios de Previsión", presentado por la señora Merriam a la XIV Asamblea de la Asociación Internacional de la Se--

(58) Bernaldo de Quirós. La Evolución de la Seguridad Social en América. Op. Cit. p. 5

(59) La acción del Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.) - independientemente del aspecto médico, se desenvuelve en múltiples actividades de carácter social entre las que cabe señalar las de los "Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar", destinados a servir a los trabajadores asegurados y a sus familiares beneficiarios; las de los centros para Jóvenes y Talleres de Capacitación, dedicados a atender a los mismos trabajadores y a sus hijos, que tienen como misión fundamental, la de contribuir a su formación técnica. Ambos con actividades tendientes al aprovechamiento del tiempo libre de los trabajadores en tareas recreativas y creadoras del tipo cultural o deportivo, cuentan con instalaciones deportivas, teatros o salas de proyección y otras, que estimulan el deseo de superación del ser humano. Véase: I.M.S.S. La Seguridad Social en México. Tomo I. México, 1964. p. 3

guridad Social (A. I. S. S., Estambul, 1961), se distinguen los siguientes grupos de servicios sociales.

"I. Servicios Sociales para completar las prestaciones en dinero; II. Servicios Sociales al margen de las prestaciones en dinero; III. Servicios Sociales para ayudar a las familias y ampliar, de manera efectiva, las prestaciones; IV. Readaptación física y servicios de prevención de accidentes; y V. Servicios de empleo" (60).

Tales características de los Seguros Sociales se han ido generalizando poco a poco en los diversos países de América Latina, como medio de colaborar a su proceso tecnológico y la captación de la mano de obra necesaria, según la demanda de su desarrollo. Así los fondos destinados a la Seguridad Social en estos países poco industrializados, pueden combinar una inversión adecuada y eficaz, tanto en las prestaciones económicas que substituyen la capacidad de ingreso del trabajador, como en los servicios sociales que acrecientan la eficacia de los recursos humanos.

La Segunda Guerra Mundial produjo un cambio fundamental sobre las ideas en materia de previsión y bienestar social, no sólo en Europa sino también en América, constituyéndose la Seguridad Social en un instrumento de bienestar social y elevación de los niveles de vida de la clase trabajadora, por lo que su incorporación a los regímenes sociales reviste características primordiales en Amé-

(60) Moles, Ricardo, Op. Cit., p. 42.

rica Latina, debido a la creciente demanda de bienes y servicios - que ésta necesita para atender los requerimientos de un mayor número de habitantes, resultado de aumento constante y acelerado de su población.

Como conclusiones podemos decir que, a pesar de que en América Latina los primeros seguros sociales se basaron inicialmente en la adopción de los mismos patrones que funcionaban en Europa su implantación práctica fue diferente, por las siguientes razones:

PRIMERA.- En los países europeos, de distinta estructura económica a los latinoamericanos, se presentó un gran auge de industrialización y la implantación de los seguros sociales fue inmediata, urgente y necesaria para resolver el problema de sus trabajadores y mitigar en parte su miseria, como medio de prolongar la existencia del sistema y de los regímenes gubernamentales; en cambio, la implantación de los seguros sociales en Latinoamérica ha sido más lenta, pero con los mismos objetivos de protección para los trabajadores.

SEGUNDA.- Los procedimientos establecidos en el Continente Europeo no correspondían a la realidad política, económica y social de los países latinoamericanos.

TERCERA.- Al adaptarse en los países de América Latina - el modelo europeo de implantación de los seguros sociales, este sistema tuvo como resultado una gran limitación en la cobertura de los riesgos amparados, así como en otras características que desde un -

principio reflejaron la existencia de inadecuados modelos de atención al asegurado, lo que ha ido corrigiendo con la práctica.

CUARTA.- Aún cuando se ha procurado ir incrementando la extensión de los seguros sociales a todos los sectores laborales, la población cubierta por estas instituciones en América Latina, - en relación a su población económicamente activa es todavía menor, compara con el número de asegurados que ampara cada uno de los países europeos.

Sin embargo, el desarrollo de los seguros sociales latinoamericanos, en los últimos cuarenta años, ha sido muy importante, aún cuando existan diferentes características en su implantación - dentro de cada país, como lo es la multiplicidad de instituciones encargadas de impartirlos.

Para algunos autores (61), las circunstancias históricas del desarrollo de los seguros sociales en América Latina, han determinado con frecuencia la creación de diferentes regímenes para diferentes grupos profesionales, vinculando la técnica de financiamiento de los seguros sociales directamente con los salarios; pero esta medida presenta serios obstáculos para la extensión de la seguridad social a otros grupos, cuyas condiciones y características no permiten aplicar esas técnicas, como por ejemplo: los trabajadores agrícolas, domésticos, profesionistas libres y trabajadores de la indus

(61) Mesa Redonda OIT-CISS. "Los problemas específicos de la Seguridad Social en el área latinoamericana". (Informe Final), citado en Seguridad Social, Núm. 55, México, enero-febrero, 1969. p. 185-209.

tria familiar, por lo que sería recomendable que, en base a la reciente experiencia mexicana (62), se fuera implantando paulatina-- mente el Seguro Social a estos sectores de la población, bajo ca-- racterísticas diferentes, en cuanto a tipo de contribución, ramas de seguro, etc. (63).

Para destacar la importancia que se concede en América - Latina a la seguridad social, se incluye el Cuadro Núm IV, en el - apéndice de este estudio.

-
- (62) La nueva Ley del Seguro Social Mexicana, promulgada en abril - de 1973, con sus reformas y adiciones de enero de 1975, esta-- blece las tesis jurídicas necesarias para lograr la incorpora-- ción paulatina de numerosos grupos de personas, aún no protegí-- das por esquemas de Seguridad Social.

Dentro de estas nuevas formulas, se encuentra la ampliación de la protección a nuevos sectores de la población, habiéndose in-- corporado hasta el año de 1974 a los tabacaleros del Estado de Nayarit, a los henequeneros del Estado de Yucatán, a los ejida-- tarios del Plan Chotalpa y de la Comarca Lagunera, a los teje-- dores de fibra de la regfn mixteca de los Estados de Camaca, - Puebla y Guerrero y 100.000 familias productoras de aguamiel - de diversos Estados de la República Mexicana, con un total de \$600.000 personas, de las cuales casi 200.000 corresponden al Estado de Hidalgo. Así mismo, durante el año de 1975, se ha ex-- tendido el Seguro Social obligatorio a nuevos grupos, como son los productores de Cebó, de los Estados de Chiapas, Nayarit, - Oaxaca, Puebla, Tabasco y Veracruz, así como a los vendedores ambulantes de Lotería Nacional para la Asistencia Pública. La mayor parte de estos últimos recibe ya los beneficios de la -- Seguridad social y se trabaja aceleradamente en la extensión e incorporación de agricultores, cacaoteros, copreros, tabacale-- ros forestales, resineros y mineros de diversos Estados del - país. Cfr. Anón: Jornada Nacionales. Tiempo Semanario de la -- Vida y la Verdad, México 15 de septiembre de 1975. Vol. LXVII, núm 1741, p. 23-24.

- (63) Cfr. Mantecón Gutiérrez, Leopoldo. "El Seguro Social y el Cam-- po". Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadísti-- ca, México, octubre-diciembre, 1974, p. 141-154.
Véase cuadro Núm. en el apéndice

2.4. El Concepto de Seguro Social según la Doctrina.

El término Seguro Social, al igual que el de Seguridad Social, sigue siendo motivo de controversias; sin embargo, a continuación se hará referencia a algunas definiciones del primero a la luz de la doctrina, establecidas en México y en otros países por los especialistas de este tema, con el objeto de señalar las características más notables de él, lo que nos servirá posteriormente para tratar de establecer las diferencias entre ambos conceptos y poder llegar a las conclusiones que propondremos en este estudio.

2.4.1. Definiciones en México.

No obstante ser de nacionalidad extranjera, Emil Schoenbaum y Juan Bernaldo de Quirós, el primero checoslovaco y español el segundo, consideramos sus definiciones sobre Seguro Social como de autores mexicanos, en razón de que de aquí donde las propusieron, durante su larga estancia en nuestro país, tiempo en el cual ambos tuvieron una amplia participación en los aspectos de la Seguridad Social Mexicana.

Emil Schoenbaum (64) define el término Seguro Social, expresando: "El Seguro Social es parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias económicas, sociales y de salud, cuyo costo puede cubrirse por los ingresos ordina--

-
- (64) Elaboró importantes estudios actuariales y participó en la creación de la Ley del Seguro Social Mexicana y en varias de sus reformas, colaborando como Asesor Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, hasta su fallecimiento acaecido en el año de 1967.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

rios dentro del presupuesto de un trabajador o de todo ciudadano, - fenómenos que con base en los datos de la estadística, pueden ser - valuados por una colectividad amenazada por los mismos riesgos, - - siempre que esa colectividad sea lo suficientemente numerosa y ---- obligada al aseguramiento por una ley" (65).

Del estudio de su definición podemos desprender las si--- guientes características del Seguro Social.

Primera. El señalamiento de que el Seguro Social es una - parte de la política social, en beneficio de sus trabajadores-ase-- gurados y que por lo tanto, es necesario que sea emprendido por to-- do Estado.

Segunda.- La extensión de los beneficios del Seguro So--- cial a todo ciudadano que contribuya.

Tercera.- La importancia de los cálculos actuariales en - la organización de todo régimen del Seguro Social, para poder calcu-- larse los riesgos y otorgarse las prestaciones o beneficios; y,

Cuarta.- La estructuración de una institución especiali-- zada, encargada de realizar las actividades relativas al Seguro So-- cial, con la intervención del Estado, que emane de un ordenamiento jurídico.

Sobre lo expuesto anteriormente, vale la pena resaltar - la importancia de los cálculos actuariales en el establecimiento -

(65) Tomado de: Velarde Beristáin, Alfonso. "Seguro Social, Seguri-- dad Social". Boletín de información Jurídica, México, I.M.S.S. Año II. Núm 8, julio-agosto, 1974. p. 37

de todo régimen del Seguro Social, ya que éstos permiten detectar - que tipo de prestaciones pueden ser otorgadas, el costo de las mismas, la frecuencia de los riesgos y la proyección de los mismos, -- datos sin los cuales resultaría inoperante o cuando menos, incosteable.

Es por eso que en México la importancia de la aplicación de las técnicas actuariales es tal, que debe representar el factor decisivo en la toma de decisiones, respecto a la implantación de - nuevos ramos del Seguro Social (66).

Por otro lado, Juan Bernaldo de Quirós (67), integrante - del grupo de intelectuales a los cuales México brindó su hospitalidad, el derrocamiento de la República Española, expresa la siguiente opinión: "El Seguro Social es un servicio público, que cubre toda pérdida o disminución de ganancia o aumento de necesidades a la población económicamente activa, preservando la salud del trabajador y de su familia, por medio de prestaciones en dinero, en espe-

(66) El Licenciado Carlos Gálvez Betancourt, Director General del - Instituto mexicano del Seguro Social hasta el mes de septiem-- bre de 1975, expreso: "Que el establecimiento del Seguro de -- desempleo requiere de la previa elaboración de los cálculos actuariales, que permitan en un futuro la fijación de los nive-- les de desempleo que existan en el país". Tomado de: Anón: "Es justa la petición para crear el Seguro de Desempleo: Gálvez Betancourt. Estudios para saber que tipos de prestaciones podrían otorgarse". El Heraldó de México. Año IX, Núm 3236, 4 de no-- viembre de 1974, p. 1

(67) Eniménte especialista de renombre internacional en materia de Seguridad Social. Prestó sus servicios en el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad social y en en hasta unos días antes de su fallecimiento, ocurrido en junio de 1974, estuvo colaborando en el Departamento de Asuntos Internacionales del I.M.S.S.

cie y en servicios. Así mismo, garantiza el mantenimiento de la ganancia, como la preservación de la salud" (68).

Analizando la definición anterior, puede establecerse que el Seguro Social, como instrumento del Estado, es un servicio público que debe cubrir los riesgos de trabajo de la población económicamente activa, así como los gastos imprevistos, producto de situaciones inherentes a su organización familiar, tales como el matrimonio, los nacimientos y otros sucesos o riesgos, tanto del asegurado como de su familia.

Ahora bien, un eminente especialista mexicano, Gustavo Arce Cano, sustenta la siguiente definición sobre el Seguro Social; "El seguro social puede ser definido como el instrumento jurídico del Derecho del Trabajo, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota fiscal o de otra índole que pagan los patrones, mediante una que pagan los trabajadores y el Estado, o sólo algunos de éstos, a proporcionar al asegurado o sus beneficiarios, que deben ser trabajadores o elementos económicamente débiles, atención médica o una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos laborales o siniestros de carácter social" (69).

La anterior definición contempla otro elemento importante de los seguros sociales: el relativo a quienes deben financiarlo, expresando que la aportación puede ser tripartita (patrones, traba-

(68) tomado de: Bernaldo de Quirós, El Seguro Social: Su origen...
Op. Cit. p. 5

(69) Arce Cano, Gustavo. Los Seguros Sociales a la Seguridad Sociales. México, Ed. Porrúa, 1972. p. 94.

jadores y Estado), sistema que además de haber tenido un fuerte arraigo en el establecimiento de los seguros sociales, surgidos después de la Segunda Guerra Mundial, se propone también como el más adecuado en la recomendación número 43 de la Conferencia Internacional del Trabajo, que señala: "Los recursos del Seguro Social deben constituirse con las cotizaciones de los asegurados y la de sus patrones, así como con la aportación financiera de los poderes públicos" (70).

Sin embargo, en la definición de Arca Cano que contempla la posibilidad de que la aportación sea unipartita, como sucede en el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas -- (71), cuyo régimen del Seguro Social se sustenta en la contribución unitaria por parte del Estado.

Entre otras definiciones de autores mexicanos, sobre el término del Seguro Social, no debemos pasar inadvertida la del Doctor Mario de la Cueva, -ilustre jurista de nuestro país, quien sintetizando sus elementos, surgiera la siguiente: "El Seguro Social, es la parte de la provisión social obligatoria, que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos" (72).

(70) García Cruz, Miguel. La Seguridad Social: Bases, Evolución. - Importancia Económica, Social y Política. México, Gráfica Panamericana, 1956, p. 77

(71) O.I.T. La Seguridad Social. Op. Cit p. 167

(72) Cueva, Mario de la. Derrochó Mexicano del Trabajo, Tomo II. - Op. Cit. p. 193

En el capítulo anterior ya se hizo mención a la previsión social, como consecuente con el establecimiento de los seguros sociales, elemento que se corrobora en esta definición, al considerar como parte de la previsión social obligatoria, que todo Estado debe aplicar para proteger a sus trabajadores.

Otro autor mexicano que propone una definición al término del Seguro Social, es el Doctor Francisco González Díaz Lombardo, - quien señala: "El Seguro Social es el más poderoso instrumento que la sociedad y el Estado moderno han puesto en juego, para que ese - sentimiento innato de fraternidad cristalice y encarne solidarizando el patrón y al obrero, al rico y al pobre, al rentista y al asalariado, por mediación de todos, para que la desventura, el sufrimiento y el dolor sean paliados, en cuanto los medios económicos -- puedan reparar o substituir la capacidad y potencialidad del trabajo, que fue afectada por aquellas causas que puedan debilitarla" -- (73).

Al párrafo anterior contempla la expresión de un anhelo que pretende la realización de una mejor distribución de la riqueza nacional, mediante la implantación de los regímenes del Seguro Social, aún cuando debemos aclarar que esta definición contiene algunos elementos que actualmente se consideran más propios de la seguridad social que de los Seguros Sociales, como veremos en el próximo capítulo.

(73) Tomado de: González Díaz Lombardo, Francisco. Cursillo de Seguridad Social Mexicana. Op. Cit. p. 35

2.4.2. Definiciones de otros países

Aleatoriamente se han seleccionado algunas definiciones del término seguro social, expresadas por autores de otros países, que son las siguientes:

Gran Bretaña.- L. Cohen lo define como: "El Seguro Social es el que confiere al trabajador el derecho de exigir, incluso ante los Tribunales, el pago de una suma en metálico, la entrega de ciertos objetos o el cumplimiento de ciertos servicios, a título de indemnización, por la pérdida de que resulte de determinados acontecimientos que le han ocasionado una reducción en su capacidad de trabajo o una disminución en sus ingresos" (74).

El elemento más importante de la definición anterior, es el carácter de "exigibilidad jurídica", como derecho personal que todo trabajador tiene dentro del régimen del Seguro Social, exigibilidad que no se encuentra, ni en la asistencia pública, ni en ningún otro servicio de carácter asistencial.

Italia.- Humberto Borsi y Ferruccio Pergolesi identifican el término Seguro Social: "Como el conjunto de providencias o provisiones impuestas por la Ley, para garantizar al trabajador su fuente única y principal de subsistencia, ante los acontecimientos imprevistos que supriman la capacidad de trabajo del individuo" (75).

&

(74) Definiciones aportadas por el Pf. Miguel Huerta Maldonado, en el Curso de Seguridad Social, impartido en el Centro de Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México 1968.

(75) Citados por Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo, -- Tomo II. Op. Cit. p. 191

Estos autores hacen referencia aparte de su definición: que tales provisiones deben estar basadas en el Seguro privado y - que deben ser otorgadas mediante la aportación de una cuota reducida por cada sujeto asegurado.

Pero, como ya habíamos mencionado, en la definición de - estos autores italianos se destaca que el Seguro Social es el conjunto de providencias o provisiones impuestas por la Ley, en beneficio de los trabajadores, con lo cual se obliga al Estado a contemplar estas medidas como obligatorias, dentro de la previsión social.

Uruguay. - Francisco de Ferrari propone la siguiente definición sobre el Seguro Social: "Los Seguros Sociales son simplemente un medio -entre otros-, para alcanzar el ideal de la Seguridad Social. Estos consistieron siempre en aplicar la técnica del Seguro mercantil a la previsión y reparación de ciertos riesgos a que estaba expuesta la clase trabajadora, integrada por hombres y viven siempre casi en el límite de la indigencia. Además, los seguros sociales se basan en la idea de la responsabilidad colectiva, lo que explica en parte, por que razón en su sostenimiento participan el Estado, los empleadores y los beneficiarios" (76).

El concepto en que radica esta definición, es que se resalta en ella que los seguros sociales son simplemente un medio para lograr la seguridad social, constituyendo una etapa previa, que

(76) Tomado de Velarde Baristáin, Alfonso. Op. Cit. p. 27

ha contribuido a la mejora social por una responsabilidad colectiva compartida; pero implícitamente plantea también que el desarrollo de la Seguridad Social requiere de otros medios, más generales y completos, que constituirán el movimiento social de protección integral para el ser humano, al que aspira la Seguridad Social y los que se verán en el capítulo siguiente:

Por ahora y para no confundirnos posteriormente, extraeremos de las definiciones comentadas, el concepto de Seguro Social y los elementos comunes que en nuestra opinión lo caracterizan:

Primera.- El Seguro Social tiende a favorecer a la clase económicamente activa, ante la realización de los riesgos naturales y sociales, que hacen perder o disminuir su capacidad de ingreso y de trabajo.

Segunda.- El Seguro Social funciona igual que el Seguro privado o comercial, utilizando cálculos actuariales, con la diferencia de que el segundo es voluntario para el asegurado e implica una ganancia para la compañía, en tanto que el Seguro Social es impuesto por el Estado, apoyado en un ordenamiento jurídico y sin propósito de lucro.

Tercera.- El Seguro Social constituye un instrumento jurídico del Derecho del Trabajo, formando parte de la política de previsión social que el Estado dirige a favor de los trabajadores y de sus familiares, mediante un servicio público de carácter obligatorio, cuyo cumplimiento a favor del asegurado, es exigible jurídicamente.

Quarta.- El Seguro Social protege al trabajador y a su familia contra ciertas contingencias y riesgos, como son: enfermedades generales, enfermedades profesionales, accidentes de trabajo, invalidez, vejez, maternidad, cesantía por edad avanzada y muerte.

Quinta.- El financiamiento del Seguro social se base en un sistema colectivo de protección, con aportaciones generalmente tripartitas, para atender las necesidades de la población económicamente activa, preservando la salud del trabajador y de su familia y previniendo las causas que pudieran dar origen a esas contingencias o riesgos.

Sexta.- El Seguro Social garantiza, por medio de prestaciones en dinero, en especie o en servicios, la atención médica, pensión o subsidios que requiere el trabajador asegurado o sus beneficiarios, para cubrir la pérdida a la que ha dado origen la contingencia, riesgo laboral o siniestro sucedido.

Séptima.- El Seguro Social ampara únicamente a los trabajadores que cotizan y sus beneficiarios legales, por lo que constituyó la primera etapa de la Seguridad Social que pretende abarcar a todos los ciudadanos.

Octava.- En síntesis, que los fines principales que pretende cubrir el Seguro Social actualmente, son:

- a) Prevenir la pérdida de la capacidad de trabajo;
- b) Cesar o atenuar la incapacidad de trabajo, ya suministrando al trabajador medios de subsistencia o rehabilitándolo --

para que vuelva a su actividad; y,

c). Compensar, mediante el otorgamiento de prestaciones, el perjuicio económico resultante de la interrupción o cesación de su actividad.

3. HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL.

3.- HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL

Ún cuando el concepto de Seguridad social es más reciente que el de Seguro Social, fue la creación de éste en algunos países lo que dio origen a la primera, siendo importante destacar el señalamiento que hacen algunos tratadistas (1), al afirmar que el objetivo final de la Seguridad Social es más amplio que el del Seguro social y que éste ha pasado a ser sólo un instrumento inicial de aquella, aunque otros autores confunden ambos conceptos, considerando que el origen de esta data desde el siglo pasado, al mismo tiempo que la institución de los primeros regímenes de seguros sociales (2).

En nuestra opinión, como trataremos de probarlo posteriormente, consideramos que el punto de partida de la Seguridad Social se lo puede ubicar cuando ésta surge al amparo de la aplicación de una norma jurídica, por parte del Estado, para asegurar mejores condiciones de vida y de trabajo a todos los sectores de su población, fundamentalmente la económicamente activa, con una garantía de continuidad y exigibilidad de tales provisiones, en favor del asegurado y de sus beneficiarios.

Ahora bien, en cuanto al término de Seguridad Social, su primera mención la encontramos en el siglo pasado en un discurso -

(1) Bernaldo de Quirós. El Seguro Social: Su Origen... Op. Cit. p. 15.

(2) García Cruz, La Seguridad Social... Op. Cit. p. 59

pronunciado por Simón Bolívar, durante la celebración del Congreso de la Angostura, en febrero de 1819, ya mencionado anteriormente - (3), donde lo expuso como uno de los más caros anhelos de los nacientes gobiernos del hemisferio occidental, para garantizar su estabilidad política y económica.

Pero la adopción del término seguridad social, con su actual significado, se inicia en los Estados Unidos de Norteamérica, ante la necesidad de encontrar una expresión con significado más amplio que la relativa a los seguros sociales, como veremos a continuación en las referencias a la seguridad social en el ámbito internacional y su aplicación dentro de algunos países.

3.1 Algunas referencias a la Seguridad Social en el ámbito internacional

La importancia que la Seguridad Social ha ido adquiriendo en las últimas décadas no debe pasar inadvertida, así como sus variadas actividades y experiencias, que son mejoradas cada día por un mayor número de países que cuentan con este régimen, razones por las cuales en la presente investigación presentamos por separado ambos regímenes de Seguro Social y Seguridad Social, con la pretensión de hacer el señalamiento de sus diferencias y en esta forma, tratar de aglutinar una serie de indicadores de los mismos.

También hemos creído necesario considerar la continuación de algunos hechos históricos referentes a la Seguridad Social, sin pretender profundizar demasiado en ellos, sino sólo para destacar --

(3) Vid. Supra.

su concepción en las siguientes declaraciones de renercusión internacional y el desarrollo histórico de su aplicación mundial.

3.1.1. Estados Unidos de Norteamérica. (Social Security Act.). Ley del 14 de agosto de 1935.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos de Norteamérica fue el primer país que utilizó el concepto de Seguridad social, en su legislación. La Ley del 14 de agosto de 1935. "Social Security Act", promulgada por el Presidente Franklin D. Roosevelt (4), inició en la Unión Americana un programa de Seguridad Social contra el paro laboral y la vejez, así como la protección a los niños, las madres y los ciegos.

Este sistema ha sido considerado, pues, como uno de los antecedentes de la Seguridad Social en el mundo y la aparición de su expresión, consagrada por la legislación estadounidense de ese año, se ha identificado como su origen.

En lo referido al instrumento legal se inclufan, no sólo las formas clásicas de seguros sociales contributivos, sino también aspectos de asistencia económica concedidos por el Gobierno a personas carentes de recursos, con cargo a los ingresos generales del Estado, siendo una característica especial de la Seguridad Social estadounidense, la no inclusión de la protección contra los riesgos de enfermedades generales y el de maternidad, ni el ramo de riesgos profesionales, resultando de la decidida y sistemática oposición que presentaron las asociaciones médicas y las grandes compañías de

(4) Zetina Malagón, Alfonso. Op. Cit. p. 70

seguros de ese país. En cambio, cuenta con la prestación del Seguro contra el desempleo, mediante el cual esta protegida la mayor parte de los trabajadores de la industria y del comercio, contra la interrupción temporal de sus ingresos, a causa del desempleo, sistema que se maneja por un régimen mixto de contribución federal estatal, administrado independientemente por cada uno de los cincuenta Estados de la Unión y el Distrito de Columbia (5).

En la actualidad, el sistema de Seguridad Social de los Estados Unidos de Norteamérica comprende diversos regímenes oficiales, que son administrados, a excepción del Seguro contra el desempleo, por una oficina especializada del Departamento de Salud Pública, Educación y Bienestar, llamada Social Security Board (6).

3.1.2. Carta del Atlántico. (1941).

El 14 de agosto de 1941, reunidos con motivo de la Segunda Guerra Mundial, el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro del Reino Unido, Winston Churchill, después de diversas entrevistas secretas efectuadas en los barcos "Prince Of Wales" y "Augusta", frente a las costas de Terranova, emitieron una declaración conjunta, conocida con el nombre de "Carta del Atlántico", en cuyo artículo 5o. define ideas básicas, que afirman la importancia de la Seguridad Social como objetivo indispensable a cumplir, una vez terminado el conflicto

(5) I.M.S.S. Documentación: Series de Documentación Especializada, Núm. 6, México, Subdirección General Jurídica, Noviembre de 1974, p. 2.

(6) Idem.

to, al señalar: "... promover la máxima colaboración entre naciones en el campo económico, a fin de que todas puedan lograr mejores - - condiciones de trabajo, adelanto económico y seguridad social" (7).

Es pues, a partir de ese momento, que la Seguridad Social empezó a tener una gran importancia en el panorama internacional, - - considerándose que la realización y publicación del "Plan Beveridge", en el año de 1942, es una de las primeras consecuencias de la aplicación práctica de los principios emanados de dicha declaración.

3.1.3. Gran Bretaña. Plan Beveridge.
(20 de noviembre de 1942).

A punto de finalizar la Segunda Guerra Mundial se hacia - - necesario contemplar los problemas de la reconstrucción de la Gran Bretaña, siendo uno de los aspectos más importantes por atender, - - el de la elaboración de un estudio sobre los sistemas de seguros - - sociales existentes en dicho país, mismo que fue analizado por los Departamentos Ministeriales interesados, bajo la supervisión de -- una Comisión Interministerial (8).

Fue así como se constituyó la Comisión Interministerial - - de Seguros Sociales y similares, cuya Presidencia correspondió a -- Lord William Henry Beveridge (9), responsable del informe de la Comi sión, que es ampliamente conocido como "Plan Beveridge" o "Proyecto

(7) Atlantic Chart. Washington, D. C. State Department. August. 14, - 1941.

(8) Beveridge, William Henry, El Seguro Social en Inglaterra. Plan - Beveridge. México, Minerva. (s.f.). p. 47

(9) Idem.

de Seguro Social obligatorio para la Gran Bretaña", el que se dio a la publicidad el 20 de noviembre de 1942. Dicho proyecto, que también se conoce con el nombre de "Informe sobre el Seguro Social y sus Servicios conexos", era tan avanzado en sus planteamientos prácticos en beneficio de los trabajadores que éstos, después del cese de hostilidades, ejercieron una gran presión sobre las autoridades gubernamentales demandando la aplicación del mismo, habiendo sido presentado y aprobado por la Cámara de los Comunes en septiembre de 1944 y puesto en vigor a partir del año de 1945.

El Plan Beveridge tuvo una gran influencia en el desarrollo de los sistemas de Seguridad Social de otros países, como se verá más adelante, llegando a alcanzar una considerable proyección en sus legislaciones.

Por eso es importante transcribir aquí su definición de Seguridad Social, expresada en la parte V del citado plan, que dice: "El término Seguridad Social se emplea en el sentido de asegurar un ingreso que substituya a las retribuciones normales del trabajo, cuando éstas queden interrumpidas por paro, enfermedad o accidente, que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad, que supla la pérdida de recursos para vivir, motivada por el fallecimiento de la persona que trabajaba para proporcionarlos y que atienda a los gastos extraordinarios en las circunstancias extraordinarias, tales como boda, parto y defunción. Ante todo, seguridad social significa seguridad de un ingreso superior a un mí-

nimum determinado, pero su concesión debe estar combinada con el procedimiento que se siga para lograr que la interrupción de los ingresos normales sea lo más breve posible" (10).

Al formular Beveridge dicho Plan (11), tenía como propósito el compensar las desigualdades económico-sociales entre los ciudadanos británicos, que empleaban el Seguro Social y las asignaciones familiares, a efecto de redistribuir los ingresos equitativamente entre todos los ciudadanos; aunque en 1958, para evitar los excesos que pudieran cometerse en detrimento del sistema capitalista inglés, declaró: "Seguridad, libertad y responsabilidad, son las ideas básicas del reporte que escribí en 1942. El Estado debe hacer ciertas cosas, pero no debe hacerlo todo. Debe abolir necesidades, enfermedades, curables y el desempleo en masas, pero deberá dejar un lugar grande para que los individuos provean para su propio bienestar" (12).

2.1.3.1. Repercusiones del Informe Beveridge a Nivel Internacional.

El informe Beveridge ejerció y continúa ejerciendo una --

(10) Ibidem, p. 48

(11) Es interesante hacer notar que existe un segundo informe de Beveridge, menos conocido que el del año de 1942, publicado en 1945, donde se define a la Seguridad Social como: "el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los conciudadanos, contra aquellos riesgos de concreación individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vive". El primero y más conocido de los informes de Beveridge es el titulado "Social Insurance and Allied Services", Londres 1942. Pero el segundo informe fue el que sirvió de base a la gran reforma de la Seguridad Social Británica, ocurrida entre los años de 1945 a 1948. Véase: Alonso Olea, Manuel, Instituciones de Seguridad Social, 2a. ed. Instituto de Estudios Políticos, 1967, p. 13.

(12) Boublat, Op. Cit. p. 6

considerable influencia en la opinión de los tratadistas sobre seguridad social y, especialmente, en las legislaciones nacionales de aquellos Estados que organizaron su sistema de indemnizaciones contra los riesgos sociales inspirados en las concepciones de dicho informe, que en algunos casos llegaron, incluso, a superar la aplicación de este sistema. Para evitar ampliar demasiado la presente investigación, sólo mencionaremos a dos de ellos, además de la Gran Bretaña, donde, como ya hemos dicho, tuvo una mayor influencia, el informe, habiendo logrado la clase trabajadora su aplicación inmediata, después de poner fin a las hostilidades de la Segunda Guerra Mundial.

En primer lugar hablaremos de la Gran Bretaña, donde el sistema de Seguridad social se organiza en base a cinco regímenes, que se pusieron en vigor entre los años de 1945 a 1948, y que son: (13):

a) El Seguro Nacional.- Este cubre prima de maternidad y subvención para gastos funerarios a toda la población, con ciertas condiciones de cotización; prestaciones de vejez y supervivientes a toda la población, con ciertas condiciones también de cotización y de acuerdo a ciertas normas sobre retiro o ganancia; y prestaciones del Seguro de enfermedad o incapacidad para el trabajo y subsi-

(13) Los cinco regímenes de Irlanda del Norte son tan similares y están íntimamente ligados y coordinados con los de la Gran Bretaña, mediante acuerdos de reciprocidad, que prácticamente constituyen un solo sistema, desde un punto de vista objetivo. Véase: I.M.S.S. Documentación: Serie de Documentación Especialada. Núm 8, México, Subdirección General Jurídica, enero de 1975. p. 1-5

dios de maternidad, a todas las personas que ejercen una actividad remunerada o lucrativa, siempre y cuando llenen ciertas condiciones de cotización.

b) El Seguro contra Accidentes de Trabajo.- Este otorga prestaciones relativas al seguro contra accidentes del trabajo y -- enfermedades profesionales a todos los asalariados.

c) Los Subsidios Familiares.- Esta prestación se otorga a todas las personas que residen en Gran Bretaña, siempre y cuando reúnan ciertas condiciones de residencia.

d) La Asistencia Nacional.- Que protege a toda la población, previa justificación de la necesidad; y

e) El Servicio Nacional de Sanidad.- Que ampara a toda la población, sin excepción de condiciones, incluidos los servicios locales de sanidad.

Estos regímenes son interdependientes entre sí, es decir, que al trazarse la estructura de los dos regímenes de seguros, se consideró innecesario incluir las prestaciones médicas como prestaciones de seguros, ya que las primeras son cubiertas por el Servicio Nacional de Sanidad, y al establecerse las prestaciones de Seguros, se consideró en ellas la existencia de disposiciones relativas a los subsidios familiares, dándose por supuesto que en los casos de especial gravedad, en los cuales no exista el derecho a percibir las prestaciones de seguros, éstas serán cubiertas por el régimen de Asistencia Nacional (14).

(14) I.M.S.S. Documentación: Series de Documentación Especializada, No. 8 Op. Cit. p. 1-15

Existen además otras dos prestaciones de Seguridad Social cubiertas, cuyo sistema es administrado por separado y que son:

a).- El Seguro contra el Desempleo.- Que cubre a todos -- los asalariados, siempre y cuando cumplan con ciertas condiciones -- de cotización; y,

b).- Pensiones no contributivas de vejez.- Que se otorgan a todas las personas de edad avanzada, siempre y cuando residan en la Gran Bretaña y reúnan ciertas condiciones de nacionalidad, edad, medios de vida y residencia (15).

Por lo que respecta a la administraciones de estos regímenes de Seguridad Social en la Gran Bretaña, debemos mencionar -- que se sustentan en el principio de gestión directa por parte de -- departamentos gubernamentales, dependientes de dos Ministerios; el de Sanidad y el de Pensiones y Seguro Nacional, cuyos titulares --- responde, ante el Parlamento inglés, del funcionamiento de sus res- pectivos ministerios (16).

Pasaremos ahora a analizar el sistema de Seguridad Social de Francia, del cual se observa que aun cuando sus leyes contemplan varios de los principios preconizados por Lord Beveridge, tales como la unidad de los asegurados, la unificación de los servicios y -- la extensión de la Seguridad Social a nuevos beneficiarios, intro- dujo otras características propias, como las medidas tendientes a -- incrementar la natalidad, que aplicó para evitar el esfrancamiento --

(15) Idem.

(16) Idem.

del crecimiento de la población, característica que se presentó en los países europeos durante el cuarto de siglo (1910-1935), medidas que fueron eliminadas posteriormente (17).

Actualmente podemos observar en este país una compleja -- organización de la Seguridad Social, que comprende:

a) Regímenes concernientes a los asalariados.-- Comprende y de un régimen general que agrupa y protege a los trabajadores de la industria y del comercio, el cual es, por supuesto, el más importante; asimismo, un régimen agrícola que protege a los trabajadores agrícolas; y regímenes especiales propios para los trabajadores de ciertas profesiones o empleos, tales como minas, ferrocarriles, empleados públicos, militares, electricidad y gas, colectividades locales y otros.

b) Regímenes para trabajadores no asalariados.-- Para proteger a la población no dependiente, tales como industriales, comerciantes, artesanos, miembros de profesiones libres, empresarios agrícolas y otros.

c) Un Régimen de Seguro Voluntario.-- Para proteger y beneficiar a todas las personas incapaces de cubrir sin ayuda, sus necesidades, como lo son los inválidos físicos o mentales (18).

Debemos también mencionar que, aparte de las prestaciones cubiertas por los seguros sociales tradicionales, existe en Fran--

(17) Dupand, Paul. La politique contemporaine de la Sécurité Sociale, Paris, Dalloz, 1953, p. 124

(18) I.M.S.S. Documentación: Series de Documentación Especializada, Núm. 2, México, Subdirección General Jurídica, Julio de 1974, p. 1-13

cia y una ayuda especial para vivienda y subsidios familiares.

Por lo que respecta a su administración, la seguridad social francesa depende de un organismo público, que aún cuando todavía no ha logrado otorgar protección a la totalidad de su población, comprende a un gran porcentaje de ésta, protegiéndola contra los principales peligros de la existencia y las circunstancias más graves y costosas de la vida, como son: enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez, maternidad, vejez y los demás aspectos, excepción hecha del Régimen del Seguro contra desempleo, que depende de otra institución (19).

Por último, mencionaremos el Régimen del Seguro Social de Bélgica, país que fue uno de los primeros en reorganizar su sistema de Seguridad Social, inspirado en el informe Beveridge. Mediante la Ley del 28 de diciembre de 1944 se formó un Comité, compuesto por representantes de los medios patronales y obreros, el cual elaboró un proyecto denominado "Acuerdo de Solidaridad Social" (20), que señalaba los diferentes aspectos de la pas social, por instituirse inmediatamente después de terminada la Segunda Guerra Mundial, cuyo contenido incluía, por lo tanto, la reorganización de la Seguridad Social Belga.

Es importante señalar que los autores de esta reforma, influenciados por el Informe Beveridge, lograron grandes avances en su sistema, no obstante la ocupación alemana de su territorio, lo

(19) Idem.

(20) Durand, Paul. Op. Cit. p. 26

que representaba múltiples obstáculos para poder consultar a los representantes del poder legal, sobre la ayuda que el presupuesto nacional podría aportar para el establecimiento de la Seguridad Social, a pesar de lo cual la legislación belga se caracterizó, desde el principio, por incluir dentro de las nuevas instituciones de Seguridad Social a la mutualidad, previendo su aplicación inmediata, al obtenerse el apoyo de los medios relacionados con la propia Seguridad Social.

Después de la ocupación las medidas de Seguridad Social fueron considerablemente mejoradas e incrementadas, como se observa en la Ley del 20 de octubre de 1947, instrumento al través del cual la Seguridad Social extendió su campo de aplicación al ramo de maternidad y otros, encontrándose también el otorgamiento de nuevas prestaciones, como una prima o doto matrimonial para las mujeres trabajadoras aseguradas, y estableciéndose el sistema de asignaciones familiares para los trabajadores asegurados.

En consecuencia, Bélgica incluyó como obligatorio el Seguro de Enfermedades y de Invalidez, mejoró el régimen del Seguro de Vejez y de las asignaciones familiares y creó una nueva Institución Central, encargada de los fondos para el sostenimiento de los desempleados; institución ésta que preparó a su vez el régimen completo del Seguro contra el desempleo, el que se concretó mediante el decreto del 12 de marzo de 1951 (21).

(21) Ibidem. p. 28

Como no es pretensión de este estudio hacer un análisis de todos los diferentes sistemas de Seguridad Social que existen en el mundo, hemos creído conveniente hacer mención solamente de los anteriores, ya que de manera directa o inmediata se vieron influenciados por el Plan Beveridge, como otros muchos, lo que destaca la importancia del mismo.

3.1.4.- Declaración de Filadelfia. (1944).

Otro ejemplo de cómo ha ido evolucionando históricamente la Seguridad Social, lo podemos encontrar en la declaración de Filadelfia, del 10 de mayo de 1944, emitida por la XXVI Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, que al reafirmar los principios fundamentales para promover el bienestar común dentro de cada nación, menciona entre ellos, a la seguridad social, expresando: "Se establece solemnemente la obligación de fomentar entre las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida; el empleo de trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y sus conocimientos y de aportar su mayor contribución al común bienestar humano; la extensión de medidas de Seguridad Social para proveer un ingreso básico a los que necesitan tal protección, una asistencia médica completa, protección adecuada de la vida y de la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; protección de la infancia y de la maternidad; el suministro de alimentos, vivien

da y facilidades de recreo y cultura adecuadas y la garantía de -- oportunidades educativas y profesionales" (22).

Asimismo, en las recomendaciones aprobadas por esa XXVI Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se encuentran señalamientos en relación a los propósitos que debe lograr la seguridad social, tales como (23).

- a) Universalización de la asistencia médica;
- b) Establecimiento del principio de cotización que abarque a toda la población;
- c) Suministro de alimentos y vivienda; y,
- d) Otorgamiento de oportunidades educativas y profesionales.

3.1.5. Acta de Chapultepec. (1945)

Otra mención sobre la Seguridad Social se dió en la "Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz", celebrada en la Ciudad de México, del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945 (24), en la que estaban representados los países de América - que actuaron como aliados durante la Segunda Guerra Mundial, reunión de la cual se emitió la declaración conocida como "Acta de -

-
- (22) González Díaz Lombrardo, Francisco. Cursillo de Seguridad Social Mexicana. Op. Cit. p. 38, y véase también: I.L.O. Constitución - Of. The International Labour Organization. (Annex), Geneva, International Labour Office, 1973, p. 23-25.
 - (23) O.I.T. Convenios y Recomendaciones 1919-1966, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1966. p. 511-552
 - (24) Francis, Michael J.. "The United States and the Act. of Chapultepec. Estados Unidos, 1964. The Southwestern: Social Science Quarterly, Vol. 45, Núm 3, diciembre de 1964. p. 249-257.

Chapultepec", aprobada en la Sesión Plenaria del día 6 de marzo de ese mismo año (25).

La celebración, en nuestro país, de este evento internacional, revistió un especial interés para el desarrollo del tema -- que nos ocupa, porque en el acta resultante de esa reunión destaca, entre otras proposiciones, la de: "un amplio plan de cooperación internacional para lograr un mínimo suficiente de seguridad social" (26). Y esta resolución, englobada entre las de tipo declarativo, adquirió posteriormente un gran interés histórico, como resultado de su incorporación a la "Carta de la Organización de los Estados Americanos" (27).

(25) Cfr. Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, Resolución VIII, Acta de Chapultepec, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, (s.f.).

(26) García Cruz, Op. Cit. p. 60

(27) Según Jorge Castañeda, durante algún tiempo, cierto número de autores latinoamericanos estimaron que los principios enunciados por las Conferencias Interamericanas constituyen un cuerpo de doctrina suficientemente coherente, identificable, autónomo y específico, para poderlo calificar, inclusive, de "derecho Internacional Americano". Hoy día, en todo caso, la mayoría de estos principios, que pueden considerarse como jurídicos, tienen carácter universal. Por otra parte, el estudio del valor jurídico de las Declaraciones Interamericanas no tiene ahora sino un interés histórico, pues todos los grandes principios que enunciaron fueron ya incorporados en la "Carta de la Organización de los Estados Americanos" y en otras Convenciones firmadas en Bogotá, en 1948. Las tres conferencias más importantes, desde el punto de vista de las resoluciones declarativas que aprobaron, fueron las de "Consolidación de la Paz", Buenos Aires, 1936; la "Octava Conferencia Internacional Americana", Lima 1938; y la "Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, México, 1945. Esta última, inclusive, intentó enunciar sistemáticamente todas aquellas normas de derecho internacional, derivadas de Convenciones, Resoluciones y Declaraciones. Castañeda, Jorge, Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas. México, El Colegio de México, 1967, p. 133-134

3.1.6. Declaración de Principios de la Organización Mundial de la Salud. (1946)

El concepto de salud es parte y condición específica de la Seguridad Social, por lo que su obtención y mantenimiento es considerada un derecho humano, formando parte de la Declaración de principios, de la Organización Mundial de la Salud, fundada el día 22 de julio de 1946 y que constituye uno de los organismos especializados más importantes de la Organización de las Naciones Unidas. Entre otros de sus postulados, encontramos los siguientes:

"I. La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades; II. El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr en uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica y social; y, III. La salud de todos los pueblos en una condición fundamental para lograr la paz y la Seguridad Social y depende de la amplia cooperación de las personas y de los Estados" (25).

La Salud física y mental de la población es, pues, condición esencial a la que deben aspirar todos los programas de Seguridad Social, afirmando la importancia que tiene el desarrollo de ésta, fundamentalmente para los países en vías de desarrollo.

La dependencia de la Organización Mundial de la Salud en el Continente Americano es la Organización Panamericana de la Salud, institución que además de realizar sus funciones inherentes,

(25) Rinaldo de Quirós. El Seguro Social: su origen... Op. Cit. - p. 10.

ha participado de manera destacada en las diversas reuniones que sobre Seguridad Social se han efectuado a nivel continental, tales como las del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (C.P.I.S.S.), y las de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (C.I.S.S.) y otras similares (29).

3.1.7. Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948).

Como consecuencia de la formación de la Organización de las Naciones Unidas, no podría seguirse soslayando por más tiempo, la necesidad de que existiera un documento de alcance mundial, que reconociera y tratara de garantizar al ser humano sus irrenunciables derechos como tal, por lo que dicho documento tampoco podía dejar de contemplar los aspectos relativos a la Seguridad Social.

-
- (29) La Organización Panamericana de la Salud, al abordar algunos aspectos que fueron tratados en la XXIII Reunión de su Consejo Directivo, efectuada a fines de septiembre de 1975, informó sobre el inicio de la descentralización de la O.M.S. y la O.P.S. para reducir gastos, evitar el burocratismo y duplicidad de funciones. Para dar una idea de como ha empezado esta descentralización, el D. Halda Malher, Director de la O.M.S. ejemplificó el caso de México, con la creación del "Centro Panamericano de Información en Ciencias de la Salud" y del "Centro Panamericano de Ecología Humana y Salud", que dependerán directamente de la O.M.S. Y DE LA O.P.S. Así mismo, -- dentro de esta XXIII Reunión de informo que, en Iberoamérica se encuentran 125 millones de personas al margen de la salud, concurando dicha Organización a los gobiernos, de América Latina y del Caribe, que "prefieren obras materiales, porque son elementos tangibles y políticamente más atractivos que la solución de los problemas nutricionales, cuando de los 280 millones de habitantes de esta región del continente, poco más de 125 millones son marginadas de la salud y la buena alimentación". Véase: González, Silvestre. 20.M.S. y O.P.S. se descentralizarán para reducir gastos, al evitar burocratismo y duplicidad de actividades". Excelsior, El periódico de la vida nacional. México, 28 de septiembre de 1975, p. 2. Colms. 1, 2 y 3 y p. 15 Colms. 5, 6, 7 y 8

en el proyecto de documento preparado por la Comisión de Derechos Humanos y por el Consejo Económico y Social, conocido como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1948, se cristaliza esta noble aspiración humana, al establecerse en sus artículos 22 y 25, lo siguiente:

"Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la Sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y los recursos del Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad" (30).

"Artículo 25 (1).- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios; tiene, asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad" (31).

La inclusión del concepto de Seguridad Social en esta Declaración, es la mejor respuesta a la justa aspiración de cumplimiento de uno de los derechos del hombre, implicando al mismo tiempo, la obligación que tienen los Estados de reconocerlos y garantizar su observancia, situación que afortunadamente han aceptado es-

(30) Naciones Unidas. Orígenes. Organización y Actividades. Op. Cit. p. 655.

(31)- Idem.

tos, constituyendo un ideal que cada vez más frecuentemente se ha plasmado de las constituciones de múltiples países, sobre todo en las últimas décadas.

3.1.8 Carta de Bogotá. (1948).

Por lo que respecta al Continente Americano, este no podía dejar de ser sensible también a estos aspectos, por lo cual tomó en cuenta a la Seguridad Social, como elemento indispensable en el cumplimiento de los derechos humanos y mantenimiento de la paz, tal como se puede observar en el inciso h), del artículo 5, del capítulo II de la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos, de fecha 30 de abril de 1948, aprobada por sus miembros, durante la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en la Ciudad de Bogotá, Colombia, que señala: "La justicia y la Seguridad Social son bases de paz duradera" (32).

Aun cuando el Protocolo de Buenos Aires, aprobado por la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, del 15 al 27 de febrero de 1967, tuvo el propósito de reformar la "Carta de Bogotá" (33), en dicho documento siguió incluído tal principio, habiéndose conservado intacta la redacción del referido inciso h), del artículo 5, que prevalece hasta la fecha, en la misma forma del original (34).

(32) Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México, Tomo IX, México, 1973, Senado de la República, p. 719 --

(33) Entró en vigor el 27 de febrero de 1970.

(34) O.E.A. Carta de la Organización de los Estados Americanos Reformada por el protocolo de Buenos Aires. Washington, Serie -- tratados, 1970. p. 3

3.1.9. Declaración de los Derechos del Niño. (1959).

La existencia previa de una declaración sobre los Derechos del Niño, adoptada en Ginebra por la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, el 26 de septiembre de 1924, quedó sin valor alguno, al desaparecer dicha organización mundial. Pero a raíz de la formación de la Organización de las Naciones Unidas, se formuló nuevamente una recomendación al Consejo Económico y Social de dicha Organización, a fin de que se le diera actualización y vigencia a la citada declaración, ya que, aun cuando las libertades y los derechos de los niños estaban contenidos en forma implícita en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, era indispensable que los derechos de la infancia estuvieran plasmados en un documento adicional independiente (35).

Fue así como en el año de 1950, la Comisión Social del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas presentó un programa preliminar para una nueva Declaración de Derechos del Niño, el cual fue aceptado el 19 de octubre de 1959 por la Tercera Comisión de la Asamblea (Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales) y aprobado por unanimidad por los Estados Miembros, en la Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 20 de noviembre de 1956 (36). Entre los principios enunciados por esta Declaración, se afirma que todos los niños deben gozar permanentemente de "...4.- Seguridad Social que incluya alimentación, vivienda,

(35) Naciones Unidas. El Unicef y los Derechos del Niño, México, -- Fondo de las Naciones Unidas (s.f.). p. 9.

(36) Idem.

actividades recreativas y servicios médicos adecuados (37).

pero si queremos asegurar el beneficio constante de los niños como medio de lograr su adecuado desarrollo y protección, es necesario que la acción de los regímenes de Seguridad Social se en camino especialmente hacia sus necesidades y cuidado desde antes de nacer y durante toda su etapa infantil, otorgando ayuda a la madre durante el embarazo, servicio de guarderías y otras muchas prestaciones que aseguren su formación correcta en dicha etapa, lo que evitará serios problemas en la edad adulta.

3.1.10. Octava Conferencia de los Estados de América miembros de la O.I.T. (Ottawa, 1966).

Concluiremos este apartado de las referencias a la Seguridad Social en el panorama internacional, con el acuerdo denominado "Resolución sobre el papel de la Seguridad Social en el progreso social y económico en las Américas", el cual fue aprobado en la Ciudad de Ottawa, Canadá, durante la Reunión de la Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada del 12 al 23 de septiembre de 1966 y que se conoce como "Programa de Ottawa de Seguridad Social", entre cuyos postulados se encuentra el siguiente: "La Seguridad Social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa en la renta nacional" (38).

(37) Idem.

(38) O.I.T. El Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas. Ottawa, Oficina Internacional del Trabajo, 12-23 de septiembre de 1966. p. 7

La exposición de todas las referencias anteriores nos -- permite señalar, sin temer a equivocarnos, que la Seguridad Social ha tenido siempre marcadas pretensiones de carácter universal, no pudiendo sus nobles propósitos quedar encerrados en el estrecho -- marco de un país, por lo que su logro integral debe ser uno de los grandes anhelos de la humanidad y así ha quedado plasmada su expresión en las diversas Declaraciones y reuniones de carácter internacional ya citadas.

4. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

4.- Principios de la Seguridad Social.

Para una completa comprensión de lo que es la Seguridad Social, consideramos necesario enunciar brevemente, en este apartado, los principios doctrinales en los que sustenta su existencia, según los tratadistas más distinguidos del tema, debiendo aclarar que algunos de ellos le son comunes a los Seguros Sociales, puesto que éstos representa, como ya hemos afirmado, una etapa previa en la realización integral de la Seguridad Social. Sus principios doctrinales son: obligatoriedad, unificación, universalización, solidaridad, coordinación, subsidiaridad, substancialidad e internacionalización.

4.1.- Obligatoriedad.

Este principio, nacido siempre en virtud de una norma jurídica y aceptado casi unánimemente por todos los regímenes de Seguros Sociales, consiste en la obligación que impone el Estado a los empresarios y empleadores en general, de inscribir a sus trabajadores dentro del régimen correspondiente, a fin de que reciban los beneficios que otorga la Seguridad Social, beneficios que son limitados a los que provee el Seguro Social al principio, pero que van ampliándose a medida que se va transformando el régimen.

A fines del Siglo XIX, cuando surgió el Seguro Social en Alemania, se le dio a este el carácter de obligatorio, pero -- hubo otros países, como España y Portugal, donde se opinaba que -- esta característica restringía la libertad personal, dando como -- resultado que en esos países se estableciera un "Seguro Social -- Voluntario", que además de tener múltiples errores y fallas no -- fue efectivo, pues solamente aseguró a mínimo de trabajadores, ya que bajo ese régimen, tanto éstos como los empleadores quedan en libertad de aceptarlo o no (5).

Por otra parte, el aspecto de la obligatoriedad en los Seguros Sociales ocasionó una seria resistencia por parte de algunos autores (6), que se pronunciaban en contra de un intervencionismo coactivo del Estado hacia el sector patronal, entre -- ellos el español López Núñez que, pretendiendo defender la libertad del individuo para participar en el régimen del Seguro Social expresa: "El régimen voluntario tiene mayor virtud educativa, -- ofrece una noción más fecunda de la responsabilidad personal y -- proporciona al asegurado la necesaria conciencia de su individualidad y de su independencia" (7).

-
- (5) Montemayor M. Gloria C. La Seguridad Social: Origen, Naturaleza y principios. Tesis México, Universidad de Coahuila, -- Escuela de Jurisprudencia, Saltillo, 1969, p. 54.
- (6) Ossorio y Florit, Manuel. "Previsión Social". Enciclopedia -- Jurídica Ombca, Buenos Aires, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, Tomo XXIII, 1964, p. 115.
- (7) Idem.

Obviamente los defensores de la voluntariedad de que -- debfa tener dicho sistema olvidaron un detalle muy importante, al no admitir que en el régimen del Seguro Social obligatorio, es el trabajador asegurado el que resulta más beneficiado. Así, al aceptar la libertad patronal de asegurar o no a sus trabajadores, resulta en detrimento de la situación económica-social de los trabajadores puesto que les impide recibir los beneficios del sistema.

Ante la comprobada ineficacia del régimen voluntario -- del Seguro Social, sus propios defensores reconocieron la necesidad de que se ideara otro sistema que fue llamado de "libertad -- subsidiada", en el cual si el trabajador quería asegurarse, obligaba en ello al patrón y muchas veces al Estado, a participar en el aseguramiento (8). Pero, tanto el sistema voluntario como el de la libertad subsidiada, constituyeron un rotundo fracaso, por el insignificante número de trabajadores que se acogieron al sistema.

Entre los defensores del régimen de obligatoriedad destaca el francés Paul Pic, que señala: - "El Seguro Social será -- obligatorio o no será nunca Seguro Social" (9).

(8) Idem.

(9) Citado en: Novelo Méndez, María Cristina. El Derecho a la Seguridad Social en Latinoamérica. Tesis, México, UNAM/Facultad de Derecho, 1970, p. 41

El tema de la obligatoriedad, dentro de los regímenes - de Seguros Sociales se encuentra ya superado, entre otras razones, porque sobre este principio, la Oficina Internacional del Trabajo ha sentado los siguientes conceptos: (10).

No habiendo dado el Seguro Social libre, resultados satisfactorios, se ha impuesto la necesidad de establecer el Seguro Obligatorio. Las primeras leyes del Seguro Obligatorio han provocado, en casi todos los países, importantes controversias. Pero hoy está universalmente admitido que el Estado moderno tiene el derecho y el deber, en interés general, de imponer la obligación del Seguro. El individuo no puede reivindicar legítimamente un derecho a la imprevisión, que puede acabar en caso de invalidez, de muerte prematura o de vejez, dejándolo o poniendo a los suyos como una carga de la colectividad. En todos los continentes y en todos los regímenes políticos, económicos y sociales, liberales o autoritarios, capitalistas o colectivistas, se reconoce que el Seguro obligatorio constituye un elemento esencial de toda política social razonable" (11).

-
- (10) Véanse los informes correspondientes a la Agenda de la primera y segunda Conferencia Regional Americana de la OIT, celebrada en 1936, en Santiago de Chile y en 1939, en la Habana, Cuba, cuyas principales resoluciones fueron "Los Principios fundamentales del Seguro Social" y "Trabajo a domicilio" respectivamente.
- (11) Citada por Ossorio y Florit. "Previsión Social", en Enciclopedia Jurídica Ombra, Tomo XIII, Cp. Cit. p. 115 y véase también la recomendación 67, "Sobre la Seguridad de los medios de vida, 1944, en Oit, Convenios y Recomendaciones 1919-1966. Cp. Cit. p. 492.

Ahora bien, al implantarse un régimen de Seguridad Social integral para toda la población de un país, este principio de obligatoriedad adquiere toda su fuerza, ya que no sería concebible un sistema que abarcara a todos los individuos, sin que éstos tuvieran la obligación de afiliarse.

4.2. Unificación.

Este principio de la Seguridad Social consiste en cubrir la totalidad de las contingencias, ya que la protección del Seguro Social no es completa ni continua, sino únicamente otorga prestaciones al trabajador en algunas contingencias específicas, como se hacía originalmente en Alemania (12).

La Seguridad Social debe proteger al hombre contra todos los riesgos, o sea, aquellas causas que produzcan la pérdida o disminución del ingreso individual o el incremento de necesidades de la familia, las cuales se presentan cada vez en mayor número, como resultado de la evolución económica y social de los países; tal es, por ejemplo, el caso de España,

(12) Montemayor, Op. Cit. p. 54

donde existe el "Seguro Escolar" (13) y en el caso de Bélgica, - el de vacaciones (14).

Existen además otros motivos que refuerzan la importancia de este principio, como lo es el hecho de que su no aplicación podría dejar sin protección al trabajador asegurado, pues podría suceder que éste pasara de un seguro a otro o de un empleo a otro y quedar, en determinado momento al descubierto contra ciertos - riesgos; además de que se ha comprobado que el financiamiento del Seguro Social, que solamente cubre riesgos específicos, es muchísimo más costoso que el sistema de Seguridad Social al cubrir la totalidad de éstos (15).

En América latina algunos sistemas de Seguros Sociales - aplican la tendencia a cumplir con este principio, como se puede apreciar en el caso cubano, "que posee actualmente un sistema unificado de Seguridad Social, cuyo desenvolvimiento esta --

(13) Cfr.: Base XV, Servicios Sociales, Inciso D). Acción formativa. "La Seguridad Social contribuirá: a). A la elevación cultural de los trabajadores y familiares a su cargo, mediante las aportaciones que, en forma de beca o bajo cualquier otra modalidad, efectúe con destino a las enseñanzas que se cursen con la Universidades Laborales, Centros Sindicales de Formación Profesional y demás centros o instituciones docentes, creados o que creen, a los fines indicados. E). Al fomento y desarrollo que de los estudios de carácter social en conexión con la Organización Sindical, con la Universidad y demás centros de Investigación y docencia". Ley de Bases de la Seguridad Social, publicada en B.O.F. Núm 193/1963 del 28 de diciembre p. 58.

(14) Montemayor, Op. Cit. p. 55

(15) Idem.

garantizado por la gestión que directamente realiza el Estado y por su financiamiento con cargo al presupuesto general de la -- Nación. Este sistema substituyó al fragmentario que el país -- presentaba en enero de 1959" (16).

La existencia del principio de la Unificación en los Seguros Sociales, como expresión de la Seguridad Social en las -- últimas décadas, debe incluir todas las contingencias posibles, -- para que de esta manera se pueda lograr la continuidad en la protección al trabajador asegurado y sus beneficiarios legales, como en aquellos casos en los que una enfermedad pueda dar paso a una invalidez, o a la muerte.

4.3.- Universalidad. Este principio de la Seguridad Social se refiere a la cantidad de las personas protegidas, que debe ser la totalidad y se pueda vincular con el principio anterior de unificación.

Con relación a este principio, se puede afirmar que el Seguro Social, en sus orígenes, protegía únicamente al trabajador de la industria, o sea a los miembros de la clase obrera; -- pero poco a poco fue ampliándose su protección a otras categorías de trabajadores, tales como los empleados de comercio, la banca y los transportes, cuya característica fundamental es la subordinación a un patrón; hasta que últimamente se ha ido --

(16) O.P.I.S.C. Manual Interamericano de Instituciones de Seguridad Social, México, 1967, p. 91-104.

logrando la incorporación al régimen del Seguro Social obligatorio, de otros trabajadores independientes, como los pequeños artesanos, los agricultores, los trabajadores domésticos y otros - que presten servicios a domicilio.

El proceso para la inclusión en el Seguro Social de ciertas categorías de trabajadores, como los domésticos, los campesinos, los pescadores y otros más ha sido paulatino, debido a las dificultades de cotización que presenta su misma situación laboral y la ausencia de un patrón, que pudiera participar y hacerse responsable de la entrega al sistema de su aportación y la del trabajador, sin embargo, en el caso de México, esto es posible, como sucede con los trabajadores del campo, al recaer el financiamiento del Seguro sobre la aportación del propio trabajador, aunada a la del Estado, cubriendo las cuotas el interesado, mediante un trabajo comunitario en obras destinadas a la construcción de caminos, vivienda y promociones de salubridad, en el cual al cubrirle sus salarios como trabajadores eventuales, los retiene la aportación que les corresponde entregar al régimen del Seguro Social.

Las dificultades que la aplicación de este principio de universalidad presenta en los países latinoamericanos, son enormes. En primera instancia, porque se requerirían grandes inversiones del sector público, que tiene que aplicar de acuerdo a las prioridades de sus necesidades, como son: la educación, la reforma agraria, la industrialización y en segunda, porque estamos conscientes de que la aplicación del principio de - - -

universalidad en los países en vías de desarrollo, será lento hasta en tanto se llame la atención de la comunidad internacional hacia la necesidad de la aplicación de la Seguridad Social a todo ser humano. Por último, señalamos la aceptada opinión de Juan Gernando de Luirca, quien expresa: "El concepto de Seguridad Social, como derecho de todo ser humano, sin distinción de raza, credo, sexo y estado civil, obliga a la universalización del Seguro Social" (17).

4.4. Solidaridad.- Este principio de la Seguridad Social está relacionado con los dos anteriores y tiene un doble proyección social y económica.

La aplicación y el financiamiento de un régimen de Seguridad Social debe apoyarse, fundamentalmente, en la solidaridad de la colectividad lo cual significa que mientras existen más asegurados se logra una mejor distribución de su costo, resultando así que las generaciones jóvenes son las que deben pagar en parte los gastos de los trabajadores ya jubilados; los asegurados sanos que no requieran de las prestaciones médicas contribuyen a la curación de los enfermos; así como los que se encuentran laborando, mediante sus cuotas, colaboran para el otorgamiento del subsidio de desempleo; y en todo

(17) Entrevista en mayo de 1974.

lo referente a las otras contingencias otorgadas que implican una mayor cuantía para cubrirse, como las ramas de enfermedad-maternidad y el cuidado de la salud en general, se pueden compensar con aquellas menos frecuentes o que tienen que cubrirse a largo plazo, como son los Seguros de Invalidez, Vejez y muerte.

Esta ayuda, que se presentan entre sí los miembros de una sociedad, hace manifiesta su solidaridad en lo social y económico con los demás individuos, lo que constituye este principio.

4.5.- Coordinación.- Este principio consiste en que, para una correcta implantación de la Seguridad Social, es indispensable la coordinación de sus actividades a fin de evitar una duplicidad en sus funciones, siendo necesario que todas las instituciones estatales colaboren con las instituciones de Seguridad Social, originando un régimen de protección integral, que se conoce como Seguridad Social Institucional (15).

Tal es el caso de México, que para lograr esta coordinación entre sus instituciones, creó, mediante el Decreto Presidencial del 2 de marzo de 1965, una "Comisión Coordinadora de Actividades en Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social" (19), integrada por representantes de las instituciones

(15) Montemayor. Op. Cit. p. 57-58

(19) Ibidem. p. 58

de Seguridad Social que existen en el país: el Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.T.E.) -- así como también de la Secretaría de Salubridad y Asistencia -- (S.S.A.), formándose comisiones de "unidades sanitarias, cuadros básicos de medicamentos, de instrumental, equipos y otros.

Es tan importante este principio de Coordinación, que la XVII Conferencia Sanitaria Panamericana, celebrada en la Ciudad de Washington, en el año de 1966, estudió lo relativo a ese aspecto dentro del tema: "Métodos para promover y hacer efectiva la Coordinación, entre los servicios y programas, de los Ministerios de Salubridad, Instituciones de Seguridad Social que -- llevan a cabo actividades relacionadas con la Salud" (20).

Así mismo, en la VIII Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Panamá en el año de 1966, donde asistieron representantes de la Oficina Internacional del Trabajo, de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y otras organizaciones, fue aprobado el importante acuerdo titulado "Mensaje Continental de Panamá", entre cuyos objetivos se encuentra: "Promover la coordinación de las

(20) Idem.

actividades que realicen las instituciones de Seguridad Social, con organismos y dependencias públicas que tengan o asuman estas tareas similares y conexas (21).

4.6.- Subsidiaridad.- Este principio, consiste en aumentar las cargas económicas de los que más ganan en beneficio de los que reciben menos ingresos. Así, se puede citar el ejemplo de que los trabajadores que laboran en los centros urbanos con ingresos más altos que los que reciben los trabajadores del campo, puedan aportar mayores cantidades a la Seguridad Social, contribuyendo a impartir estos servicios a los campesinos.

Este principio debería aplicarse primordialmente en todos los países como medio para lograr una redistribución de la riqueza nacional, ya que al través de esta acción y de la implantación de un régimen de Seguridad Social integral, podría superarse uno de los obstáculos más grandes para el desarrollo económico y social de la población.

4.7. Substancialidad.- Este principio de la Seguridad Social, consiste en el hecho de procurar que las prestaciones económicas que se otorgan para cubrir una contingencia, sean

(21) CFISS. Informe de la Secretaría General 1968-1971. México, 1968 p. 12-15 y Revelo Méndez, Op. Cit., p. 119-120.

lo más aproximado posible al salario que recibía el asegurado antes de que ocurriera, la contingencia, con el fin de que no sufra disminución en su presupuesto. En esta forma, las prestaciones económicas constituyen un salario social y, en muchos casos, representan un salario complementario que se agrega al salario la boral (22).

Así, la substancialidad significa la elevación de las prestaciones económicas otorgadas al través de la Seguridad Social, para que el trabajador asegurado pueda estar verdadera y debidamente protegido, en situaciones y calamitosas que merman o terminan con su única fuente de ingresos: su salario.

4.3. Internacionalización.- Este principio, se basa en el derecho que tienen todos los pueblos del mundo, a gozar de la Seguridad Social sin distinción alguna.

Por esta razón, se han ido creando, en el transcurso de los años, diversos organismos internacionales que se encargan de la Seguridad Social (23), tendientes a impulsar las acciones necesarias encaminadas a implantar el sistema en los países del orbe, con medidas y principios más o menos similares y con las características que requiere su propio desarrollo, originando el auge de la Seguridad Social a una escala

(22) Novelo Méndez, Op. Cit. p. 45

(23) Vid. Infra, p. 215-246

internacional misma que pretenciosos de expresar en esta investigación.

A su vez, este principio tiene implicaciones sociales y económicas, sociales, porque todo individuo, sin discriminación alguna, debe estar protegido y gozar de los beneficios que otorga la Seguridad Social; y económica, porque si algún país no posee un régimen de Seguridad Social o sólo tiene un sistema limitado de la misma, puede realizar una competencia desleal al ofrecer sus productos a precios más bajos, dado que en la elaboración de éstos, no se adiciona a los costos de la Seguridad Social (24).

Concluimos, en este capítulo con algunos aspectos sobre la Seguridad Social, que en nuestra opinión la identificamos y la diferenciamos de los seguros sociales, haciéndola más perfecta y evolucionada para su aplicación mundial, siendo estas las siguientes:

PRIMERA.- El tránsito de los Seguros Sociales a la Seguridad Social, se inicia en la actualidad del presente siglo, mediante la aplicación de esta como base fundamental de la Organización en un mundo nuevo, posterior a la Segunda Guerra Mundial.

(24) Teresa Cruz, *Seguros, La Seguridad Social, Tercer Evaluación, e Impulso Social, Económico, Social y Político, México, Comisión Económica* 1976, p. 22.

SEGUNDA.- A partir de este período se puede considerar a la Seguridad Social como una reorganización de los Estados, para adaptar la aplicación de los Seguros Sociales a las condiciones derivadas de dicha conflagración mundial, en beneficio de sus poblaciones.

TERCERA.- La Seguridad Social viene a representar un reestructuración total de la organización y funcionamiento de los regímenes de Seguros Sociales, que se encontraban dispersos en multitud de instituciones destinadas a cubrir los riesgos sociales, pero sin ninguna coordinación que formara un conjunto orgánico.

CUARTA.- La Seguridad Social no significa simplemente -- una forma más amplia o más completa del Seguro Social, sino que este pasa a ser un instrumento de aquella, porque cubre sólo determinadas contingencias.

QUINTA.- La Seguridad Social es parte de la política social que todo Estado debe emprender en beneficio de la colectividad, para garantizar a los individuos el disfrute del ingreso, en situaciones de adversidad que lo priven de éste, protegiéndolo contra el mayor número de contingencias que pudiera afectarlo, mediante un conjunto de normas jurídicas o instituciones autónomas, descentralizadas, destinadas a proteger a todos los ciudadanos.

SEXTA.- La Seguridad Social, además de tener una validez universal de principios, se define como un nuevo concepto social, --

con miras a coordinar una acción internacional para su desarrollo.

3ª) Finalmente, la Seguridad Social debe considerarse como extraordinario esfuerzo que debe contribuir a la organización de las economías, tanto de los países industrializados como los que se encuentran en proceso de desarrollo, tomando en cuenta las necesidades de las grandes masas, siendo factor de distribución equitativa de la riqueza entre toda la población, mediante los servicios que otorga.

S. ASPECTOS JURIDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

5.- Aspectos Jurídicos de la Seguridad Social.

Trataremos de analizar algunos aspectos jurídicos de -- las legislaciones sobre la Seguridad Social, partiendo de la interrogante de que son o que representan estas leyes.

Indudablemente, las leyes de Seguridad Social en el terreno jurídico son fuente de obligaciones financieras y administrativas, y por consiguiente, provocan el derecho al pago de las prestaciones. De esta manera, la aplicación efectiva de este derecho, depende de la naturaleza que se le reconozca, sin olvidar el campo de las obligaciones, así como de los medios técnicos que permitan darles cumplimiento.

La coexistencia en los diversos países del mundo de legislaciones, instituciones y servicios destinados a repartir las -- cargas excepcionales que gravan a los individuos y a sus familias, mediante prestaciones económicas que permitan proporcionar al individuo que trabaja un cierto ingreso reparatorio para paliar las -- consecuencias de la enfermedad, del accidente, del parto, de la invalidez, vejez, defunción, desempleo y otras cargas familiares; representan un agudo problema en el orden internacional porque varían de un país a otro.

Es así que las legislaciones y las prácticas nacionales ofrecen una notoria diferencia en la evolución de sus sistemas de Seguridad Social y los Estados carecen de los medios para estructurar y financiar dichos sistemas, lo cual les impide entrar de lleno en la Seguridad Social Internacional.

A grosso modo, el panorama general que representan las legislaciones de los diversos países, dificulta el hallazgo de fórmulas para los instrumentos que permitan la vigencia del principio de internacionalización que oriente al derecho de la Seguridad Social hacia su plena vigencia en todo el mundo.

5.1. Definición de las legislaciones nacionales.

Una de las expresiones típicas de la legislación social contemporánea, es la extensión de los derechos de Seguridad Social más allá del ámbito nacional para asegurar a los trabajadores y a sus familiares, una protección adecuada, cualquiera que sea el lugar de prestación de servicios o de residencia.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, la delimitación del alcance de cada legislación nacional depende del carácter de derecho internacional o privado que se le reconozca; y es correcto afirmar que es notoria la tendencia general de otorgar a las legislaciones de Seguridad Social un carácter de derecho público, -

como resultado de imponer una serie de obligaciones que excluyen -- de por sí la noción y el ámbito de derecho privado (38).

Respecto a la aplicación de la legislación de Seguridad Social, esta función se realiza al través de Servicios Administrativos o de Organismos sometidos a una reglamentación y a una fiscalización, que les confieren un carácter semi-público. De todas maneras, el carácter más o menos público o privado (39) de la función administrativa de las instituciones de Seguridad Social, influye sobre las soluciones que logre consagrar el legislador.

Como se desprende de lo anterior, la Seguridad Social -- representa una noción de servicio público de salud y mantenimiento del nivel de vida que funciona en provecho de la colectividad y cuyos gastos corren a cargo de ella, orientándose además hacia la repartición de la riqueza nacional por la vía legal. Esta evolución -- presta importancia a los factores técnicos que inducen a las legislaciones a personalizar; y en cambio, refuerzan la tendencia a la territorialidad (40).

Existen dos tendencias sobre la aplicación de la legislación de Seguridad Social a los nacionales de un país. La primera relativa a aquellas legislaciones que tiendan a "personalizar" el -- derecho que se manifiesta principalmente en el hecho de que consideran las prestaciones como un derecho personal, inherente al ejerci-

cio de una actividad o al pago de contribuciones durante períodos determinados de un país dado.

Por otra parte, la tendencia a la "Territorialidad" de las legislaciones, es decir, que la legislación aplicable es principalmente la del país de residencia. De esta manera podemos observar la presencia primordialmente de un carácter ya sea personal o territorial de las legislaciones de Seguridad Social, así como la intervención del factor de "Nacionalidad" en la determinación de las legislaciones aplicables.

Respecto al factor de la nacionalidad en la aplicación de las legislaciones de Seguridad Social, ello equivale a plantear el problema de la igualdad de trato entre extranjeras y nacionales. Lamentablemente, en la práctica todavía existen países que en forma más o menos general por uno y otro motivo, realizan ciertas discriminaciones entre extranjeras y nacionales en las legislaciones de Seguridad Social, a pesar del extraordinario esfuerzo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desplegado en este aspecto.

Por último y en cuanto a cuáles serían las repercusiones de las legislaciones nacionales de Seguridad Social, nos encontramos entre otras las siguientes. En primer lugar, las legislaciones nacionales de Seguridad Social tienen hondas repercusiones de orden económico, al influir no solamente en el costo de la producción, sino también en la competencia internacional. Por otra parte,

existe una gran repercusión de orden social, por cuanto modifican la repartición de los ingresos, influyen sobre los niveles de vida de los individuos y la actitud psicológica de los asegurados y sus familias es buena, al tener un sistema de garantía tanto de sus ingresos económicos como de cuestiones sociales; incluyendo aspectos de carácter demográfico con influencia sobre la natalidad, morbilidad y la mortalidad.

5.2. Derechos Sociales y Derechos Subjetivos de la Ley Pública.

Existe una diferencia entre los derechos sociales y los otros derechos subjetivos de la ley Pública y esto introduce un nuevo fenómeno en el desarrollo moderno de la ley. Los derechos sociales tradicionales se basaron en el principio del respeto general de los derechos del individuo mediante la no alteración del ejercicio de los derechos, es decir, el principio "Non Facere", respetado y garantizado por el Estado (41).

Sin embargo, los cambios que ha registrado la historia contemporánea, introdujeron a los derechos sociales a una nueva obligación positiva y activa encaminada al otorgamiento de un derecho subjetivo, es decir, el principio "Dare Et Facere", que obligó al Estado a desarrollar medidas positivas y a ejercer nuevas funciones. No obstante no hay que olvidar que la fase especial de los derechos de la ley pública, es su relatividad.

Sin pretender profundizar en este aspecto, solamente trataremos de hacer referencia a algunas consideraciones jurídicas sobre las relaciones dentro de contexto de un sistema de Seguridad Social entre el individuo y el Estado.

El origen del seguro social como se observa en la primera legislación europea implantada en Alemania en los tiempos de Bismarck, tiene una naturaleza tanto social como jurídica. Esta última se refiere a una relación de trabajo, la cual como actividad indivi-

(41) 413. Resúmenes Analíticos. Algunos problemas básicos de la Seguridad Social. C/O12,7 día 82, Vol. 3 (do. y Cuatrimestres) -- 1967. (Tr. del Departamento de Asuntos Internacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.)

dual requiere del consentimiento voluntario de ambas partes.

Respecto al derecho a la protección de la salud, este es tanto subjetivo como público. Es subjetivo en virtud de que este derecho le pertenece al individuo desde su nacimiento y puede darle efecto por su propia voluntad, como consecuencia de su estado jurídico como una persona física. Por otra parte es de naturaleza pública por dos razones; primeramente porque todo individuo puede reclamar la satisfacción de este derecho como la expresión propia de ser miembro de una comunidad, y en segundo lugar, porque el derecho a la protección de la salud es una condición previa esencial para la igualdad económica y social y no sólo una cuestión del principio de la igualdad de derechos.

En las legislaciones de Seguridad Social de diversos países, es evidente el reconocimiento gradual de un derecho universal reclamado al Estado por el hombre como miembro de una comunidad creada por él mismo. De esta manera, podemos señalar que, para el individuo, queda la alternativa de delegar la satisfacción de sus necesidades al Estado o de reservárselas para sí mismo, de su propia voluntad, al actuar de acuerdo con su capacidad, con algún grado de responsabilidad y tener latente la aspiración de mejorar su propio nivel de vida en relación a su capacidad para el trabajo (42).

(42) AIGG. "El Individuo y el Estado". Resumen Análisis, 3 001/00 y 266/00 Núm 55, Vol. 2, Enero y Agosto, Ginebra, 1965. --- (Tr. del Departamento de Asuntos Internacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.)

5.3.- Efectos de la Seguridad Social en el campo Social y Económico.

Desde el punto de vista social, lo que importa a la Seguridad Social es la persona humana y considera que todos los seres humanos tienen derecho a la misma protección contra los riesgos sociales, sea cual fuere su nacionalidad, raza, credo, sexo y religión.

Respecto a los factores económicos inherentes en la Seguridad Social, éstos comportan también un contexto social. La anterior, porque el desarrollo económico de un país, generalmente lleva aparejado cierto grado de mejoramiento social, el cual también a su vez, cuanto más extensa sea la cobertura del desarrollo económico sobre la población; sin embargo, algunas veces existe un marcado desarrollo económico, sin que corresponda un grado igual de progreso social.

Entre las medidas que pudieran tomarse para vencer los diversos factores que determinan el subdesarrollo, pudiera considerarse la de una mayor protección social a través de los programas de los sistemas de Seguridad Social, los cuales entre otras cosas, además de ser un sistema de garantía de protección social, pretende lograr la redistribución de la riqueza nacional.

Debemos que mientras menor sea el grado de desarrollo alcanzado, es más fuerte el efecto recíproco de los elementos económicos y sociales; y consecuentemente, será mayor el esfuerzo que se requerirá para vencerlo. Por otra parte, resulta evidente que los países en vías de desarrollo tienen como una condición "sine qua non" de su

progreso, que es necesario atacar al mismo tiempo las causas económicas y las causas sociales del subdesarrollo, en un doble esfuerzo que es tanto más arduo cuanto más bajo se encuentre el país en la escala del desarrollo.

Respecto a cuál es la actitud de los asegurados o derechohabientes frente a la Seguridad Social, se presentan diversas situaciones:

- a) Tendencia a abusar de las prestaciones que la misma otorga; y
- b) Desperdicio o excesos de las mismas.

Tratando de obtener algunas conclusiones de lo anterior se tiene que, si bien es cierto que la Seguridad Social puede dar lugar a que se ocasionen ciertos abusos o excesos por parte de sus beneficiarios, debe estudiarse la manera de que se refuercen o se cambien los controles administrativos, técnicos y jurídicos.

En cuanto a la responsabilidad individual frente a la Seguridad Social, es demasiado fácil para una persona, hundirse en la comunidad o dentro de ésta y esconderse detrás de las "alas de la Seguridad Social" (43). Por ello, pensamos que si bien las medidas de Seguridad Social generalmente son demasiado unilaterales, deberían pagarse porque se incluyeran al mismo tiempo medidas sociales y educacionales para tratar de enseñar a los asegurados a vivir con las instituciones de Seguridad Social de acuerdo a sus programas.

(43) Alz3. "El individuo y el Estado". Resúmenes Analíticos. op. cit. p. 3.

Hacemos referencia a lo anterior, en virtud de que frecuentemente el aspecto moral y los motivos humanos son olvidados y el desarrollo social cuya esencia es la naturaleza humana, nunca debería significar únicamente progreso material, porque fracasaría, y al contrario, debería tratar de lograr simultáneamente un desarrollo tanto económico, como social y moral.

La Seguridad Social desde el aspecto humano, constituye un medio eficaz en los esfuerzos para promover la utilización completa de los recursos humanos en el servicio del desarrollo, al grado de que ayuda a mantener, reponer o desarrollar la capacidad física y la adaptación social de los miembros de la comunidad.

No puede pasar inadvertido el efecto cuantitativo y cualitativo de la Seguridad Social en el problema demográfico de los países en vías de desarrollo. Por una parte, el papel de la Seguridad Social es ambivalente, y puede, de acuerdo con el método adoptado de organización de sus programas sociales, considerarse como tendiente a frenar la curva del desarrollo demográfico, por un efecto ya sea de aceleración como lo fueron los Seguros Sociales en algunos países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, o de disminución en los últimos años. Así mismo, tiene un efecto cualitativo en cuanto a sus relaciones con la política de salud, si se logra encaminar o encauzar sus programas sociales hacia la educación de una paternidad responsable.

En cuanto a los efectos psicológicos que la Seguridad Social ejerce en el individuo, se tiene que éste cuenta con una seguridad en cuanto a su protección social y por ende, si se logra -- un mejoramiento general en el estado de salud de la población, se -- logrará una mayor concentración en sus labores que dará como resultado un aumento considerable en la producción y productividad.

En el campo sociológico, la Seguridad Social ayuda a la adaptación de las comunidades nacionales en proceso de formación, -- por medio de los lazos de solidaridad establecidos en sus programas.

Finalmente, la redistribución de los ingresos a través de un plan de Seguridad Social se efectúa como sigue:

a) Redistribución de ingresos entre las clases sociales por medio de salarios más altos, es decir, una redistribución entre salarios y utilidades; y

b) Redistribución de ingresos entre grupos de asalariados, así como redistribución de ingresos a través de las prestaciones que otorga la Seguridad Social.

5.4.- Informe: La Seguridad Social en el contexto del desarrollo nacional.

¿Que papel desempeña la Comisión de Desarrollo Social - en materia de Seguridad Social?. La respuesta se encuentra en cierta forma en el exámen que dicha Comisión hizo del tema 3 de su programa correspondiente al 22o. período de sesiones celebrado en marzo de 1971, titulado: "La Seguridad Social en el contexto del - desarrollo nacional" (92).

Dicho informe fue preparado por la Oficina Internacional del Trabajo en consulta con La Secretaría de las Naciones Unidas, - de conformidad con la resolución 1405 (XLI) del Consejo Económico y Social, con la colaboración también de la División de Desarrollo Social (93).

Tal documento señala en su Índice aspectos tales como: - alcance y objetivos de La Seguridad Social, desde su origen y antecedentes hasta la evolución y tendencias futuras; la planificación de la Seguridad Social en el contexto económico y social global y - dentro de este capítulo, la importancia de la Seguridad Social en - los países en vías de desarrollo y la extensión de la misma a la población rural, destacando los esfuerzos realizados por la OIT para la expansión planificada de la Seguridad Social en tales países, concluyendo con la función y responsabilidad del Estado en la esfera de la Seguridad Social.

(91) Naciones Unidas. Documentos Oficiales de la Asamblea General. - Veésimo primer período de sesiones. (20-sept. 20 de diciembre 1966. (15215) suplemento No. 15.

(92) Naciones Unidas. Documentos Oficiales de Consejo Económico y Social. (E/24/5.160) y Corr. 1 a 3 (diciembre de 1970).

(93) Idem.

Sin embargo, el informe titulado "La Seguridad Social en el contexto del desarrollo nacional" no estuvo enaminado a brindar una exposición teórica del concepto de Seguridad Social, sino que se limitó a describir un conjunto de programas existentes en diversos países. La misma Comisión de Desarrollo Social reconoció que este documento no se ocupó de algunas de las cuestiones básicas que enfrentaban tanto los países industrializados como los de menor desarrollo, aún cuando al mismo tiempo aceptó la dificultad "de tratar un tema tan amplio en documento breve" (94).

La comisión de Desarrollo Social en su 22o. período de sesiones, al examinar el mencionado tema 3 de su programa, puso de relieve en dicho informe, el número relativamente pequeño de personas comprendidas en planes de atención médica en los países en desarrollo y, la pesada carga que podrían representar estos sistemas para los escasos recursos de sanidad que servían a toda la población, expresando su preocupación por la situación de los trabajadores migratorios y la de los grupos marginados de la protección de Seguridad Social.

Un tema de gran interés para la Comisión de Desarrollo Social en este 22o. período de sesiones, fue la proposición de algunos miembros, relativa a la creación de "Un sistema de Seguridad Social que pudiera vincularse con los programas de reforma agraria, aspecto que podría ser motivo de una importante labor mancomunada -

(94) Naciones Unidas. Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social. 50o. período de sesiones. (Suplemento No. 3) (E/4954) y (E/CN.5/473).

de las Naciones Unidas, la CIT y la FAC, entre otras organizaciones, con atención especial para el Comité Especial de la FAC sobre "Reforma Agraria" (95).

En esta reunión de la Comisión, es importante señalar la oposición de algunos miembros de los países socialistas, al opinar que el análisis detallado de las cuestiones relativas a la Seguridad Social debería quedar librado a la iniciativa de la CIT, en tanto que la Comisión de Desarrollo debería limitarse al tratamiento de asuntos de política general (96).

De las principales conclusiones de la Comisión de Desarrollo Social emitidas en su 22o. período de sesiones, respecto del análisis del mencionado informe sobre Seguridad Social en el contexto del desarrollo nacional, se mencionan las siguientes:

a) Los sistemas de Seguridad Social encaminados a conseguir una distribución más equitativa de la renta nacional, pueden ser considerados como instrumentos importantes para el logro de ciertos objetivos bosquejados en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (97);

b) Debe existir mayor atención de los planificadores del desarrollo, hacia el papel de la Seguridad Social dentro del contexto del desarrollo de cada país;

c) Las dificultades principales que enfrentan los países

(95) Idem.

(96) Idem.

(97) Res. 2626 (XXV) de la Asamblea General.

en desarrollo derivan de la falta de recursos, vinculada por las cuestiones básicas del comercio, la asistencia y la transmisión o transferencia de tecnología;

d) Revisión a fondo de los sistemas de Seguridad Social en los países industrializados con miras a mejorar la protección a los sectores de la población, en particular de aquellos que experimentan las necesidades sociales más urgentes y agudas;

e) Preocupación especial por la situación de los países en vías de desarrollo en donde la mayoría de la población, especialmente en las zonas rurales, no está comprendida en los sistemas de Seguridad Social;

f) Los sistemas de Seguridad social no deben ser considerados como la única solución para elevar el nivel de vida de un pueblo. Es necesario desarrollar un sistema coordinado de políticas y programas paralelos en materia social; y,

g) Finalmente, las consideraciones y las sugerencias expuestas por la Comisión en el curso del debate condujeron a los miembros a instar a la OIT para que continúe en posteriores documentos, el análisis de la seguridad social iniciado en el informe mencionado, surgiendo la realización de nuevas investigaciones sobre Seguridad social con especial atención a la de los países en vías de desarrollo.

5.5.- "Otros Organismos Internacionales que se Relacionan con la Seguridad Social"

Existen diversas organizaciones internacionales que efectúan actividades en el campo de la Seguridad Social entre las que se encuentran: La Asociación Internacional (AISS); -que es una organización internacional de servicios, instituciones y organismos administradores de una o varias ramas de la Seguridad Social; La Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (CISS) -creada bajo los auspicios de la OIT y de los países americanos miembros de dicho organismo;- la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) - con sede en Madrid, España, la Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y Panamá, creada en Managua, Nicaragua ratificando el acuerdo de Panamá de 1966 y otras más, Sin embargo -- para nuestro estudio sólo hemos escogido a las tres primeras, es decir a la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) y la -- Conferencia Interamericana Internacional de Seguridad Social (CISS) porque ambas tienen estrecha vinculación con la OIT; y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) porque sus miembros son los Gobiernos y las Instituciones Nacionales de Seguros Sociales de los países Iberoamericanos y Filipinas.

5.5.1.- Asociación Internacional de la Seguridad Social. (AISS).

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es otra de las principales organizaciones internacionales de Seguridad Social. Se distingue por la labor que ha desempeñado durante casi medio siglo de existencia y especialmente por poseer un estrecho vínculo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sus Es-

tatutos establecen que la designación de su Secretario General se efectuará por su Consejo, previa consulta con el Director de la OIT, constituyen este hecho una garantía de las relaciones satisfactorias entre ellas (1).

La Asociación Internacional de la Seguridad Social - (AISS) es una Organización muy especial. Pueden ser miembros de ella no solo departamentos gubernamentales, sino también administraciones de la Seguridad Social, de una o varias ramas de la misma o de la mutualidad.

Pensamos que debido al alto número de países que pertenecen a esta organización, sus organismos afiliados y asociados, - así como el total de asegurados cubiertos por sus Miembros, además de la gran labor que ha desarrollado en materia de Seguridad Social nos obliga a su mención dentro de este tema (2).

Antecedentes Históricos.

Comité Permanente Internacional del Seguro Social, es un antecedente de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Dicho Comité se formó en el año de 1889 en París, como resultado de una iniciativa francesa para que se realizara un Congreso Internacional sobre Accidentes del Trabajo, evento que dio lugar a la creación del Comité Permanente, cuya acción se extendió desde 1891 a los Seguros Sociales con el rubro mencionado (3).

- (1) Cfr. Artículo 10 de los Estatutos de la AISS. AISS. Estatutos - Ginebra, Secretaría General (sf) p. 17.
- (2) La AISS cuenta con 104 países representados en ella y con más de 500 millones de asegurados cubiertos por los regímenes de Seguridad Social que tienen sus miembros. Véase: Anón. "Arribo ayer el Secretario General de la AISS", Excepción El Periódico de la Vida Nacional, México 25 de mayo de 1975. p. 21-A, Colms. 1, 2 y 3.

.. Consideramos que la mención del Comité Internacional del Seguro Social es importante por varios motivos: Primero porque dicho Comité desempeñó una destacada actividad de información e intercambio en aspectos relacionados con los Seguros contra accidentes de trabajo y los Seguros de Enfermedad, Vejez y Desempleo, en los primeros sistemas formados de Seguro Social Europeos de esa época; segundo, por la actividad de internacionalización que en materia de Seguros Sociales realizó en ese tiempo, teniendo incluso el propósito de "poder fusionar el Comité Permanente junto con los Comités Nacionales, para formar una Asociación Internacional del Seguro Social en un Estatuto formal" (4). Finalmente, porque los miembros del Comité fueron los primeros consejeros expertos de la OIT cuando esta formó su "Sección de Seguros Sociales".

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, El Comité Permanente Internacional del Seguro Social desapareció después de haber afrontado múltiples problemas.

Hasta el año de 1927, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo en su Décima Reunión, al adoptar los Convenios números 24 y 25 sobre "Seguro de Enfermedad" (Industria) y "Seguro de Enfermedad" (agricultura) instó a ciento número de personalidades -

(3) AISS. 1927-1967: Cuarenta años al servicio de la Seguridad Social. Ginebra. 1967. p. 3-15.

(4) Abidem. p. 8

dirigentes de sociedades mutualista y de Cajas del Seguro de Enfermedad, -que habfan asesorado a los Delegados de dicha Conferencia-, para que se pidiera la constitución de un organismo internacional - que tuviera como propósito el de propagar y reforzar el Seguro de Enfermedad en el mundo (5). Si bien es cierto que antes de ese año ya existían planes para crear ese organismo -fue hasta entonces cuando se concretaron los proyectos de la formación de una "Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Sociedades de Socorros Mutuos y de Cajas del Seguro de Enfermedad" (6) y se consolidó su formación el 4 de octubre de 1927 -en la ciudad de Burselas, Bélgica, - bajo los auspicios de la OIT, como resultado de la labor efectuada por las delegaciones tripartitas a la citada. Dicha Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y gracias al decidido apoyo - de Albert Thomas (7).

En 1933, la organización formada cambió de nombre convirtiéndose en la "Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Sociedades Mutuas y de Cajas del Seguro de Enfermedad" (CIMAS), cuyo primer secretariado estuvo a cargo de Adrien Tixier (8) y Oswald Stein (9); y nuevamente en 1936 modificó su nombre por el de "Conferencia Internacional de Mutualidad y de los Seguros Sociales" (10).

(5) Laroque, Pierre. "La OIT y la Seguridad Social". Seguridad Social No. 63, México, mayo, junio 1970. p. 39-52.

(6) Ibidem, p. 49

(7) Primer Director de la OIT.

(8) Adrien Tixier, Jefe de la Sección del Seguro Social de la OIT - y más tarde, Ministro del Interior de Francia durante el Gobierno de Charles De Gaulle.

(9) Oswald Stein, Subdirector General de la Oficina Internacional - del Trabajo y más tarde durante 1942-1943, Secretario del CIPISS hasta su muerte ocurrida en ese último año.

(10) Alvarez Treviño. Op. Cit. p. 12.

Hasta 1947, esta organización continuó siendo conocida con las siglas francesas CIMAS. Posteriormente tuvo diversos cambios en sus Estatutos solicitados por sus miembros con el objeto de lograr cada día más su internacionalización y el cambio de estructuras necesarias para cumplir con los requerimientos que sobre Seguridad Social debería manejar, siendo hasta octubre de ese mismo año, durante el desarrollo de su VII Asamblea General celebrada en la sede de la OIT en Ginebra, que se sometió a la consideración de sus miembros el texto de sus nuevos Estatutos, que dieron forma a la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), nombre con el que se le conoce hasta la actualidad (11).

Estructura y Objetivos.

La finalidad primordial de la Asociación Internacional de la Seguridad Social es fomentar el desarrollo de los sistemas de Seguridad Social en el ámbito internacional, mejorando sus métodos técnicos y administrativos de aplicación, pretendiendo coordinar e intensificar: "todos los esfuerzos para la extensión, la defensa, el perfeccionamiento administrativo de la Seguridad Social en el mundo (12).

La Asociación Internacional de la Seguridad Social cuenta con 224 miembros y 72 miembros asociados (colaboradores técnicos), en más de 100 países que representan más de 500 millones de asegurados (13).

(11) AISS. 1927-1967: Cuarenta Años... Op. Cit. p. 18-19

(12) Cárdenas de la Peña, Enrique, Servicio Médico del I.M.S.S. Doctrina e Historia. México, I.M.S.S 1973. p. 424.

(13) Véase: Portada interior de la Revista Seguridad Social No. -- 92 y Véase Cuadro No. IX

El núcleo original de los miembros de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), se formó con países de Europa, siendo algunos países de América Latina (14) los primeros de una región extraeuropea que se asociaron a ella desde 1947, no obstante que en este continente americano ya se contaba desde 1940, en Perú, con un organismo propio: el "Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social", que pretendía establecer "con carácter permanente un organismo de estudio, colaboración, información y acción técnica entre los gobiernos e institutos de Seguridad Social de los países de América que pudieran servir de base a la constitución de una Conferencia Interamericana de Seguridad Social" (15), además desde 1951, los países de habla hispana cuentan con la "Organización Iberoamericana de Seguridad Social" (OISS) (16).

No obstante esos dos organismos regionales, las instituciones nacionales de Seguridad Social del continente americano optaron por compartir e intercambiar experiencias, así como ventilar -- sus problemas sobre el tema, en un foro que pudiera significarle un panorama internacional más amplio. Así, en 1960, casi todos los países latinoamericanos de habían afiliado de la AISS (17).

(14) En 1947, 5 países de América pertenecían a la AISS, Chile, entre ellos.

(15) CPISS. Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social: 1942-1967. México, Secretaría General, 1967 p. 16

(16) La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), tiene su sede en Madrid, España.

(17) AISS. 1927-1967: Cuarenta Años... Op. Cit. p. 21

Respecto a los demás continentes: "la adhesión procedente de Asia ha sido más lenta, por la única razón de que la creación de regímenes de Seguridad Social comenzó de manera general, un decenio después que en América Latina" (18).

En cuanto al continente africano, -aparte de Egipto- que se afilió desde 1955-, "las instituciones de Seguridad Social con posibilidad de adherirse estaban situadas todas ellas en antiguas colonias o protectorados de Bélgica, Francia e Italia" (19) y a medida que estos territorios han adquirido su independencia, sus instituciones de Seguridad Social integradas en su mayoría por Cajas de Asignaciones de Seguridad Social integradas en, se afiliaron a la AISS, contándose en 1960 con nueve países de África representados en ella. (20).

Es conveniente destacar que la Asociación Internacional de la Seguridad Social por su carácter especial de los miembros -- que la forman, agrupa toda la gama de posibles estructuras, competencias y dimensiones de Seguridad Social-, pues en tanto que la administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos de Norteamérica "gestiona el seguro de pensiones para 120 millones de personas, la Caja Autónoma de Pensiones de Mónaco sólo cubre a unos millones" (21).

(18) AISS. 1927-1967: Cuarenta años... Op. Cit. p. 21

(19) Idem.

(20) Loc. Cit.

(21) Ibidem. p. 23

Debemos también señalar que en virtud de una enmienda a los Estatutos de la Asociación Internacional de la Seguridad Social efectuada en 1955, se creó una nueva categoría de miembros denominados: "Miembros Asociados" (22). Esta medida permite la afiliación en esta categoría de aquellas instituciones no lucrativas cuyos fines sean compatibles con las actividades de la Asociación y que no reúnan las condiciones para ser miembros afiliados, así como los servicios gubernamentales que administren una o más ramas de la Seguridad Social, cuando la legislación de sus países los impida adherirse a la Asociación como miembros afiliados (23).

Entre las actividades más importantes de esta Asociación se encuentra la de proporcionar a sus miembros la oportunidad de comparar sus experiencias poniéndoles en contacto con las organizaciones que administran la Seguridad Social en todo el mundo; poner a su disposición la documentación sobre las legislaciones y la práctica administrativa que sobre el tema existen en los diversos países que la integran; organizar reuniones técnicas internacionales, mesas redondas y seminarios sobre Seguridad Social, intercambio de información, asistencia técnica entre sus miembros; así co-

(22) Ciertos órganos consultivos o institutos o técnicos de Seguridad Social como los actuarios, son los que integran la categoría de Miembros Asociados. Cfr. AISS. 1927-1967: Cuarenta años... Op. Cit. p. 23 y artículo 2 de los Estatutos de la AISS. Op. Cit. p. 6.

(23) Los Miembros Afiliados, podrán ser los servicios gubernamentales, las instituciones centrales, las uniones nacionales de instituciones administradoras de todas o una de las ramas de la Seguridad Social o de la mutualidad, teniendo derecho a participar con su voto efectivo en las reuniones organizadas por la Asociación. Cfr. Artículo 2, inciso A y B de los Estatutos de la AISS. Op. Cit. p. 5 y 6

mo publicaciones y difusión de documentación sobre Seguridad Social; y colaboración con otras organizaciones internacionales en este campo.

Estructuras Constitucional.- La AISS está integrada por los siguientes órganos: la Asamblea General, el Consejo, la Mesa Directiva y la Comisión de Control (24).

En el año de 1951, el Consejo de la AISS decidió crear algunas Comisiones Técnicas Permanentes para ocuparse de los problemas de las principales ramas de la Seguridad Social como son: - La Comisión de Asignaciones Familiares; del Seguro de Desempleo; - de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad Social; de Prevención de los Riesgos de Trabajo; de Organización y Métodos; del Seguro de Accidentes del Trabajo y de Enfermedades Profesionales y la del Seguro de Vejez, invalidez y sobrevivientes, (25) creándose de inmediato una Comisión para las cuestiones médico-sociales y otra para el movimiento mutualista (26).

El funcionamiento de estas nuevas Comisiones Permanentes se rige por reglamentos especiales, los cuales disponen entre otras cosas: "que cada institución miembro tendrá derecho a estar representada por un experto, que las reuniones se celebrarán por lo menos cada dos años, que las órdenes del día de las reuniones serán determinadas por la Mesa Directiva en consulta con el Presidente de la Comisión interesada, que la mesa de la Comisión, incluyendo a uno o varios ponentes, será elegida por un período de tres años" (27)

(24) AISS. 1927-1967: Cuarenta Años... Op. Cit. p. 29-30

(25) Ibidem. p. 28-30

(26) Idem.

(27) Ibidem. p. 33

El fruto de la labor de las Comisiones Permanentes de la AISS considerado como la "Producción eléctrica" (28) de dicha Asociación es vasto y se extiende actualmente a todos los sectores de la Seguridad Social.

Debemos mencionar también que el Consejo de la AISS ha instituido las Comisiones Regionales para hacer frente a las necesidades particulares de África, Oceanía, Asia y América. En este último continente, la Mesa Directiva de la AISS en colaboración con la CISS, decidió establecer desde 1958 las siguientes Comisiones Regionales Americanas: Organización y Sistemas Administrativos; Médico-Social; Actuarios y Estadísticos; y de Prevención de los Riesgos Profesionales, cuyos reglamentos fueron establecidos de manera conjunta por los órganos competentes de ambas organizaciones, y cuyas sedes están en la Ciudad de México (29).

Sin pretender efectuar un análisis de las labores que realizan las Comisiones Permanentes y Regionales de la AISS, solamente consideramos necesario referirnos a ellas, porque debido a su destacada actuación, el Consejo de esta Asociación instituyó en el año de 1964 un "Comité de Programación", (30) que será el encargado de coordinar en el ámbito regional y mundial, los programas a corto y largo plazo que aporten tales Comisiones Regionales y Permanentes.

(28) AISS. 1927-1967. Cuarenta Años... Op. Cit. p. 29-30

(29) CISS. Asociación de la Conferencia... Op. Cit. p. 41

(30) AISS. 1927-1967. Cuarenta Años... Op. Cit. n. 34

La AISS, para la divulgación de sus trabajos y experiencias cuenta con varias publicaciones, todas ellas importantes, como la revista que edita en español en colaboración con la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social, intitulada "Seguridad Social" y las monografías de diversos países que generalmente acompañan a los informes sobre éstos en las diferentes reuniones de la Asociación (3).*

Estos son algunos de los aspectos más importantes de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, aunque debemos reconocer que el factor predominante y constante de esta organización en el transcurso de casi medio siglo de existencia: "ha sido el deseo de lograr la colaboración internacional de parte de las entidades y personas responsables que administran las medidas sociales, destinadas a mitigar los riesgos que amenazan la vida humana en la sociedad" (32).

De ahí a la gran importancia de la contribución que ha prestado la Asociación Internacional de la Seguridad Social para el desarrollo de esta en el panorama internacional, que garantiza su existencia presente, tanto por ser una muestra del espíritu de cooperación internacional entre sus Miembros, como por su estructura - sui-génris, única en el mundo de las organizaciones internacionales relacionadas con la Seguridad Social, ya que cuenta entre sus miembros no sólo a departamentos gubernamentales sino también a las administraciones semi-independientes o totalmente independientes y las de las mutualidades que manejan otras ramas de la Seguridad Social.

(31) Alvarez Treviño, Op. Cit. p. 12-13

(32) AISS. 1927-1967. Cuarenta Años... Op. Cit. p. 45

5.5.2. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Hemos señalado que el nacimiento de los Seguros Sociales en el Continente Americano se realizó entre la segunda y cuarta década del presente siglo como resultado de principios políticos aceptados por las Constituciones de los países, imponiéndose su establecimiento y a medida que se iba produciendo su expansión, aunada a la repercusión de la importancia que primero el Seguro Social y después la Seguridad Social llegó a alcanzar en Europa, se dejó sentir en el legislador americano la necesidad y conveniencia de constituir un organismo de Seguridad Social que agrupase los distintos esfuerzos nacionales y acomodase las normas internacionales a las particularidades de la región.

Ante esta situación, La organización Internacional del Trabajo convocó a la celebración de sus Conferencias Regionales de los Estados de América Miembros de la OIT, cuya Primera Reunión se efectuó en Santiago de Chile en el año de 1936, durante la cual el mencionado organismo manifestó sus deseos de contribuir al desarrollo y generalización de los Seguros Sociales en el Continente Americano y la creación de un organismo regional especializado lo que dio origen posteriormente a la integración de la "Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) que veremos a continuación (34).

Antecedentes Históricos.

El antecedente inmediato de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) lo constituye el "Comité Interameri-

(33) En México se han efectuado la Tercera y Décima Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, en abril de 1946 y abril de 1977 respectivamente.

(34) CISS. Acción de la Conferencia... Op. Cit. p. 1

cano de Iniciativas en materia de Seguridad Social" formado en -- 1940 en la ciudad de Lima, Perú, debido a una iniciativa de su Caja Nacional del Seguro Social aprovechando que se encontraban reunidos en esa ciudad un numeroso grupo de Representantes de los gobier^{no}s e instituciones del Seguro Social de los países americanos con motivo de la inauguración del Hospital del Seguro Social Obrero, bajo los auspicios de la Oficina Internacional del Trabajo, propició la creación del mencionado Comité como primer-paso y para establecer posteriormente un organismo permanente de colaboración en materia de Seguridad Social entre los países de América que se concretó en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

La Primera Conferencia Interamericana se celebró en Santiago de Chile, durante los días del 10 al 16 de septiembre de -- 1942, y entre sus resoluciones se encuentran la número 15 que estableció la integración de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) como un: "organismo permanente de cooperación que actuará en relación con la Oficina Internacional del Trabajo y que se regirá por sus propios estatutos y Reglamentos", (36), - mismos que fueron aprobados en esa Reunión.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) es pues un organismo internacional de carácter permanente de las naciones americanas, al través del cual se desarrolla y facilitan la cooperación entre las administraciones e instituciones de Seguridad Social de este continente, y para cumplir este objetivo utiliza distintos instrumentos que veremos más adelante, a fin de permitir y propiciar entre sus miembros el intercambio de información

(35) Idem.

(36) Ibidem. p. 23

y experiencias (37).

Estructuras y Objetivos.

Son miembros de la CISS: los representantes de las administraciones centrales y Departamentos Ministeriales Nacionales interesados en los fines de la Conferencia; las instituciones y Casas Nacionales de Seguridad, Seguros y Previsión Sociales; y los Consejos Centrales Consultivos o Técnicos en materia de Seguridad y Seguro Social (38).

Los principales órganos de la CISS son: La Asamblea Plenaria, el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, la Comisión Ejecutiva, el Secretario General y Tesorero (39).

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social ha celebrado diversas Reuniones en diferentes países del continente, y funcionando como órgano deliberativo ha aprobado casi un centenar de resoluciones que constituyen una especie de "Código o Carta de la Seguridad Social Americana" (40).

Dentro de la acción de la Conferencia plasmada en sus resoluciones, se encuentran importantes conceptos sobre la natura-

6

(37) Cárdenas de la Peña, Op. Cit. p. 524

(38) Cfr. Artículo 2 de los Estatutos de la CISS en: 'M.S.S. Estatuto Vigente de la CISS, México, Departamento de Asuntos Internacionales, Oficina de Relaciones Técnicas 1971. p. 1.

(39) Cfr. Portada Interior de Seguridad Social Núm 92, Año XXIV, - Epoca IV, Tomo II, México, Marzo-Abril 1975.

(40) CISS. Resoluciones de la CISS. Op. Cit. p. 1

leza de la Seguridad Social entre las que destacan las Declaraciones: la de principios de Santiago de Chile en 1942, la de Buenos Aires en 1951 y la de México en 1960, de las que transcribimos a continuación algunos párrafos por considerarlos de singular relevancia para nuestro tema.

Declaración en Principios de Santiago de Chile (1942). -

La resolución No. 1 de la CISS, declaración conocida con ese nombre en los medios internacionales sostiene que, es necesario: "Definir las relaciones existentes entre la Seguridad Social y la Seguridad Económica, así como de determinar que el Seguro Social forma parte integral de la Seguridad Social en general, y de confirmar la vocación mundial de la Seguridad Social, concebida como instrumento de solidaridad a disposición de todos los pueblos del mundo, para la conquista del bienestar" (41).

Declaración de Buenos Aires (1951). La resolución CISS

No. 28 conocida como "Carta de Buenos Aires" señala entre otras cosas que: "La Seguridad Social debe organizarse con un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función ineludible del Estado la coordinación de la política social, económica y sanitaria, a fin de procurar..." (42).

Declaración de México (1960). Resolución CISS No. 53. -

Esta declaración, cuyos postulados han sido considerados como los "Principios de la Seguridad Social Americana" afirma en sus puntos 1 y 2 que esta debe ser: "tendiente a la protección de todo ser humano en cuanto a los medios suficientes que garanticen sus necesi-

(41) Perrin Guy, "Reflexiones sobre cincuenta años de Seguridad Social" "Seguridad Social" No. 62, México, mayo-junio 1970 p. 176.

(42) CISS. Resoluciones de la CISS. Op. Cit. p. 3

dades a un nivel adecuado a su dignidad, así como que permita el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para el beneficio del hombre (43); y en su punto 17: "ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los Seguros Sociales hacia una concepción integral de la Seguridad Social. (44).

En las Declaraciones anteriores se puede constatar la evolución alcanzada por el concepto de Seguro Social al de Seguridad Social y que significa: "la transformación de un instrumento de compensación de cierto riesgo de determinado trabajador, mediante el pago de una contribución específica; a una acción del Estado que propicie una justa redistribución de la riqueza nacional a los sectores económicos de la población, en primer término, y después a la totalidad de ésta" (45).

Medios de acción de la CISS. Para cumplir con sus objetivos la Conferencia organiza reuniones internacionales, celebra seminarios regionales de Seguridad Social para estudiar problemas característicos de determinada región, publica estudios e informes sobre Seguridad Social, medicina social y servicios sociales, efectuando también, por iniciativa propia, el análisis de problemas particulares de la Seguridad Social y organizando reuniones de sus Comisiones Técnicas para su discusión y búsqueda de soluciones (46).

(43) CPISS. Acción de la Conferencia... Op. Cit. p. 30

(44) I.M.S.S. Declaración de México: Principios de la Seguridad Social Americana. México (s.f.) p. 16.

(45) CPISS. Resoluciones de la Conferencia... Op. Cit. p. 1

(46) Véase. Portada Interior de la Revista Seguridad Social No. 63 México, mayo-junio 1970.

La CISS tiene también dentro de sus funciones la de recomendar en sucesivas ocasiones a los gobiernos el cumplimiento de -- las Resoluciones acordadas, como ocurre en el caso de la extensión de la Seguridad Social al ámbito rural, recomendación que ha reinte-- rado desde la primera hasta la última de sus Reuniones.

Así mismo, la advertencia a la necesidad de que la CISS -- contara con órganos técnicos de apoyo a sus trabajos, durante la -- Reunión de su Comisión Ejecutiva celebrada en ocasión de la II Reunión del CPSS en la ciudad de México en 1945, se formaron dos Comi-- siones Técnicas: La de actuarios y Estadísticos; y la Médico Social y más tarde, en colaboración con la AISS, se resolvió establecer -- además de la ya instituidas las siguientes Comisiones Regionales -- Americanas de Seguridad Social: de Organización y Sistemas Adminis-- trativos de Prevención de los Riesgos Profesionales y Jurídico So-- cial (47).

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) tiene también una estrecha colaboración y coordinación con otros -- organismos que se relacionan directa o indirectamente con la Seguri-- dad Social; así, de conformidad con los Estatutos de la Conferencia (48) y el Reglamento del Comité Permanente Interamericano (49), exis-- te una vinculación jurídica con varios organismos internacionales -- entre los que podemos señalar a la Oficina Internacional del Traba-- jo, la Organización Panamericana de la Salud, La organización de -- los Estados de América y la Asociación Internacional de la Seguri-- dad Social, cuyos (50) representantes son integrantes de la CPSS --

(47) CPSS. Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social. Bo-- letin Informativo 54, México, mayo-junio 1975 (portada).

(48) Cfr. IMSS. Estatuto Vigente de la CISS, México, junio 1971 p. 2

(49) Cfr. IMSS. Reglamento Vigente del CPSS, México Junio 1971

(50) Habiéndose constituido la AISS hasta el año de 1947 no pudo con-- figurar estatutariamente como Miembro fundados de la CISS. Sin-- embargo, se encuentran coordinadas las actividades de ambas -- organizaciones desde Segunda Reunión de la Conferencia que se-- celebró en Rio de Janeiro ese mismo año.

(51).

La AISS guarda una estrecha colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo, la cual contribuye con la primera sobre todo en lo referente a publicaciones y gastos para los informes y documentos que deben presentarse en las diversas Reuniones, habiéndole dado también su apoyo para que en la Reunión del Comité de Expertos para la Seguridad Social celebrada en marzo de 1967, quedarán -- incluidos permanentemente en este Comité dos Miembros del CPISS (52).

Con respecto a las relaciones entre la CISS y la AISS, se han celebrado diversos acuerdos de colaboración sobre los siguientes aspectos:

- a) Las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social
- b) Publicaciones:
- c) El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS); v.
- d) En general, la coordinación de la colaboración entre -- la AISS y el CPISS (53).

Por considerarlo de interés en el aspecto de capacitación sobre Seguridad Social, mencionaremos brevemente al Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) (54), órgano especializado de enseñanza e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, funcionamiento esta encomendado a la acción con

(51) Vid. Supra.

(52) CPISS Acción de la Conferencia... Op. Cit. p. 98

(53) Ibidem. p. 99

(54) Cfr. Resolución CISS Núm 58 sobre la creación del CIESS. en --- CPISS. Resoluciones de la Conferencia... Op. Cit. p. 90.

junta del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social, teniendo como objetivo -- que las instituciones de Seguridad Social miembros de la CISS cuenten con el instrumento que pueda otorgar una adecuada preparación al personal que presta sus servicios en ellas.

La sede del CIESS (55) se encuentra en la Ciudad de México y en él se imparten Cursos Nacionales y Cursos Interamericanos, contando con un servicio permanente para la preparación del material didáctico necesario, la edición de cuadernos técnicos a nivel de especialización y la recopilación de sus lecciones, cursos y conferencias; estando abierta la capacitación a todas las personas que designen los gobiernos, instituciones y administraciones de la Seguridad Social en el continente americano (56).

Hemos tratado de hacer referencia a los aspectos más importantes de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, -- conscientes de que se han plasmado muy pocos y se han pasado por alto muchos de ellos, justificación que debemos encontrar en la brevedad de su mención, como organización de la Seguridad Social, pero que sin embargo quisimos incluir, porque además de ser internacional es también regional, y esto atañe de manera especial al desarrollo de la Seguridad Social en los países que, como el nuestro, corresponden al Continente Americano.

-
- (55) El Presidente del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, es el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social. Cfr. Artículo 4 de los Estatutos de CIESS. en: IMSS. Estatutos del CIESS, México, 1970, p. 6
- (56) OPISS. Acción de la Conferencia... Op. Cit. p. 62.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

La mención aquí de esta Organización es muy breve, sin embargo, dada su relativa importancia que ha ido adquiriendo a partir de la década de los 50s, en el concierto de los organismos internacionales que se relacionan con la Seguridad Social, se bosquejarán sus antecedentes históricos y su estructura constitucional.

Antecedentes históricos.*

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) tiene su origen en el I. Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en 1951 en Madrid y Barcelona. Su Carta constitutiva se formó hasta el II Congreso de Seguridad Social celebrada en 1954 en Lima, Perú (57).

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) es un organismo internacional, regional, técnico especializado, encargado de promover el bienestar social de los pueblos de Iberoamérica y Filipinas, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas y de Seguridad Social (58).

Son miembros de la OISS, los Gobiernos y las instituciones nacionales de Seguros Sociales de los países Iberoamericanos y Filipinas.

(57) Martí Buñill, Carlos. "Trayectoria de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y su incidencia en los regímenes americanos de Seguridad Social. Madrid. OISS, junio 1974, p. 4-5 (Serie-Estudios).

(58) OISS. Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Madrid, (s.e) 1958, p. 1

Estructuras Constitucional.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social esta integrada por los órganos siguientes: El Congreso, la Comisión Directiva, el Comité Permanente y la Secretaria General.

Congreso.- Esta constituido por los Delegados de los Gobiernos y de las instituciones miembros de la Organización, "s el órgano deliberante y soberano de la misma (59).

Comisión Directiva.- Es el órgano de gobierno de la Organización y esta integrado por el Presidente, tres Vicepresidentes, un representante del Gobierno y de las instituciones miembros de cada país y el Secretario General. La presidencia es ostentada por el representante del país miembro que toma a su cargo la reunión del Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, desde el momento en que el Congreso se instala hasta la iniciación del Congreso siguiente: (60).

Comité Permanente.- Ejerce las facultades que la delega la Comisión Directiva y las funciones específicas que estatutariamente tiene atribuidas. Esta integrado por el Presidente, los tres Vicepresidentes y cuatro miembros designados por la Comisión Directiva para el periodo comprendido entre la fecha de la designación y la reunión del próximo congreso (61).

(59) Véase los artículos 6, 7, 8 y 9 de los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Op. Cit. p. 9 y 10.

(60) Véanse los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 de los Estatutos de la Organización... Op. Cit. p. 10 y 11

(61) Véanse los artículos 15 al 17 de los Estatutos de la Organización Op. Cit. p. 12 y 13.

Secretaría General. -- Es el órgano ejecutivo de la Organización con sede en Madrid por acuerdo del II Congreso celebrado en 1954 en Lima, Perú y ratificado en el III Congreso, reunido en 1958 en Quito, Ecuador. El Secretario General es designado por el Congreso a propuesta de la Comisión Directiva. Corresponde a la Secretaría General el desarrollo de las actividades de relación, asistencia, formación, coordinación, publicaciones, información, estudios y cuantas otras actividades corresponden a los planes de acción -- aprobados por el Congreso, la Comisión Directiva y el Comité Permanente. (62).

En la década de los 60s. La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) se impuso la tarea de dar un giro diferente a las medidas de desarrollo del Seguro Social a fin de que este instrumento pudiera cumplir a finalidad para que le fue creado. Para tal efecto, la Comisión Directiva formuló en 1961, la "Declaración de Recomendaciones Básicas de la OISS para una nueva política de Seguridad Social" (63). Dicha declaración concretó los siguientes criterios fundamentales:

- a) El desarrollo económico debe conllevar el desarrollo social.
- b) El desarrollo social debe significar un porcentaje positivo de la renta nacional;
- c) La Seguridad Social es un instrumento de redistribución de la renta nacional.

(62) Véase los artículos 18 al 27 de los Estatutos de la Organización... Op. Cit. p. 13-14.

(63) Martí, Buñil, Carlos. Trayectoria de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social... Op. Cit. p. 5.

- d) La protección debe generalizarse;
- e) Las prestaciones deben defender las salud y mantener actualidades y la capacidad adquisitiva; y
- f) Gestión coordinada en la responsabilidad del Estado y el propio individuo" (64).

Concretamente la acción operativa de la OISS se ha orientado hacia tres aspectos de cooperación: cooperación en cuanto a su extensión del Seguro Social a nuevos sectores de la población, cooperación en el campo de la formación del personal y cooperación en cuanto contribuya a la modernización administrativa y gestora de los regímenes de Seguridad Social (65).

Finalmente, cabe mencionar el Congreso de Argentina celebrado en 1972. En dicho evento se formuló la "Declaración Iberoamericana de Seguridad Social en Buenos Aires", la cual después de un preámbulo ampliamente justificativo, establece los siguientes principios:

- a) El derecho a la Seguridad social en el hombre por su condición personal y comunitaria.
- b) El derecho a la Seguridad Social incumbe a la responsabilidad del Estado por cuanto lo ha convertido en fin esencial del mismo;
- c) El contenido ya no puede ser el tradicional de cuidado de la salud y medios económicos de subsistencia, sino la presunción de servicios de rehabilitación, vivienda, crédito social, formación profesional, ahorro, recreación y cuantos otros servicios sociales atiendan a la promoción y desarrollo de la personali-

(64) *Ibidem.* p. 8

(65) Cooperación en la formación de personal, acción similar a la que se realiza en América Latina el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

dad humana".

d) La cobertura financiera por el principio de Solidaridad nacional.

La Seguridad-Social de esta nueva etapa de los años - 70s. presenta la doble faceta de la protección y de la promoción, de la defensa contra las contingencias que ponen en peligro la estabilidad de la familia y de la creación de servicios sociales - que impulsen a devolver las posibilidades de cada hombre que tiene para conquistar el bienestar social en el seno de la comunidad que vive.

5.5.4. El Caso de México.

México, es un país cuyo Producto Interno Bruto (PIB) (81) no es todavía lo suficiente para poder destinar grandes porcentajes del mismo para una amplia protección de la Seguridad Social a toda su población. Todavía requiere del establecimiento del sistema de Seguridad Social a base de cuotas mediante la aportación tripartita que es como se opera en nuestro país, aún cuando a futuro se prevé la tendencia de llegar a un sistema único de contribución (82), cubriéndose un impuesto único destinado sólo al otorgamiento por parte del Estado de los Servicios de salud y bienestar social; esto es que sea sólo el Estado el que obtenga los ingresos que se requieran para la Seguridad Social.

Respecto a la Seguridad Social al campo, su implantación y otorgamiento representa todavía un problema que ha venido contem-

-
- (80) En múltiples reuniones internacionales de Seguridad Social, se han expuesto los destacados avances plasmados en la Ley del Seguro Social de México, con especial énfasis en la extensión del régimen al campo, como por ejemplo en la XVIII Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Abidjan, Costa de Marfil, África en 1973.
- (81) En 1974, fue de 812,900 millones de pesos (a precios corrientes) y en 1960, 375.100 millones de pesos. Fuente: Informe Anual del Banco Nacional de México, 1974, p. 53.
- (82) Navarro Zarazúa A. "...Anuncia Reyes Berceles. Es probable que un día se llegue al impuesto único. El Heraldo de México. México, 10 de marzo de 1973. p. 3

plándose en nuestro país desde hace varios años, no solamente en el aspecto económico, sino administrativo, social y jurídico. Sin embargo, ahora ya se han trazado los caminos jurídicos para alcanzar tal objetivo mediante los "Servicios de Solidaridad Social", - en beneficio de los grupos marginados del medio rural, que permite proporcionarles cuando menos asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria (83).

Así, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), -- una de las diversas instituciones encargadas de impartir la Seguridad Social, ante la presencia de una mínima población rural con capacidad contributiva que les permita cotizar, y dada la gran mayoría de campesinos que por sus escasos recursos y la gran marginación en que vive no pueden contribuir para obtener protección social en los sistemas de aportación tripartita de Seguridad Social que es el que opera en nuestro país; estudió y diseñó una nueva forma de aseguramiento que permitiera legalmente otorgar protección a la salud, a un mayor número de personas enclavadas en la población rural. La configuración de este nuevo marco jurídico ha dado como fruto los valiosos servicios de Solidaridad Social (84), que permiten el encauzamiento gradual de acciones importantes en favor de diversos núcleos de población rural antes marginados (85).

(83) Esta nueva forma de aseguramiento conocida como "Servicios de Solidaridad Social" representa una nueva figura jurídica dentro de la Ley del Seguro Social que entró en vigor para toda la República Mexicana, a partir del día 1o. de abril de 1973. Véase: Ley del Seguro Social México, Instituto Mexicano del Seguro Social 1973.

(84) Véanse artículos 232 a 239 de la Ley del Seguro Social. Op. - cit p. 96-98.

(85) Lechuga Rojas, Cesar. "Extensión de la Salud y la Seguridad Social al campo". Ponencia presentada en la Reunión Nacional sobre el Sector de Desarrollo y Organización Social. México - 23-24, junio 1976.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para diciembre de 1976 protegerá a 18,195,000 derechohabientes y a 3,000,000 de personas sujetos de Solidaridad Social (86). De tal manera que esta institución viene a proyectar sus prestaciones a la población campesina mediante de dos sistemas: El primero consiste en "esquemas modificados", para aquellos trabajadores que tienen capacidad contributiva con un financiamiento bipartito aportado el asegurado el 50% y el otro restante, el Gobierno Federal. El segundo, relativo a los Servicios de Solidaridad Social, cuyo financiamiento se distribuye entre el Gobierno Federal y el propio Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (60% y 40% respectivamente) (87), y cuya finalidad primordial es la protección a grupos marginados que aún no cuentan con capacidad contributiva que les permita ser sujetos del Régimen del Seguro Social Obligatorio.

Entre los criterios sustentados por García Sáinz en su intervención durante la "Jornada Sexenal" del Instituto Mexicano del Seguro Social efectuada el día 29 de junio de 1976, en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), expresó: ...El aumento de la población amparada que al final del régimen llegará a más de 21 millones de mexicanos, ha sido factible por el desarrollo económico del país, por la incorporación de nuevos grupos basada en reformas legales y por el audaz concepto de los Servicios de Solidaridad Social que permitió, a partir de la -

(86) Ortiz, Federico. "Los Servicios del IMSS destacan en el mundo entero: LE. Reyes Heróles anuncia la expansión a grupos marginados" Excelsior: El Periódico de la Vida Nacional, México D.F., 30 de junio de 1976. p. 1-A, 14-A y 16-A.

(87) Novelo Gastón, Et. Al Op. Cit. p. 113.

nueva Ley promulgada en 1973, llevar atención médica a los polos -- de profunda marginación... " Más adelante apunto también que... " El Programa Nacional de Solidaridad Social constituye sin lugar a dudas un avance trascendental en materia de política social; a noviembre del presente año quedará protegida una población de tres millones de sujetos de Solidaridad Social que recibirán atención en 32 - Clínicas Hospital de Campo distribuidas en 23 entidades federativas del país, apoyada en su operación por 263 unidades médicas rurales que en coordinación con la Compañía Nacional de la Subsistencias -- Populares (Conacupo) se han establecido". (88).

Finalmente, de la experiencia mexicana de la Seguridad Social al agro, es conveniente destacar que en la Ponencia "Extensión de la Salud y la Seguridad Social al Campo", presentada por Lechuga Rojas (89), en la Reunión Nacional sobre el "Sector Desarrollo y Organización Social", organizada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional los días 23 y 24 de junio de 1976, se desprende que la propuesta de un Programa Nacional de Seguridad y Solidaridad Social 1976-1982, - el cual persigue los siguientes objetivos.

"... Factibilidad de proporcionar servicios médicos eficaces para 1982, a 51.500.000 mexicanos, que significara el 76.5 de - la población total del país.

En el régimen obligatorio se estima otorgar protección a 24,451.000 personas, lo cual significa una tasa de crecimiento de - 8% anual, resultante del crecimiento natural del desarrollo económico.

(88) Lic. Ricardo García Sainz, Subdirector General Administrativo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

(89) Dr. Cesar Lechuga Rojas, Jefe de Servicios Médicos de Campo y Solidaridad Social del Instituto Mexicano del Seguro Social.

co de la aplicación de los programas especiales denominados "Esquemas Modificados" y de la corrección de la evasión. Esta cantidad la integrarían 20,030.000 derechohabientes urbanos y 3,421.000 campesinos (ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños-propietarios) -- que han logrado una relativa organización económica y capacidad -- contributiva.

"Respecto a los sujetos de los Servicios de Solidaridad Social, población rural carente de posibilidades económicas, se estima que para 1982, será de 21,149.000 personas. Este cálculo se efectúa deduciendo de la población rural, la población protegida por el Régimen del Campo del Seguro Social" (90).

Indiscutiblemente, mediante los Servicios de Solidaridad Social, se configura una política de acción que promueve no sólo la participación organizada de la comunidad, sino también en todo aquello que favorezca su propio desarrollo, fomentando en la comunidad rural el sentido de solidaridad y de responsabilidad colectiva.

Si lo anterior se ha podido lograr en México, creemos -- que al invocarse una acción comunitaria internacional en materia -- de Seguridad Social, la solidaridad humana responderá y esta podrá volcarse en el logro de mejores resultados para los países especialmente para aquellos que se encuentran en vías de desarrollo.

(90) La infraestructura material constará de 408 Clínicas Hospitalares de Campo con 60 camas cada una que hacen un total de 24,480 camas y 5 clínicas de Campo satélite a cada Hospital que hacen un total de 2,040 Unidades Médicas Rurales. (Hasta 1976, se tienen 34 Clínicas Hospitalares de Campo y 282 Unidades Médicas Rurales en operación). Así mismo, el programa de 1977, consistirá en construir 68 Clínicas Hospitalares de Campo y 218 Unidades Médicas Rurales y los siguientes años hasta 1982, deberán constituirse 62 Clínicas Hospitalares de Campo y 303 Clínicas de Campo. Datos obtenidos de la Potencia del Dr. Lechuga Rojas en la Reunión del TEPES. Op. Cit. p. 7

Análisis y Observaciones.

Podría pensarse que la variedad de organismos, comisiones y oficinas relacionadas con la Seguridad Social tanto dentro del Sistema de Naciones Unidas como fuera de él, significa una serie de acciones parciales o sin concierto alguno entre ellas.

Sin embargo, la realidad es que, en la proyección internacional de Seguridad Social por ellos promovida, existe primeramente una destacada cooperación, como lo demuestran los resultados de los múltiples eventos internacionales, reuniones, estudios e investigaciones que se realizan en cada uno de ellos o posteriormente, como lo demuestran las múltiples publicaciones y documentos que sobre Seguridad Social circulan en el mundo entero.

Por otra parte, es cierto que dentro del plano mundial se ha producido un orden de jerarquía y dependencia en las cues-

(66) Martí Dufill. Trayectoria de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y... Op. Cit. p. 13-14

tiones de Seguridad Social emanado de relaciones técnicas, administrativas y financieras que aparece claramente determinado en los documentos derivados de la "Reunión de Coordinación de Actividades de Seguridad Social en las Américas" efectuada en la VII Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT. (67).

Respecto a los objetivos que persiguen la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), podemos hacer las siguientes observaciones:

Primera.- En lo referente a la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), reconocemos que ambas representan magníficas instituciones en el campo de la Seguridad Social, pero que sus objetivos son limitados porque dependen virtualmente de la Organización Internacional del Trabajo, tanto por haber sido esta quien las creó, como por proporcionarles su secretariado, con lo que caen dentro de una esfera de influencia directa, estando dispuesta a resolver principalmente los problemas cuya pauta les marque la OIT.

Segunda.- No obstante que la Organización Internacional de Seguridad Social (OISS) ha promovido la realización de estudios y planes de Seguridad Social con bastante éxito como por ejemplo -

(67) Salineros Vida. Op. Cit. p. 121

los planes pilotos de extensión de Seguridad Social al campesinado efectuados en 1967 y 1968 en Perú, Bolivia y Ecuador que ha permitido a los Gobiernos respectivos acometer un amplio plan de Seguridad Social a diferentes comunidades rurales que podrían ser de gran utilidad para otros países americanos, la proyección de este organismo no es todavía lo suficientemente amplia en el ámbito internacional.

Tercera. - Por lo tanto, y como resultado de la evolución misma que ha sufrido la Seguridad social en el mundo entero y la importancia que ha adquirido al ser considerada como un factor necesario en el desarrollo económico y social de los países del Tercer-Mundo, creemos que deben existir otras alternativas para la proyección internacional de la Seguridad social.

6. PERCEPCION VISUAL PARA LA CO SOLIDACION I TER ACIO AL DE LA
SEGURIDAD SOCIAL.

6.- Percepción Visual para la Consolidación Internacional de la Seguridad Social.

Partiendo del supuesto de que la Seguridad Social no basta para dar la batalla contra la penuria que azota a los países en vías de desarrollo, cabe preguntarse: ¿Por qué debe existir un mayor interés de las naciones para lograr que se promueva la Seguridad Social en el ámbito internacional?

Si bien la respuesta es que la Seguridad Social es solamente una parte de programas más amplios que incluyen un conjunto de medidas paralelas con la primera, es decir, acciones encaminadas al mejoramiento de la salud de la población en general, al incremento de su productividad y de sus ingresos; a elevar sus medios de vida, su nivel educativo y alimenticio y otras, como el perfeccionamiento de la posesión de la tierra, etc., también es cierto que la Seguridad Social será aún más efectiva para todo individuo si al integrarse sus planes o programas se provee una estrecha vinculación con las medidas anteriores citadas, acción que debería ser tomada en cuenta por los planificadores del desarrollo económico y social.

De esta manera y teniendo presente que en última instancia los sistemas de Seguridad Social, no son más que uno de tantos elementos entre una serie de planes y medidas encaminadas a lograr lo que se ha llamado "liberar al hombre de la penuria". (1) creemos sin embargo que, la concepción moderna de Seguridad Social, considerada como parte de la política social que todo Estado debe emprender en beneficio de la colectividad, para garantizar a los individuos el disfrute del ingreso en situaciones de adversidad que lo priven de éste, protegiéndolo contra las contingencias que pudieran afectarle, mediante un conjunto de normas jurídicas e instituciones autónomas, destinadas a proteger a todos los ciudadanos, hace imperativo que se le contemple y se le considere como un auténtico vehículo de transformación positiva en la protección social - que pudiera brindarse a todo individuo desde la cuna, hasta la tumba, fórmula concebida en el Plan Beveridge.

La Seguridad Social se constituye además, en un instrumento que puede contribuir a la organización de las economías nacionales, especialmente de los países en vías de desarrollo, al tomar en cuenta las necesidades de las grandes masas y siendo factor de distribución equitativa de la renta nacional entre toda la población mediante los servicios de protección social que otorga.

(1) Geñig, Daniel. "Los Planes de Seguridad Social en los países poco desarrollados", Seguridad Social No. 10, México, mayo de 1954, p. 45.

6.1. Establecimiento de pautas para una mayor protección internacional de la Seguridad Social.

En el plano internacional, es necesario establecer pautas que sirvan a cada país para examinar su propia situación, definir sus metas y objetivos y elaborar sus políticas y programas de Seguridad Social.

Principios orientadores para el desarrollo gradual de un sistema de Seguridad Social.

Mientras que todo país en vías de desarrollo pudiera permitirse el establecimiento de un sistema obligatorio más amplio y completo de Seguridad Social, será conveniente empezar a partir de la contribución tripartita (Estado, patrones y trabajadores), considerando los pasos siguientes:

- a) Determinación del punto de partida.
- b) Establecimiento de prioridades en la aplicación de medidas económico-sociales.

- c) Oportunidades de aplicación del sistema.
- d) Determinación de la Organización Administrativa necesaria.
- e) Inclusión de las zonas rurales en los sistemas de Seguridad Social.
- f) Finalmente, la integración de la Seguridad Social en el contexto de la planificación nacional, sin olvidar el derecho a la Seguridad Social que tiene cada individuo, a la vez que la repercusión que ejerce sobre el desarrollo nacional.

Es imperativo hacer hincapié en los factores sociales que no deben ser ya considerados solamente como objetivos de carácter social, sino también como factores que podrían conducir a las modificaciones sociales y económicas necesarias, sin las cuales no se alcanzarán los progresos que necesitan los países en vías de desarrollo.

No obstante, es cierto que la extensión de la Seguridad Social a zonas rurales se encuentra obstaculizada por aspectos tales como: la falta de infraestructura en lo que respecta a

caminos, comunicaciones y servicios conexos, así como la escasez de personal médico y paramédico -porque se concentran en las --- áreas urbanas- pero sobre todo por los bajos salarios y la reducida capacidad de los trabajadores rurales para obtener ingresos que les permitan aportar las cuotas que señala la contribución tripartita de los sistemas de Seguridad Social, así como las dificultades administrativas que supone la inclusión de este tipo de trabajadores, situación similar aplicable a los trabajadores dependientes.

6.2. Aspectos que deben contemplar los planes de Seguridad Social en los países en vías de desarrollo.

Tomando la idea de Daniel Gerig, miembro de la División de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo, los planes de Seguridad Social en los países en vías de desarrollo, deben contemplar los siguientes aspectos:

- a) Estudio de las necesidades de la población en cuanto a la Seguridad Social, medida que constituye una premisa obligada para orientar a los planificadores del sistema;
- b) Estudio comparativo sobre la economía y las necesi

dades del trabajador urbano y del campo;

c). Estudio que muestre tipo de ingresos de los diferentes grupos sociales, nivel de vida, etc.;

d) Estudio sobre la repercusión de las contingencias a los diversos grupos de la población;

e) Estudio de los programas de protección existentes, así como de los ordenamientos legales que los contemplan, y análisis del cuerpo administrativo potencial; y

f) Estudio de las posibilidades de contribución tanto de la población económicamente activa como de las autoridades -- respectivas.

Es interesante hacer notar que este autor expresa que "ningún sistema de Seguridad Social puede llegar a funcionar -- bien si las personas a quienes trata de proteger no se interesan de todo corazón y participan en él, de un modo voluntario y entusiasta" (9). Así mismo, prever cual será la reacción probable de la población plantea una serie de factores que deben ser tomados en cuenta tales como el grado de analfabetismo de la población a la que se piense beneficiar con los sistemas de Seguridad Social y otros.

(9) Gorig, Daniel. Op. Cit. p. 15

Los países en vías de desarrollo, deben aceptar el principio de que por ahora, todo sistema de Seguridad Social debe recibir algún tipo de aportación por parte del Estado. Esta medida permite que su poder fiscal ayude a asegurar en cierta forma, la realización de todo plan de Seguridad Social, dado que la aportación del gobierno asegura cierto grado de estabilidad en la estructura financiera del mismo.

Finalmente, existen distintas maneras o medios de como puede abordarse la implantación de los Seguros Sociales y la Seguridad Social, mediante las siguientes acciones:

- a) Primas Obligatorias;
- b) Tipo de sistemas de Seguridad Social no basados en el pago de primas tripartitas o bipartitas, como pueden ser los sistemas voluntarios;
- c) Sistemas de Protección social creados con fondos de las empresas particulares, que incluye medidas de previsión social y atención de las enfermedades; y
- d) Sistemas de protección social basados en las leyes de responsabilidad del empleador.

Solidaridad Internacional a partir de la Solidaridad Nacional.

Los problemas extremadamente difíciles que presenta la heterogeneidad de las necesidades de los diferentes en cuestiones

de Seguridad Social, así como en la aplicación de las medidas de protección social contenidas en los sistemas, exige la participación de la comunidad internacional, pero esta no puede lograrse fácilmente si no se parte de una auténtica Solidaridad Nacional.

Esta solidaridad nacional podría iniciarse con medidas tendientes a proteger a la inmensa masa de población marginada - de los beneficios de la Seguridad Social, objetivo que podría alcanzarse a través de una "Norma Mínima de Seguridad Social al campo", que incluya por ahora dos aspectos:

1.- Garantizar el derecho a la salud, mediante la atención médica incluida la maternidad con programas de planificación familiar que coadyuven a los programas de Naciones Unidas para reducir los índices de natalidad de altos en los países en vías de desarrollo;

2.- Protección contra los principales accidentes del trabajador del campo;

3.- Lo anterior, vinculado a las otras medidas de desarrollo económico y social que dispongan los Estados.

La eficacia de esta propuesta se lograría en la medida en que las naciones en desarrollo se comprometieran a recomendar un régimen de Seguridad Social al campo, como por ejemplo los "Programas de Solidaridad Social al Campo" que se efectúan en Mé

xico, de los que ya se ha tratado en el capítulo anterior.

A cada país le corresponde determinar el método que considere más apropiado para establecer los regímenes de Seguros Sociales y de Seguridad Social para lograr una mayor población amparada por estos sistemas, pero indiscutiblemente, que mucho influiría la elaboración de un proyecto de resolución coherente que pudiera adoptar la Asamblea General de Naciones Unidas, cuyo objetivo fuera lograr la extensión de la protección de la Seguridad Social al agro.

6.3. Conferencia Mundial de Seguridad Social

Sin olvidar que la diplomacia internacional está en continuo movimiento y no se interrumpe un sólo día, y que el faro que puede guiar a todos los pueblos de la tierra y la consecución de una auténtica justicia social que traerá consigo el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, es sin duda la Organización de las Naciones Unidas, para la consolidación de la proyección internacional de la Seguridad Social, la celebración de una Conferencia Mundial de Seguridad Social convocada y auspiciada por el máximo foro internacional.

xico, de los que ya se ha tratado en el capítulo anterior.

A cada país le corresponde determinar el método que considere más apropiado para establecer los regímenes de Seguros Sociales y de Seguridad Social para lograr una mayor población amparada por estos sistemas, pero indiscutiblemente, que mucho influya la elaboración de un proyecto de resolución coherente que pudiera adoptar la Asamblea General de Naciones Unidas, cuyo objetivo fuera lograr la extensión de la protección de la Seguridad Social al agro.

6.3. Conferencia Mundial de Seguridad Social

Sin olvidar que la diplomacia internacional esta en continuo movimiento y no se interrumpe un sólo día, y que el faro que puede guiar a todos los pueblos de la tierra y la consecución de una auténtica justicia social que traerá consigo el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, es sin duda la Organización de las Naciones Unidas, para la consolidación de la proyección internacional de la Seguridad Social, la celebración de una Conferencia Mundial de Seguridad Social convocada y auspiciada por el máximo foro internacional.

De esta manera, bajo el patrocinio conjunto de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la participación de otros organismos internacionales, especialmente de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CIS), de su Comité Permanente y de otras, debe llevarse a cabo una Conferencia Mundial de la Seguridad Social. Este evento permitiría ofrecer la oportunidad de efectuar intercambios y planteamientos de problemas no resueltos de experiencias además de que se configure el criterio de la comunidad mundial y no sólo la expresión aislada de un grupo de países.

Partiendo del supuesto de que el sistema de Naciones Unidas, tiene en el marco de sus programas un conjunto excepcional de expertos internacionales que ayudan mediante sus investigaciones a plantear las posibles soluciones a las necesidades que apremian y agobian a la humanidad, como en los aspectos de educación, salud, vivienda, desempleo, alimentos y otros, deben también ocuparse de las cuestiones de Seguridad Social en una forma que pudiera tener mayores repercusiones que llamen la atención de la comunidad internacional, como sería la preparación y celebración de la Conferencia Mundial.

Antes de hacer una proposición relativa a la celebración dentro del marco de las Naciones Unidas de una Conferencia Mundial de Seguridad Social, es conveniente recordar que en la resolución - 3491 (XXX) de la Asamblea General dada en 2440a. sesión plenaria de fecha 15 de diciembre de 1975, de la Quinta Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto (), lo siguiente: "...decide que el ciclo de conferencias y convenciones deberá en adelante coincidir con el período financiero presupuestario y con ese fin aprobará en el futuro un programa bienal de conferencias cuando apruebe el presupuesto por programas, a reserva de cualquier cambio que se introduzca en dicho calendario de conformidad con las decisiones que adopte en el período de sesiones siguiente con respecto a la celebración de conferencia y reuniones adicionales durante la segunda mitad del bienio" (10).

En el supuesto de que se aprobara la celebración de dicha Conferencia, este evento propiciaría el logro de un consenso de las Naciones sobre la importancia de la Seguridad Social como factor importante del progreso social y económico de los pueblos y con ello se alcanzaría una mayor y más amplia consolidación de su proyección en el ámbito internacional que es el tema de nuestra tesis.

(10) Véase Res. 3491 de la Asamblea General (XXX)

6.4. Año Internacional de la Seguridad Social.

Teniendo en cuenta que fue en 1883, cuando Bismarck instituyó el seguro de enfermedades, sería interesante que a un siglo de distancia de tal acontecimiento, se estableciera un "Año Internacional de la Seguridad Social".

De esta manera, la contribución del sistema de Naciones Unidas a la Conferencia Mundial de la Seguridad Social tendrá un mayor reconocimiento de las naciones y será más eficaz si puede coincidir con la celebración de un "Año Internacional de la Seguridad Social", puesto que este evento puede obtener el apoyo y financiamiento de los gobiernos y del público en general, mediante contribuciones voluntarias, y se formule además un informe sobre las medidas y modalidades encaminadas a asegurar la preparación, el apoyo y la financiación adecuada, de las actividades previstas en el marco de la celebración de dicho año, se logrará la adopción de medidas apropiadas para que la Seguridad Social llegue a todo ser humano.

Considerando que es el Consejo Económico y Social el órgano de Naciones Unidas encargado de "realizar o iniciar estudios, informes y recomendaciones sobre asuntos de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y conexos" (11), sería conve-

(11) Naciones Unidas. A B C de las Naciones Unidas. XXX Aniversario, Op. Cit. p. 10

niente que este Órgano pidiera al Secretario General de las Naciones Unidas que en colaboración con la organización de su sistema y las organizaciones no gubernamentales interesadas, presente a la Asamblea General en los próximos períodos ordinarios de sus sesiones, la celebración de un "Año Internacional de la Seguridad Social", que preferiblemente sería hasta en 1933, para que coincidiera con el centenario de los primeros seguros sociales establecidos por Bismarck en Alemania.

6.5. La Conferencia Mundial de Seguridad Social como posible organismo especializado en Naciones Unidas.

La propuesta de la celebración de una Conferencia Mundial de Seguridad Social, tendrá mayor validez si posteriormente puede considerarse la posibilidad de que se convierta en un organismo especializado de Naciones Unidas, o bien se transforme en un órgano de ella, al igual que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y otras.

Sin embargo, creemos que este supuesto es inoportuno, ante la reciente política desplegada en las actividades de Naciones Unidas de consolidar los organismos ya existentes y evitar por ahora, la creación de otros nuevos.

Sin embargo, cabe otra alternativa o sea la de aprovechar la existencia de los organismos ya creados en materia de Seguridad Social como son la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) o la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) para que se estudie la posibilidad de que se conviertan posteriormente en organismos especializados vinculados en las Naciones Unidas.

6.6. Conversión de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) en organismo especializado vinculado a Naciones Unidas.

Creemos que esta alternativa podría en el futuro ser factible por las siguientes causas: En primer lugar, esta Asociación ya tiene casi medio siglo de existencia y su desempeño en el ámbito internacional ha sido efectivo, hecho que se confirma al estar integrada por más de 100 países que representan más de 500 millones de asegurados, es decir, trabajadores protegidos por las medidas que otorgan los Seguros Sociales. En segundo lugar, agrupa toda la gama de posibles estructuras, competencias y dimensiones de la Seguridad Social, situación que la convierte en una organización *quí-generis* que posee un estrecho vínculo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sin embargo, si es un principio la Organización Internacional del Trabajo se hizo cargo de la cuestión de los Seguros Sociales, ello se debió a que estos instrumentos estaban destinados a la protección de la población industrial, pero, la transición de

los Seguros Sociales a la Seguridad Social entendida esta como un sistema de garantía que el Estado debe otorgar a toda la colectividad rebasa ahora la competencia de la Organización Internacional del Trabajo, por lo que sería conveniente que los Estados pensarán en la conversión de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) en un organismo especializado que se establezca por acuerdos intergubernamentales de conformidad con el artículo 59 de la Carta de las Naciones Unidas.

Para ello se sugieren los siguientes pasos:

Primero.- México, como Miembro de Naciones Unidas podrá proponer en el programa provisional de un próximo período ordinario del Consejo Económico y Social el tema relacionado con la necesidad de que se cree un organismo especializado en materia de Seguridad Social. De esta manera y de conformidad con el artículo 77 - del Reglamento del Consejo Económico y Social, "el Secretario General consultará con los organismos interesados e informará al Consejo de los medios que permitan asegurar un empleo coordinado de los recursos de las organizaciones competentes"(12).

Segundo.- Así, el Secretario General procederá a consultar a los organismos de Seguridad Social, como son la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, la Asociación Internacional de Seguridad Social, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y otras, para posteriormente informar al Consejo de las consecuencias de tal propuesta.

(12) Naciones Unidas. Reglamento del Consejo Económico y Social. - Nueva York 1975. (E/5715), p. 2

Tercero.- México, a su vez como miembro de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, es decir, sus servicios gubernamentales de Seguridad Social, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), podrá solicitar a la Asamblea General de dicha Asociación la modificación de sus Estatutos. Dicha modificación estará encaminada a varios aspectos:

a) Para que la constitución de dicha Asociación contemple sólo a representantes de los Gobiernos.

b) Para eliminar la intervención de la OIT en el nombramiento del Secretario General de la Asociación.

c) Para que finalmente, pueda convertirse en un organismo intergubernamental y así, planear posteriormente su vinculación con las Naciones Unidas mediante los acuerdos respectivos.

Cuarto.- Con la conversión o transformación de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) en un organismo especializado, se aprovechará la enorme experiencia de casi medio siglo de existencia, además de que se evitará la creación de un nuevo organismo y sólo se tenderá a fortalecer un organismo de Seguridad Social existente, que es el más idóneo.

COCLUSIOES GERALES.

CONCLUSIONES GENERALES.

Ante la realidad de que millones de personas carecen de la protección que otorgan los sistemas de Seguridad Social y partiendo del supuesto de que todo hombre está expuesto a sufrir enfermedades o accidentes, vejez u orfandad; la seguridad social, al ofrecer entre otros de sus beneficios, la protección contra las contingencias de la vida diaria, el cuidado y promoción de la salud, la garantía de los medios de subsistencia y el establecimiento de servicios sociales necesarios e indispensables para el bienestar individual y colectivo, se convierte en un verdadero vehículo de transformación positiva con miras a establecer y fomentar un equilibrado desarrollo socioeconómico y, por lo tanto, debe llegar a todo individuo que necesite ser protegido contra las contingencias de la vida, pertenezca o no a la población económicamente activa.

Por otra parte y de acuerdo al sentido de Henry Pouli--zac (13), imprime a la Seguridad Social al señalarle una doble meta de "proteger al hombre contra los riesgos de incapacidad que lo colocan en condiciones de vida y de trabajo incompatibles con sus exigencias biológicas y promover al mismo hombre, cuya seguridad no depende solamente de una protección sino también de sus propias capacidades de trabajo, de su calificación sanitaria y social y de su nivel cultural, (14), nos obliga a dirigir nuestras

(13) Citado por Cárdenas de la Peña, Enrique, et al en: Nuevos Rumbos: Seguridad Social en México, 1971-1974. México. Instituto Mexicano del Seguro Social, abril 1975. p. 11

(14). Idem.

reflexiones hacia las condiciones en las cuales vive el individuo no solo de aquel que devenga un salario, sino de todo ser humano, especialmente del hombre que trabaja en el campo, en los países - en vías de desarrollo.

Son los países en vías de desarrollo los que a pesar de "ocupar más de la mitad de la superficie terrestre y comprender más de 2/3 de la población mundial sólo tienen el 7% de la producción industrial y el 35% de la producción agrícola del mundo" (15) los que deben exigir cambios profundos que permitan el restablecimiento de un nuevo equilibrio mundial que contemple un panorama económico y social que beneficie a millones de personas dedicadas a la agricultura.

Es aquí donde pensamos que la esencia de la Seguridad Social al hablar de seguro contra enfermedad, no contra enfermos del Seguro de vejez, invalidez no contra viejos e inválidos, del Seguro de desempleo no para desempleados, etc., consiste en brindar una protección al individuo como miembros del cuerpo social, en consecuencia el individuo como tal integra la sociedad y la Seguridad Social debe protegerla en base a que el derecho a la Seguridad Social no debe ser ya un concepto meramente enunciativo (16).

En consecuencia, consideramos que es urgente proponer - ante las Naciones Unidas las alternativas para consolidar y ampliar la proyección internacional de la Seguridad Social, tomando en cuenta que si bien fue en el área industrial donde esta tuvo su origen y ha tenido su mayor desarrollo e incremento, no debe -

(15) Milhner, Gheorghui. "La Carta Echeverría por el desarme y la Paz". Pensamiento Político. Vol. XXII. No. 88. México, agosto de 1970. p. 503.

(16) Artículos 22 y 25 de la Declaración de los Derechos Humanos - y artículo 90. del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

olvidarse que el aceleramiento del ritmo económico y social de las Naciones requiere que la Seguridad Social se encauce hacia las nuevas necesidades, la sociedad contemporánea, sin importar cual sea su estructura social y económica, pero preferentemente hacia los países en vías de desarrollo que constituyen una porción considerable de la humanidad.

Así, tomemos el supuesto de que a mayor otorgamiento de medidas de Seguridad Social al sector rural, mayor será la influencia que esta tenga en la producción de alimentos, y si el futuro del mundo esta en la producción de éstos, ya que frente a una creciente población mundial, la falta de satisfactores alimenticios necesarios para sostener a toda esa población, será definitiva en su supervivencia o aniquilamiento, es imperativo conjunta la producción adecuada de los alimentos, pero en base a un otorgamiento eficaz de protección social que debe otorgarse al sector rural mediante la Seguridad Social. De lo contrario, será imposible pedir una creciente producción agrícola sino se cuenta con la suficiente mano de obra que se dedique a ella, la cual debe gozar de todas las prestaciones que otorga la Seguridad Social.

En la medida de que se brinde una mayor atención a la agricultura de los países en vías de desarrollo que contemple no sólo la planeación de estudios y acciones en el aspecto económico, sino también otorgando al campesino medidas sociales entre ellas la que imparte la Seguridad Social, se logrará una mayor producción de alimentos, en caso contrario, creemos que el problema mundial de alimentos se agudizará cada día y sus consecuencias serán toda

vía más fatales para la humanidad.

No siendo posible que la población agrícola goce al principio de todas las prestaciones de Seguridad Social, en virtud de que los países en vía de desarrollo no cuentan con recursos económicos necesarios para atender simultáneamente otros renglones predominantes de su economía y de su desarrollo social, tales como la educación, la vivienda, la infraestructura y otros más que pueden acaso tener prioridad en el sostenimiento de la vida humana en dichos países, es conveniente que se otorgue a su población agrícola un mínimo de garantías de Seguridad Social que permitan su desenvolvimiento y protección, sin afectar otros renglones del desarrollo que puedan ser más importantes.

Si se analiza en forma global la contribución de los organismos internacionales de Seguridad Social, se puede encontrar en ella algunas medidas aconsejables para resolver las dificultades que los actuales esquemas nacionales presentan a la implantación e incremento de la misma, insistiendo que todos ellos han colaborado en forma invaluable a la proposición de soluciones tendientes a abolir los estados de necesidad y de miseria, sobre todo en nuestro continente americano, dando a nuestros pueblos nuevas esperanzas de bienestar y de una existencia tranquila y pacífica a que tienen derecho.

Indiscutiblemente es necesario aquí hacer alusión al pensamiento del francés Netter, citado por Gonzalo Arroba: "es preciso llegar a considerar que el desarrollo de la Seguridad Social no como el empleo de una parte de la plusvalía obtenida gracias al progreso de la actividad económica, sino como factor de aceleración del desarrollo económico, concepto que tiene particular relevancia para los países en vías de desarrollo en los cuales la Seguridad Social debe constituirse en factor decisivo e integrante de la planeación económica" (17), que tiene plena vigencia en la consecución de los objetivos a que aspira el nuevo orden económico internacional.

Es claro que la Seguridad Social por sí sola no puede dar la batalla contra la penuria, sino que solamente una parte de un programa mucho más amplio. Será necesario para conseguir ese objetivo trazar y poner en práctica todo otro conjunto de medidas paralelamente con el desarrollo de la Seguridad Social, por ejemplo: las medidas encaminadas al mejoramiento de la salud general de la población, al incremento de su productividad y de sus ingresos, al elevar sus estándares de vida y a su nivel de alimentación, al fortalecer su Seguridad de empleo tanto de los hombres como de las mujeres, a

(17) Gonzalo Arroba. Op. Cit. p. 21.

a perfeccionar los sistemas de posesión de la tierra, educación, - vivienda, etc.

Los planes de Seguridad Social no deben hallarse en contradicción o en disonancia con los que se trazan y lleven a cabo - en otros campos, si no desean que permanezcan estancados. Por lo - tanto, cada país deberá integrar sus planes de Seguridad Social en estrecha relación con las reformas que se estudien y sirvan de base a los planes establecidos o que se establezcan, también en otros campos a que hemos hecho alusión.

Finalmente, si el poder económico internacional no se ha mostrado dispuesto a aceptar una relación equitativa con los países del Tercer Mundo, sólo la capacidad de negociación contemplada en los distintos intentos que se reflejan en los últimos eventos internacionales, permitirá imponer un orden internacional más justo y equitativo y si, la Seguridad Social beneficia a este inmenso grupo de países, es urgente que se consolide, amplie y generalice su acción por las siguientes causas:

- a) Consolida y fortalece la paz interior,
- b) Constituye un instrumento poderoso para estimular los sectores secundarios y terciarios de los países donde se establece, fomentando por ejemplo el desarrollo de la Industria Farmacéutica.

c) Genera un desarrollo cualitativo en el sector terciario de estos países;

d) Crea una conciencia medida en la población y por ende tendrán mejores resultados los programas de control de la natalidad que recomiendan las Naciones Unidas; y

e) Garantiza una mayor continuidad del sistema productivo de los Seguros Sociales.

Las medidas conminantes contenidas en ellas, justifican el establecimiento de medidas urgentes para consolidar y ampliar la proyección internacional de la Seguridad Social en el ámbito internacional.

Además, es indiscutible que el logro mayoritario de la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados o de cualquier otra propuesta encaminada a terminar con los privilegios de que gozan las potencias, carece de valor si no se acompaña de una acción conjunta de los países del Tercer Mundo en el seno de las Naciones Unidas. De aquí que para que la Seguridad Social se incremente en estos países, es imperativo conminar a la comunidad internacional para que la consideren como parte importante de su desarrollo económico-social.

BIBLIOGRAFIA

1. Libros.

- ARELLANO, Michael. Introducción al Derecho Internacional. (Versión española y notas de Manuel Medina Ortega). Madrid, Alianza Editorial, 1972, 434 p.
- ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social. 2a. Ed. -- Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, 235 p. (Colección Estudios de Trabajo y Previsión).
- ALVAREZ TREVIÑO, Aurora Andrés. Convenios Internacionales en Materia de Seguridad Social y su actualización dentro de la legislación Mexicana. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Industriales). México, Universidad Iberoamericana (c.a) 1963. 110 p.
- ARCE JIMO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Prof: Dr. Mario de la Cueva, Prof: Dr. Alberto Trueba Urbina, - México, Editorial Porrúa, 1972, 723 p.
- SARAVES, María Eunice. Los Convenios Internacionales de Seguridad Social. La Internacionalización de la Seguridad Social. México - UNAM/Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales 1962. 157 p.
- BEVERIDGE, William Henry. Las Bases de la Seguridad Social (Versión española de Leopoldo Ortiz), México, Fondo de Cultura Económica, 1944. 265 p.
- - - - - El Seguro Social en Inglaterra: Plan Beveridge, México. Minerva, (s.a.) 47 p.
- CARDENAS DE LA PENA, Enrique. Servicios Médicos del IMSS, Doctrina e Historia. México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1973. 547 p.
- CASTAÑEDA, Jorge. Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas. México, El Colegio de México, 1967. 203 p. (Publicación del Centro de Estudios Internacionales).
- Castreño, Jesús. Manuel de Derecho Obrero. Derecho Sustantivo. 6a. ed. México. (s.c) 1942. 1973. 327 p.
- - - - - Tratado de Derecho Obrero. México. Ed. Juris. 1942, 895 p.

SERVANTES AHUMADA, Raúl. Derecho Marítimo, México, Ed. Herrero, - 1970, 774 p.

SMADTA, Héctor. La proyección Internacional de los Derechos Humanos, México, UNAH, 1970. 303 p. (Instituto de Investigaciones Jurídicas,

OLIVEA, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II. 5a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1963. 910 p.

COMITE Permanente Interamericano de Instituciones de Seguridad Social (CPISS); Actas de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. 1942-1967. México, Secretaría General. 1967 103 p.

- - - - Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social. Tomos I y II, México, Secretaría General 1963- 261 y 223 p.

- - - - Manual Interamericano de Instituciones de Seguridad Social. México, Secretaría General 1967, 324 p.

- - - - Resoluciones de Conferencia Interamericana de Instituciones de Seguridad Social. México, Secretaría General 1967 110 p.

BRAND, Paul: La politique contemporaine de Sécurité Sociale. Paris Dalloz, 1953. 643 p.

CHPEYRON, J.J.; Sécurité Sociale, Deuxième Edition. Paris, Dalloz 1967. 331 p.

GARCIA ABELLAN, Juan. Introducción al Derecho Sindical, Prof. Eugenio Pérez Potillo, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1961.

GARCIA ORTIZ, Miguel; La Seguridad Social: Fases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política. México, Graffa Panamericana 1956. 247 p.

GARCIA, René; Orígenes del Capitalismo y de los Sindicatos, Tr. Fe dro Geórfroy Rivas, Pról: Vicente Lombardo Toledano, México. -- América, 1936. 178. p.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDI, Francisco. Consejo de Seguridad Social en México, México, Universidad de Nuevo León 1959. 205 p.

- - - - El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Pról. Dr. Salomón González Blanco. México. UNAM/ Facultad de Derecho 1973, 563 p. (Textos Universitarios).
- PIERTA BALDONADO, Miguel; La Ley del Seguro Social y sus Reformas 6a. Ed. México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1971, -- 242 p.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). México y la Seguridad Social: La Seguridad Social y la Historia de los medios para la garantía. Tomo I, México, Ed. Stylo, 1952. 436 p.
- - - - Ley del Seguro Social. México. (s.e.) 1973. 677 p.
- - - - La Seguridad Social en México: Doctrina, Servicios Legislación, Información, Estadística. Tomo I, México (s.e.) 1962. - p. 487.
- - - - La Seguridad Social en México. Antecedentes y legislación convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en Materia Internacional. Tomo I, II y III. México. (s.e.) 1971-1973. - 593, 613 y 601 p.
- - - - Sociología de la Seguridad Social. México, (s.e.) 1973. - 94 p. (Colección: de la Seguridad Social).
- - - - Declaración de México. Principios de la Seguridad Social Americana. México, (s.e. y s.f.) 16 p.
- ISCARO, Rubens. Historia de Movimiento Sindical. Buenos Aires. Argentina, Ed. Fundamentos, 1973. 430 p.
- JENKS C. Wilfred. La Justicia social en el Derecho de las Naciones. México. Ed. Tecnos. 1972. 141 p.
- LEYES Y CODIGOS DE MEXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 55a. Ed. México. Ed. Porrúa 1974. 111 p.
- - - - Ley del I.S.S.S.T.E. Vigésima Ed. México. Ed. Porrúa 1975. 349 p.
- LIKOVA, Lidia. Los Seguros Sociales. Moscú, Ed. Prensa Novosti. - (s.t.) (s.f.) 54 p. (10 ils).

- MAGANA CORTES, Melchor. Determinación y Cobro de las cuotas Correo Patronales establecidas en la Ley del Seguro Social Mexicano. -- (Tesis de Licenciado en Derecho). México, UNAM/ Facultad de Derecho, 1972 235 p.
- MARSADANT F. Guillermo. Derecho Romano. Como introducción a la cultura jurídica contemporánea. 3a. Ed. México, Ed. Espinosa, 1965. p. 516
- MONTENAZO, Gloria B. La Seguridad Social. Origen, Naturaleza y -- Principios. México, Universidad de Coahuila, Escuela de Jurisprudencia, 1969. 67 p. (tesis de Licenciado en Derecho).
- MEDINA CORTES, Manuel. La Organización de las Naciones Unidas. Su Estructura y Funciones. Madrid, Ed. Temsa, 1969. 199 p.
- MORENO PADILLA, Javier. Nueva Ley del Seguro Social. México, Ed. -- Trillas, 1973. 251 p.
- MORANDE PRIETO, Ignacio. Tesis Mexicana de Seguridad Social. México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1970. 196 p.
- OIT. La Seguridad Social. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1970. 243 p. (Manual de Educación Obrera).
- - - - Sistemas de Seguridad Social: Nueva Zelanda. (s.t.) Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo 1950 73 p.
- NACIONES UNIDAS. Oficinas, Organización, Actividades. 6a. Ed. Nueva York, 1975. 131 p. (Servicios de Información Pública).
- - - - ABC de las Naciones Unidas. XXV Aniversario. Nueva York 1975. 131 p. (Servicios de Información Pública).
- RENOUVIN, Pierre y DUCROELLE, Jean Baptiste. Introducción a la Política Internacional. Trad. del Francés por Manuel Comacho, Madrid, Ediciones Bialp. 1968 593 p.
- NOVELO BENEDE, María Cristina. El Derecho a la Seguridad Social en Latinoamérica. (Tesis de Licenciatura en Derecho). México, -- UNAM/ Facultad de Derecho (s. del a) 1970 p. 131.

- OROZCO FARRERA, Ricardo. La Acción de los Organismos Internacionales en el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo (Tesis de Licenciatura en Derecho), México, UNAM, Facultad de Derecho, (s. del a.) 1970. 131 p.
- REITER, Paul. Institutions Internationales. Paris. Presses Universitaires de France. 1967. 332 p. (Colección: Themis).
- SALINEROS VIDAL, Carlos. Acción Internacional en el campo de la Seguridad Social. Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile 1969 133 p.
- SANDEZ VARGAS, Gustavo. Orígenes y Evolución de la Seguridad Social. México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Sociales. 1963. 136 p. (Biblioteca de Ensayos Sociológicos).
- SCHWARZENBERG, Georg. La Política del Poder; Estudio de la Sociedad Internacional. Tr. del inglés por Julieta Campos y Enrique González. México, Fondo de Cultura Económica. 1969. 509. p.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Tratado General de la Organización Internacional. México, Fondo de Cultura Económica. 1974. 1006 p.
- SEPULVEDA, Oscar. Derecho Internacional Público. 2a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1964. 405 p.
- SICARD, Emile. Los Países en vías de desarrollo. Hipótesis y procedimientos para su comprensión sociológica. Tr. Angela Muller y Oscar Uribe Villegas. Publ: Lucio Bendicta y Núñez, México, -- UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1962. 326 p.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México; 1808-1967. 3a. - ed. México, Ed. Porrúa. 1967. 966 p.
- VELLAS, Pierre. Introducción au Droit International et Social. (Tr. Libre). Tomo II. Paris Librairie Sirey. (s. f.) 56 p.
- WÄRDHEIM, Murt, et. al. Justicia Económica Internacional. Contribución al Estudio de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. México. Fondo de Cultura Económica. 1976.

2. ARTÍCULOS.

2.1. De Revistas y Boletines.

- ALANIZ FUENTES, Agustín. "La previsión social en el marco de la -- Administración Pública Laboral. Revista Mexicana del Trabajo. - (Publicación Trimestral), Tomo XV, No. 2, México, abril, mayo, junio 1968 p. (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
- ALVAREZ, Amadeo. "La cooperación internacional, la comunidad internacional y los organismos internacionales con especial referencia a los que se ocupan de Seguridad Social". Revista Seguridad Social (Publicación bimestral), año XIV, Época III, No. 35-36, México, septiembre-diciembre 1965 p. 7-38. (Publicación bimestral de las Secretarías Generales de la CISS y de la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de -- Seguridad Social (CIESS)).
- ALTMAYER, Arthur J. "El desarrollo de la Seguridad Social en los Estados Unidos de América" en: Seguridad Social, (Publicación trimestral). Año IV, Época II, No. 14, México, enero-marzo 1965, - p. 7-27.
- ARROBA, Gonzalo. "Consideraciones generales sobre la interpolación entre los programas de Seguridad Social y la economía de los países en vías de desarrollo" en: Revista Seguridad Social, --- (Publicación bimestral) Año XVII, Época III, No. 54, México, noviembre-diciembre 1968 p. 9-56. (Publicación de las Secretarías Generales de la CISS y de la AISS). Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS.)
- BERNALDO DE QUIROS, Juan. "Estructura Jurídica de un régimen de Seguridad Social" en: Revista Seguridad Social. (Publicación bimestral). Año XVI, Época III, Nos. 42 y 43, México, noviembre, febrero 1966-1967, p. 25-66. (Publicación de las Secretarías -- Generales de la CISS y de la AISS). (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)).

- - - - "La Seguridad Social en las Constituciones". en: Revista Seguridad Social (Publicación trimestral). Año XV, Época 6a. -- 2, México, abril, mayo, junio, 1968. p. 51-56 (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS). (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social OIESS).
- - - - "La Nueva Ley del Seguro Social en relación a la norma internacional". en: Boletín de Información Jurídica. (publicación bimestral) Año 1. No. 4, México, noviembre-diciembre 1973. p. 9-38. (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS). (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social OIESS).
- CANTU ESPARZA, Jesús. "La Seguridad Social y el Derecho Internacional". en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral) Tomo XV, No. 2, México, abril, mayo, junio 1968. p. 85-96. (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
- CASTORENA, Jesús. "La Asociación Profesional" en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral) Tomo XV, 6a. época, No. 1 México, enero-febrero, marzo 1968, p. 33-52 (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
- QUEVA, Mario de la. "Síntesis del Derecho Mexicano del Trabajo". en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral) Tomo XV, 6a. Época, No. 3, México, julio-agosto-septiembre 1968 p.21-96. (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
- FOURLET, Jaquer. "Los Derechos humanos y la Seguridad Social". en: Revista Seguridad Social. (publicación bimestral). Año XVII, -- Época III, Nos. 58-59. México, julio-agosto 1969, p. 9-28. (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social OIESS).
- DUPYRONX, J.J. "Consideraciones sobre la Seguridad Social" en: Revista Seguridad Social. (Publicación bimestral). Año XIV, Época III No. 33, México, mayo-junio 1965 p. 109-117. (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS). (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social OIESS).

- - - - - "El Derecho a la Seguridad Social" en: Boletín de Previsión Social Argentina, Año VI, No. 48, Buenos Aires, Argentina, mayo 1962 p. 381-414.
- FRANCIS, Michael J. "The United States and the Art of Chapultepec" The Southwestern Social Science Quarterly, Vol. 45 No. 3, United States, diciembre 1964, p. 249-257.
- FISCHER, Paul. "El desarrollo y tendencias de la Seguridad Social. en: Revista Seguridad Social. (Publicación bimestral), año XXIII Epoca, No. 69, México, mayo, junio 1971, p. 9-62. (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)).
- GRIG, Isabel y Tomas, Igor. "Orígenes y actividades de la Comisión de Expertos para la Seguridad Social". en: Revista de Seguridad Social. (Publicación bimestral). Año XII, Epoca III No. 63, México, mayo, junio 1970. p. 85-119. (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS). (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)).
- HYDEN, Sve. "La CIF y la Seguridad Social desde el punto de vista de los empleadores" en: Revista Seguridad Social. (Publicación bimestral), No XII, Epoca III, No. 63, México, mayo, junio 1970 p. 29-38. (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)).
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. "Panorama mundial de la Seguridad Social: El Seguro Social en Francia". Documentación: Series de Documentación Especializada, No. 2, julio 1974 p. 2-3
- JENKS G. Hilford. "El Trabajo, el disfrute del tiempo libre y la Seguridad Social como derechos humanos en la comunidad mundial" en: Revista mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral), Tomo IV, 6a. Epoca No. 4, México, octubre, noviembre 1963, p. 142-150. (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
- KORISCHIN, Ernesto. "Ensayo de una definición de Derecho Social" - "Sus fines y su relación con el trabajo y la Seguridad Social" en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral). Tomo XIV Epoca 6a. No. 3, México, julio-septiembre 1967 p. 132-142 (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).

- LARONDE, Pierre. "La OIT y la Seguridad Social" en: Revista Seguridad Social. (Publicación bimestral), Año XIX, Época III, No. 63, México, mayo, junio 1970 p. 39-52. (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)).
- - - - "Importancia de la Seguridad Social en el desarrollo de la sociedad" en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral) Tomo XV, 6a. Época No. 6, México, octubre-noviembre, diciembre 1968, p. 177-184 (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
- - - - "Seguridad Social y Economía" en: Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social Argentino. Buenos Aires, Argentina Año V, No. 38, julio 1961 p. 639-642.
- LEAL DE ARAUJO, Lucila. "Los Sistemas de Seguridad Social como mecanismos de redistribución del ingreso en los países en desarrollo." en: Revista Mexicana de Seguridad Social. Año 1, No. 3, México, febrero 1973. (Órgano de difusión del Instituto Mexicano del Seguro Social).
- MANTESON, GUTIERREZ, Leopoldo. "El Seguro Social en el campo", en: Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Tomo CVIX, México, octubre-diciembre 1972 p. 141-154.
- MARCIL, René "Deberes del hombre y limitaciones a sus deberes" en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral) Tomo XV, - Época 6 No. 4, México, octubre, noviembre, diciembre 1968, p. 157-163. (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
- MARTI DUFRELL, Carlos. "Convenios sobre Seguridad Social y función - en establecimiento de normas de la OIT" en: Revista Seguridad Social. (Publicación bimestral). Año XIX, Época III No. 63, México mayo, junio 1970. p. 69-84 (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social CIESS).
- - - - "Aspectos jurídicos de la aplicación práctica de los Convenios Internacionales de Seguridad Social" en: Revista Seguridad Social. (Publicación bimestral), Año XII, Época III Nos. 49-50, México, abril 1968. p. 41-116. (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social CIESS).

- MERINO RAMOS, Raúl. "La OIT y México" en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral) tomo XVI. 6a. Época, No. 2 - abril, mayo, junio 1969 p. 139-146 (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
- MOLES, Ricardo "Lineamientos internacionales de la Seguridad Social y la protección de los trabajadores migrantes" en: Boletín de Previsión Social Argentina. Año VII, No. 67, Buenos Aires Argentina, diciembre de 1963 p. 953-963.
- - - - "La Seguridad social y los Servicios Sociales" en: Revista Seguridad Social (Publicación bimestral) Año XVII, Época III No. 57, mayo, junio 196. p. 42-50. (Publicación de los Secretarías Generales de la OISS y de la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social OIESS).
- MURILLO R. Antonio, et al. "Orígenes y objetivos de la Seguridad Social". México, Instituto Mexicano del Seguro Social 1971. --- 85 p. (Colección: Seguridad Social).
- PERRIN GUY. "La Seguridad Social como ideología y como realidad" - en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral) Tomo XVI 6a. Época No. 1 México, enero-febrero-marzo 1969. p. 52-80 (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
- - - - "Reflexiones sobre cincuenta años de Seguridad Social" - en: Revista Seguridad Social. (Publicación bimestral) Año XIX, Época III, No. 62, México, mayo-junio 1970 p. 142-165. (Publicación de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social OIESS).
- - - - "El porvenir de la Seguridad Social" en: Revista Seguridad Social. (Publicación bimestral) Año XVIII, Época III, No. 69, México, noviembre-diciembre 1969 p. 94 (Publicación bimestral de las Secretarías Generales de la OISS y de la AISS) (Órgano de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social OIESS).
- RAJOS ALVAREZ Gabriel. "Que es la Seguridad Social. en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral) Tomo XV, 6a. Época No. 1 México, enero, febrero, marzo 1968, p. 147-158. (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).

773. Stallinir, "Planificación de la Seguridad Social en los países industrializados y en los países en desarrollo" Escritos de la Seguridad Social, No. 12, Ginebra, Secretaría General de la Asociación Internacional de Seguridad Social 1973, p. 7-26 (a. t.).
774. Stilo, Jorge. "Liberalismos y desarrollo social". en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral), tomo VII, - Época 6a. No. 4, México, octubre, noviembre, diciembre 1970, -- n. 36-105. (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
775. Staforini, Eduardo R. "Concepto y contenido del Derecho Social" -- en: Revista Seguridad Social, Nos. 4 y 5 Buenos Aires Argentina, marzo, junio 1962, p. 55-69. (Órgano de difusión del Consejo -- federal de Seguridad Social de la República de Argentina, ---- 2042383).
776. Tissendavi, Luciano R. "La Carta Social Europea, Concordancia con otros documentos internacionales". En Trabajo 5, Buenos Aires Argentina, Instituto de Derecho del Trabajo 1964. p. 287-302.
777. Velarde Terribianis, Alfonso, "Seguro Social. Seguridad Social". en: Folleto de Información Jurídica Año III No. 3, México, julio - agosto 1974 p. 9-46. (Órgano de difusión del Instituto Mexicano del Seguro Social).
778. Mold, Tarje, "El derecho y la previsión social" en: Revista Mexicana del Trabajo. (Publicación trimestral). Tomo XV, 6a. Época, - No. 4, México, octubre, diciembre 1968, p. 159-176. (Órgano de difusión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).

2.1. Artículos en periódicos. (por orden de fechas).

- Ramírez, Méndez. "La Seguridad Social, instrumento de redistribución del ingreso". El Herald de México, México 17 de julio de 1974, p. 3-A.
- Anon. "Requiere protección novicia a millones de trabajadores. Opinión del Secretario General de la AMB, León -- Wildmann. Excelsior: El periódico de la vida nacional, Año LVIII, Tomo IV No. 20226, México, 20 de julio de 1974, p. 13-A.
- Cansado, Gerardo. "Esa desconocida. La Asistencia privada en el México de hoy." El Herald de México, México 26 de enero de 1975 p. 3-A.
- Anon. "Arribó ayer el Secretario General de la AMB". Excelsior: El periódico de la vida nacional, Año LIX, Tomo III No. 21232, México, 25 de mayo de 1975, p. 21-A.
- Anon. "La Seguridad Social, privilegio de minorías. Dice el Lic. Treviño N." - Excelsior: El periódico de la vida nacional, Año LIX, Tomo III No. 21232, México, 25 de mayo de 1975, p. 22-A.
- González, Silvestre "CIB y OPS se descentralizarán para reducir gastos al evitar burocratismo y duplicidad y actividades". Excelsior: El periódico de la vida nacional, Año LIX, Tomo V, no. 21354, México, 29 de septiembre de 1975, p. 2 Col. 1.
- "125 millones en bioquímica al mejor de la salud, censura la OPS a los gobiernos de la región que prefieren obras materiales" Excelsior: El periódico de la vida nacional, Año LIX, Tomo V, no. 21357, México, 29 de septiembre de 1975 p. 1, 11, 15-A.

- Anón. "Se aprobó en la OIT una propuesta mexicana. Protección a los migratorios. Despejo aún aquello que estén en una posición irregular". Excelsior: El periódico de la vida nacional. Año LIX, Tomo VI, No. 21405, México, 15 de noviembre de 1975. p. 1, 11-4.
- Hernández Delffn, Aida. "De ineficaces y poco equitativos califican a las políticas de salud en países en desarrollo". El Heraldo de México. Año XI, No. 3515, México, 5 de marzo de 1976. p. 16.
- Sepúlveda, César. "La OIT, Declinación acelerada". Excelsior: El periódico de la vida nacional. Año LIX, Tomo II No. 21531, México, 23 de marzo de 1976, p. 7-4.
- Hernández Delffn, Aida. "En América Latina existen las mayores disparidades en la distribución de la tierra". El Heraldo de México. Año XI, No. 3318, México 17 de junio 1976. p. 3-4.
- Ortiz, Federico. "Los servicios del IMSS destacan en el mundo entero. LE. Reyes Heróles, anunció la expansión a grupos marginados". Excelsior: El periódico de la vida nacional. Año LIX, Tomo III, No. 21629, México, 30 de junio de 1976, p. 1, 14 y 16-4.
- Navarro Zarazúa, Antonio. "Al finalizar el sexenio 26 millones de personas estarán protegidas". El Heraldo de México, Año XI, No. 3331, México, 30 de junio de 1976, p. 1, 14 y 20-4.
- Anón. "Firmó Reyes Heróles un convenio de colaboración médica con Costa Rica". Excelsior: El periódico de la vida nacional. Año LIX, Tomo IV, No. 21646, México, 17 de julio de 1976. p. 1, 14-4.

3.- Documentos.

Asociación Internacional
de la Seguridad Social.
(AISS).

Reunión Regional Europeense sur -
la Sécurité Sociale des Travail-
leurs Migrants. (Estoril-Portugal)
20-25 de marzo de 1972. Ginebra, -
1972.

"Síntesis de la Seguridad Social" -
XVIII Asamblea General, Abidjan, -
Costa de Marfil, Africa, 26 de octu-
bre- 3 de noviembre de 1973 (aporta-
ción del Instituto Mexicano del Se-
guro Social al tema: Desarrollo y -
tendencias de la Seguridad Social.).

Desarrollos y tendencias de la Segu-
ridad Social, XVIII Asamblea General
Abidjan, Costa de Marfil, Africa, 26
de octubre-3 de noviembre de 1973.

"Algunas consideraciones acerca de -
los problemas de Seguridad Social" -
Virginio Savoini, Italia, Resúmenes
Analíticos de Seguridad Social. - --
G/O12/34, Núm 3, Vol. III, 1o. y 2o.
trimestres 1967.

"El futuro de la Seguridad Social" -
Francis Caffie, Reino Unido. Resú-
menes Analíticos de Seguridad Social
G/O12 No. 6, Vol. III, 1o. y 2o. tri-
mestres 1967.

"La Seguridad Social en una sociedad
socialista". J. Kovlosek et. al. Pra-
ga, G/O12/00, No. 1, Vol. 3, 1o. y --
2o. trimestre 1960.

- Naciones Unidas. Asamblea General, Documentos Oficiales. Supl. 16 Res. Vigésimo Primer - Período de Sesiones 1966 p. 53-66.
- Supl. 29 Vigésimo Sexto Período de Sesiones
A/3429. 1971. p. 31-32 Res. 2771 (XXVI). Si-
tuación Social en el mundo.
- A/520. Rev. 12 Reglamento de la Asamblea General --
(con las enmiendas aprobadas por la
Asamblea General hasta el 31 de di-
ciembre de 1975 92 p.
- Departamento de Asuntos Económicos y
Sociales.
- E/CN.5./512 Informe sobre la situación social en
Rev. 12 el mundo 1974. Nueva York: Naciones
ST/ESA/24 Unidas 1975, 63 p.
- Consejo Económico y Social.
- Reglamento del Consejo Económico y -
Social. Nueva York, Naciones Unidas
1975, 34 p.
- E/CN.5./473 Comisión de Desarrollo Social, infor-
E/4984. me sobre el 20o. período de Sesiones.
17 de febrero a 5 de marzo de 1969. -
(46o. período de Sesiones del Consejo
Económico y Social). abril 1969.
- E/CN.5./454 Comisión de Desarrollo Social. Infor-
E/4909 me sobre el 21o. período de Sesiones
4-20 de marzo de 1970, (43 período de
sesiones del Consejo Económico Social).

- E/5740 Supl. 1 Resoluciones y Decisiones - 59o. Período del Consejo Económico y Social. 2 a 31 de julio de 1977.
- E/CN.5/460 Comisión de Desarrollo Social. 22o. período de Sesiones 1o. al 19 de marzo de 1971. Tema 3 del Programa provisional. "La Seguridad Social en el contexto del desarrollo nacional". 63 p.
(Este informe fue preparado por la Oficina Internacional del Trabajo en consulta con la Secretaría de las Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 1405 (XLVI) del Consejo Económico y Social).
- OIT: Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Síntesis, Oficina Internacional del Trabajo - 1973. 66 p.
- SENADO DE LA REPUBLICA MEXICANA. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Tomo IX, México 1973.
- U.S. Department Of. - Health, Education And Welfare. Social Security Program Throughout World 1973. U.S.A. Social Security Administration, Office Of. Research and Statistics. (Research Report -- No. 44) 254 p.