

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

**LA DINAMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
EN MEXICO**

**Tesis**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A**

**EDUARDO ALEJANDRO FCO.  
GARCIA VILLEGAS**

**MEXICO, D. F.**

**1970**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTO.

Este trabajo es producto de la ayuda que he recibido de una gran cantidad de personas que han cooperado conmigo dándome sus conocimientos, su apoyo, su amistad, su experiencia y su compañerismo.

Serfa imposible para mí el poder enumerar a todas y cada una de las personas que desinteresadamente me han -- otrecido su auxilio, pero también me es imposible dejar - de enlistar cuando menos a una pequeña porción de ellos. Pero a todos mi más profundo agradecimiento y mi más sincero respeto.

En primer lugar quiero agradecerles sus desvelos a - todos mis maestros, desde los más humildes -quienes me en señaron el nombre de las primeras letras- hasta los más - sabios, aquellos quienes transforman el derecho cristali- zándolo en cátearas que han quedado indeleblemente grava- das en lo más profundo de mi mente, aquellos que sin celo ofrecen sus experiencias con el único anhelo de servir a las generaciones que se estan preparando para luchar al - lado de la justicia y de la seguridad.

Agradezco también a mis compañeros, el que adquieran conocimientos para servir a nuestra Patria, y les exhorto para que no se dejen vencer por la fatiga, para que logren su fin, para que coronen sus estudios profesionales con la culminación de sus carreras, recordándoles la grave obliga- ción que tienen con la sociedad, porque ustedes son los que llevan la batuta en el concierto intelectual y de ustedes es la responsabilidad de lograr la justicia social y ofre- cerles a nuestros hermanos mexicanos eso que es la Seguri- dad Social.

Agradezco a mis amigos el haber podiso contar siempre con ellos tanto en mis momentos de angustia como en mis - fatos de alegría, rogándoles me brinden la oportunidad de

## P R E A M B U L O .

El tema de la Seguridad Social siempre me ha sido apasionante, pero cada día que pasa se antoja más dramático. El avance de la ciencia y de la técnica azoran, las comunicaciones nos dejan perplejos podemos ver, oír y en unos cuantos minutos estar presenciando lo que sucede en cualquier parte del mundo. El hombre ha logrado la conquista de su satélite, ha logrado vencer Leyes Físicas que antaño se pensaban inaccesibles, puede volar, navegar deir debajo del agua o por tierra a grandes velocidades, es asombroso lo que se ha logrado desde el calor de una fogata hasta el rayo lazer.

Sin embargo a pesar de estos prodigiosos avances, nos encontramos con que el hombre también muere, pero muere por hambre, por falta de atención médica, por no poseer los medios económicos para su manutención y por un sinnúmero de causas que son remediables.

Sabamos perfectamente que el estudio que se presenta adolece de muchos defectos; falta de conocimientos técnicos, inmadurez sobre la materia y quizá peque de utópico, pero es imposible presenciar un mundo como el que vivimos y no procurar tratar de dar alguna solución para remediar contrastes que son inaceptables.

El hombre es un reto, alguno es sabio, poderoso, otro sencillamente exhalando hedor por cada uno de sus poros muere en una pocilga, nosotros ofrecemos una institución que pugna por remediar la situación del segundo, institución que ampare por igual a todos los hombres, puesto que las que existen en México son clasistas, dedicando sus esfuerzos solamente a algunos privilegiados.

Para elaborar este trabajo se han visitado los organismos estudiados, consultándose sus decretos de creación y en su defecto los contratos colectivos que los rigen, )

poder corresponder a su amistad.

Agradezco a mis hermanos y a mi hermana, el ejemplo - que me han brindado y la ayuda incondicional e invaluable que de todos ellos he recibido siempre.

Agradezco, a mi esposa y a mi hijita, todo el cariño y la felicidad que de ellas he recibido, agradezco todo el - apoyo moral e intelectual de ella que ha hecho posible la ejecución del presente trabajo.

Agradezco, por último, con la satisfacción del hijo - más orgulloso de sus padres, los desvelos, las enseñanzas, el incondicional apoyo en todos los momentos de mi vida. - el cariño y sobre todo el intachable ejemplo que de ustedes he recibido.

Para concluir solo me resta expresar el ferviente y sincero anhelo que existe dentro de mí: lograr ver algún día la -- creación del organismo que en el presente trabajo se ha pro puesto, pero si desgraciadamente nunca veo realizada esta -- ilusión si espero fervientemente que ésta semilla que hemos sembrado haya caído en buena tierra, para que el día de maña na alguna otra generación reciba el anhelado fruto de esta - siembra.

## INTRODUCCION.

Situación de la seguridad social dentro de la problemática jurídica.

Quizá se pueda pensar que los términos de problemática jurídica están un poco discordes, puesto que lo jurídico es precisamente lo que nos dará la solución de los problemas que se presentan en el diario ajeteo de los hombres, pero sin embargo se han querido utilizar - por considerar que el colocar a la seguridad social dentro del cuadro de las disciplinas jurídicas, era efectivamente el enfrentamiento a problemas más serios como - el considerar si la seguridad social forma parte del -- Derecho del trabajo o está desarticulada de él, punto en donde grandes tratadistas encuentran discrepancias - entre sí uniéndose a una u otra corriente.

En el presente estudio nos atreveremos a dar una opinión, pero respetando siempre los estudios y doctrinas de los que no se encuentran acordes con la nuestra.

Considero así mismo que efectivamente es problemática basándome en un hecho sumamente objetivo que es el siguiente: dentro de los diferentes seminarios de nuestra facultad, encontramos tesis sobre seguridad social; así tenemos que las hay dentro del seminario de Derecho del Trabajo, de Internacional, de Administrativo, en todos ellos encontramos poco o mucho escrito, sobre seguridad social.

Entrando ya en materia vamos a tratar de clasificar a la seguridad social dentro del cuadro de disciplinas jurídicas, siguiendo en éste, el modelo que nos presenta el maestro Díaz Lombardo.

En primer lugar encontramos entre las disciplinas jurídicas fundamentales a la seguridad social localizándose dentro de la Ciencia del Derecho en la parte de la

sistemática jurídica en el epígrafe correspondiente al Derecho colectivo. Para captar su localización precisa, nos hemos permitido anexar el cuadro aludido.

Hemos situado a la seguridad jurídica dentro de -- este cuadro, no haciendo lo mismo con el Derecho del -- Trabajo, por considerar que aquella no forma parte de -- éste, sino que se encuentra totalmente al margen, no -- nos atrevemos a decir lo mismo de la previsión social, -- pues creemos que ésta sí forma parte del Derecho del -- Trabajo.

Lo que es nuestro deber es propugnar por el desbordamiento de la seguridad social sobre todos los económicamente débiles, o sea propagar su dinamismo no negándole a ningún necesitado el derecho que tiene para exigir ayuda; pero por otra parte, no podemos negar que el Derecho laboral nació clasista protegiendo a la clase trabajadora, eso es lo que es, pero atinadamente el maestro Cavazos Flores en su obra "Mater et Magistra y la Ley Federal del Trabajo" nos dice lo que debe ser, que este derecho no debe fijarse de protector de unos o de los patrones, que como tal, su obligación es la de coordinar ambas corrientes a efecto de evitar el mayor número de rozamientos posibles que puedan existir entre -- ambos.

Si tuviéramos que clasificar las normas sobre seguridad social, nos encontraríamos con un problema similar al que acabamos de mencionar ¿Qué normas vamos a clasificar, las que existen o las que debieran existir?

Con riesgo de caer o en un positivismo absurdo o en una utopía ridícula, extremos tan malo el uno como el otro, a pesar de esto, trataremos de clasificar el deber ser de las posibles normas sobre seguridad social siguiendo el derrotero que nos marca el maestro García Maynez en su introducción al Estudio del Derecho (1).

**I.-FUNDAMENTALES**

**a).-FILOSOFIA DEL DERECHO**

- 1.-Teoría del conocimiento jurídico
  - Lógica jurídica.
    - Dialéctica Jurídica
    - Crítica Jurídica
    - Metodología Jurídica
  - Psicología del Derecho
  - Metafísica General del Derecho y Ontología Jurídica.
- 2.-Teoría especulativa del derecho
  - Cosmovisión Jurídica
    - Antropología Filosófica del Derecho (Hombre)
    - Mundo
    - Teodicea Jurídica (Dios)
  - Filosofía de la Historia del Derecho
- 3.-Filosofía Práctica - del Derecho.
  - Filosofía Jurídica de la Historia
  - Axiología General del Derecho o Estimativa Jurídica
  - Ética del Derecho
  - Estética del Derecho

**1.- Sistemática Jurídica.**

Derecho Público  
DERECHO COLECTIVO Orden Interno e Internacional'  
 Derecho Privado

**b).-CIENCIA DEL DERECHO**

**2.-Técnica Jurídica.**

Teoría General de la Aplicación del Derecho.  
 Interpretación del Derecho  
 Integración del Derecho.

Aplicación según ámbitos de validez      Especial Temporal

**II.-AUXILIARES**

- Sociología Jurídica.
- Historia del Derecho.      Ciencia de la Administración
- Derecho Comparado.      Ciencia de la Legislación
- Política
- Demografía
- Economía Política
- Estadística

a) Desde el punto de vista del Sistema a que pertenece, las normas se clasifican en:

- 1.- Nacionales
- 2.- Extranjeras
- 3.- De Derecho Uniforme

Desde luego, que la Seguridad Social puede pertenecer a los dos primeros tipos pero nunca al tercero, puesto que se mataría la ideología de los diferentes países, es decir tenemos sistemas capitalistas, marxistas, socialistas pero es imposible imponer un sistema uniforme por sobre todas esas tendencias. a pesar de que el foco común sea la inseguridad del hombre, que ésta sí es la misma en todos los países del mundo.

b) Desde el punto de vista de su Fuente:

- 1.- Legislativas
- 2.- Consuetudinarias
- 3.- Jurisprudenciales

Las normas de Seguridad Social en un principio son consuetudinarias y pudieran encontrarse dentro de lo que llamamos caridad o de lo que llamamos asistencia, pero en este punto no se podrá considerar todavía como verdaderas normas, por su unilateralidad, sino que deben transformarse y evolucionar hasta llegar a ser o Legislativas o Jurisprudenciales para que enmarquen con nuestro derecho positivo y puedan ser aplicadas con toda su fuerza.

c) Desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez:

- 1.- Generales (Federales)
- 2.- Locales.- a) de los estados y b) de los municipios.

Es claro que en cada sector de cualquier país las -indignancias serán distintas, unas las atribuiremos a el -clima, otras se podrían atribuir a la prodigalidad y fertilidad de la tierra, a la cercanía con las costas, etc.,

pero sin embargo vemos que las más inmediatas y esenciales necesidades en todos los hombres son las mismas, y las podríamos reducir a techo, vestido, comida y la necesidad de ser atendidos cuando sufren males patológicos, a estas podemos aunar el tipo de necesidades intelectuales que todos los hombres tenemos, por lo que creemos que las normas sobre Seguridad Social deben ser Federales, es decir las mismas para todos los individuos.

d) Desde el punto de vista de su ámbito de validez:

1.- De vigencia indeterminada

2.- De vigencia determinada

Salta a la vista que es inútil cualquier comentario al ámbito temporal de validez.

e) Desde el punto de vista de su ámbito material de validez:

1.- De Derecho Público

a.- Constitucionales

b.- Administrativas

c.- Penales

d.- Procesales

e.- Internacionales

f.- Industriales

g.- Agrarias

II.- De Derecho Privado

a.- Civiles

b.- Mercantiles

Pensamos que en esta clasificación se debe aumentar un tercer punto además del Público y del Privado que sería el Colectivo, en el cual encontraríamos el Derecho del trabajo, el del Transporte, El Agrario enmarcaría mejor en este Derecho Colectivo que en el Público, y por último la Seguridad Social como la rama más amplia de este Derecho y que mayor proyección tiene sobre los súbditos.

f) Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez:

- a.- Genéricas
- b.- Individualizadas

Desde luego que la Seguridad Social debe ser genérica y su individualización vendrá con la tipificación del sujeto económicamente débil a quien el Estado le ayu da con sus cargas.

g) Desde el punto de vista de su jerarquía: pueden ser constitucionales, ordinarias que se dividen en: a) orgánicas, b) de comportamiento y c) mixtas, reglamentarias e individualizadas que pueden ser privadas o públicas. - Como estamos sobre terrenos de utopía es inútil tratar de enmarcar la seguridad social en una norma radicándola en su jerarquía con respecto a las demás.

h) Desde el punto de vista de sus sanciones: a) Leges perfectae, b) Leges plus quam perfectae, c) Leges minus quam perfectae, d) Leges imperfectae.

Hemos transcrito este punto dentro de la clasificación del maestro García Maynez para seguir el ordenamiento que él da a su cuadro sinóptico, sin embargo nosotros establecemos otro sí digo, idéntico al del punto anterior, y lo mismo habremos de decir con respecto a los siguientes incisos que a pesar de caer en una monotonía sí quiero insistir en que los transcribo exclusivamente -- por disciplina.

i) Desde el punto de vista de su cualidad

- a) Positivas o permisivas
- b) Prohibitivas o negativas

j) Desde el punto de vista de sus relaciones de complementación

- 1.- Primarias
- 2.- Secundarias

- a) De iniciación de la vigencia
- b) De duración de la vigencia
- c) De extinción de la vigencia
- d) Declarativas o explicativas
- e) Permisivas
- f) Interpretativas
- g) Sancionadoras.
- k) Desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares
  - a) Taxativas
  - b) Dispositivas.

**CAPITULO PRIMERO.**

**LA DOCTRINA DE LO SOCIAL.**

**JUSTICIA SOCIAL.  
PREVISION SOCIAL  
SEGURIDAD SOCIAL**

## I.-1 JUSTICIA SOCIAL.

Para desentrañar el contenido de lo que es justicia social se principiara por desglosar el término, a cuyo efecto se hojearán los principales conceptos y definiciones que en el correr de la historia, se han dado sobre lo que es la justicia.

Se encuentra en un principio que los pitagóricos entendieron la justicia como "correspondencia o igualdad proporcional entre términos contrapuestos, la que podía expresarse en el número cuadrado". Para Platón era el criterio racional que existía para regular las relaciones entre las tres partes del alma, este autor sostenía la idea de una justicia eterna. En la ética que escribe el Estagirita le dice a su hijo Nicomaco "vemos que todo el mundo está de acuerdo en llamar justicia a la cualidad moral que obliga a los hombres a practicar cosas justas y que es causa de que se hagan o quieran hacer. Lo justo será lo que es conforme a la ley y a la igualdad y lo injusto lo ilegal y desigual" (3)

"Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi" nos dice Ulpiano en su conocidísima sentencia de lo que para él es la justicia, y así, en un atropellado correr por las ruinas de lo egregio, - nos encontramos una serie de ideologías y de pensadores que lanzan diferentes conceptos de lo que para -- ellos es la justicia.

En nuestra patria el Doctor Francisco González - Díaz Lombardo define la justicia como el supremo valor social que implica, ontológicamente proporción e igualdad entre los hombres, cuyo perfeccionamiento y mutua ordenación percibe. (4)

La justicia según este autor, debe caracterizarse por ser proporcional, por tener igualdad y por ser ad alterum es decir, es un valor que adquiere su significado no solamente con mi persona, sino con mi persona y mis demás semejantes, su término es otro individuo. Es un valor social, es decir, supone hombres cuya conducta coordina, relaciones que se establecen entre personas y no entre cualquier clase de seres. (5)

Dada la finalidad del presente trabajo se puede proceder con estas bases al análisis de lo que se entiende por el término — tan debatido por cierto — de justicia social; Legaz y Lacámbara en su introducción a la Ciencia del Derecho, se encuentra que por encima de las relaciones de coordinación y subordinación entre la comunidad y sus miembros, existe un principio supremo un valor de integración de la vida social humana, que intuimos através de la naturaleza sociable del hombre, en todas las manifestaciones de la vida colectiva y con entera independencia de la organización estatal, antes de que se despierte la conciencia del deber ciudadano de contribuir a la conservación y la prosperidad de la comunidad, y mucho antes de que el estado subordinando la actividad social espontánea mediante el imperio de la ley, reparta las cargas públicas según la resistencia de cada súbdito y los bienes públicos según la dignidad y méritos.

El jesuita Isidoro Gandfa define a la justicia social como "la virtud por la cual la sociedad por sí o por sus miembros satisface el derecho de todo hombre a lo que le es debido por su dignidad de persona humana".

Donat la considera como "un derecho común a todos los hombres de suvenir a sus necesidades con los

bienes materiales que los demas poseen, derecho que de be ser definido por el estado" (6).

Encontramos que la justicia social es un derecho común a todos los hombres, esto sin duda es un principio de equidad y nuestras leyes quieren estar plagadas de equidad, por mencionar algunas encontramos que la constitución del 1917 en su primer artículo se refiere a la igualdad de todos los individuos, principio que -- también quiere asentar sus bases en el artículo tercero de la nueva Ley Federal del Trabajo que en su parte -- conducente " ...no podrán establecerse distinciones en tre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, - credo religioso, doctrina política o condición social". Donat en la segunda parte de su definición nos menciona el sentido social de la propiedad, encontrándose -- que los bienes materiales sirvan para suvenir las ne cesidades de quienes no los tienen. Se podría caer aquí en una ideología peligrosa si no se le dá la debida pro yeción en un sentido de propiedad social y no propiedad socialista.

En su aspecto de propiedad social vemos desquebrarse el principio tradicional romano de la propiedad con sus ius abutendi, fruendi y usuendi desplazando sus miras a un aspecto social de la propiedad; nuestro código civil del 1928 está conforme en este aspecto ya que - en su artículo 830 establece "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que exigen las leyes" y el 837 " ...accio nes que procedan para impedir que por el mal uso de-- la propiedad del vecino se perjudique la seguridad..." Valgan estos artículos como mero ejemplo de que la pro piedad absoluta romana se ha ido modificando pero de - ahí a pretender que con los bienes de uno vamos a cu brir las necesidades de otros resulta una afirmación sumamente delicada que se debe delimitar perfectamente a efecto de arrojar luz y seguridad en este punto.

Al decir del ilustre maestro Recasens Siches, por una parte tenemos la certeza, seguridad, orden y paz a los conceptos que debe tender el derecho; pero por otra parte el derecho debe ser justo, conceptos que parecen irreductibles (7).

Por último Donat, refiere que ese derecho debe -- ser defendido por el Estado encontrándose que precisamente en este punto nace la gran bifurcación ente el liberalismo con su *laissez faire, laissez passer* y el intervencionismo para frenar los grandes desequilibrios pretendiendo llegar al extremo del marxismo que es control absoluto de todo por el Estado.

La justicia social no es un ideal exclusivo de la clase obrera, sino que es el principio de armonía y equilibrio racional que debe imperar en la sociedad perfecta y en el orden internacional. (8).

De todo lo anterior, concluimos que el hombre como tal en sí debe ser respetado y el Estado tiene obligación de proporcionarle las bases para que dignamente pueda iniciar -- no su lucha por sobrevivir -- sino su ascenso al triunfo.

Cuando en todo individuo haya la tranquilidad de tener un techo para cubrirse de las inclemencias, vestidos para protegerse de la naturaleza, alimentos para subsistir y quien vele por sus aquejos biopatológicos, como base, el hombre podrá dedicarse a lo que más le plazca o a lo que mejor sepa hacer y no a lo primero que medio le garantice su supervivencia.

Quizá se pudiera hacer una crítica a lo anterior arguyendo que si se le garantizara al ser humano la satisfacción de sus más exigentes necesidades, éste -- por el principio del edonismo se hundiría en la más profunda de las vagancias, pero sin embargo considero esta crítica como fácilmente superable basándome en primer lugar en la ambición del hombre que le hará ir a buscar el progreso, esforzándose por conseguir supe

rarse y por otra parte ya desde hace mucho tiempo nos encontramos en situaciones en las que se creía que el hombre se iría a relegar postrándose en lo más profundo de la vagancia, a guisa de ejemplo sólo recordar una circunstancia y la encontramos precisamente en la revolución industrial cuando se inventó la primera máquina de hilar allí en Inglaterra.

## I.-2 PREVISION SOCIAL

De una manera similar al procedimiento que utilizamos para elaborar el estudio de la justicia social, lo haremos para la previsión social.

Al decir del maestro Mario de la Cueva, la previsión social forma parte del derecho laboral mexicano, al que descompone en tres aspectos:

- a) el Derecho individual de trabajo.
- b) el Derecho protector de las mujeres y niños.
- c) Previsión Social.

Los dos últimos conceptos son más hondamente humanos porque el primero efectivamente protege al hombre, pero es a cambio de su energía y trabajo, por otra parte el derecho protector de las mujeres y de los menores y la previsión social — conceptos que en muchas ocasiones son confundidos — se desentienden de la prestación actual de la energía de trabajo, cuidando al hombre su integridad y su salud, amparándole cuando ya su edad, ya un mal físico le incapacitan para el trabajo. (9)

Podemos afirmar que la previsión social comprende la prevención y reparación de los infortunios del trabajo y las leyes sobre el seguro social.

El mismo maestro nos define la previsión social como el " contenido de una actividad social contemporánea que no ha surgido de la nada; su historia es la historia de la beneficencia de la caridad y de la asis

tencia pública". Se antoja enmarcar y deslindar cada uno de los conceptos utilizados en esta definición; la caridad es la ayuda que los particulares imparten a sus semejantes, este concepto siempre se ve rodeado por un halo de lo religioso sobre todo va cobrando mayor auge -- desde el principio del cristianismo. La beneficencia es prestada por la sociedad es ya una forma más evolucionada en donde se hace necesaria la intervención de grupos e instituciones establecidas para prestar el auxilio necesario. Por último encontramos que la asistencia pública es aquella que el Estado presta a sus súbditos en razón únicamente de la necesidad de éstos y por que repugna a la conciencia humana y a los más elementales -- principios de sociabilidad el ser indiferente a las indigencias de los semejantes, y esto se convierte en una obligación para el Estado. Podemos aún marcar categóricamente las diferencias que existen entre los dos primeros conceptos y el último de ellos, al decir que aquellos son unilaterales puesto que emanan de una sola de las partes y ésta es bilateral, ya que su producción -- surge del derecho que tienen los trabajadores sobre los patronos a cargo del fondo de reserva, el cual permite al empresario tanto la reparación y reposición de la -- maquinaria como el aseguramiento del futuro a los trabajadores.

Es claro que el trabajador -- y nos referimos a nuestro trabajador mexicano -- solo puede pedir a quien le está prestando su servicio, su futuro solo lo puede esperar de su presente, en otras palabras, toda su esperanza radica exclusiva y únicamente en la empresa, su empresa, pues es de presumir que el obrero en la mayoría de los casos no percibe más ingreso que su salario

y éste debe proyectarse hacia el futuro en este fin teleológico del salario, se encuentra la función de la previsión social.

Krotoschin en su libro Instituciones del Derecho del Trabajo, nos define previsión social como el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas al aminoramiento de la inseguridad y del malestar de los económicamente débiles, fuera del trabajo, Su forma principal es el Seguro Social, aunque se vincula muchas veces con el trabajo prestado y en consecuencia con el derecho del trabajo, la previsión social no considera estrictamente al trabajo, sino que tiene otros propósitos de entre los que destacaremos principalmente los seguros sociales y la vivienda popular.

Salta a la vista que entre los dos autores citados existe una diferencia fundamental que se destaca entre todas las demás dentro del concepto de previsión social, el primero la considera como parte del derecho del trabajo y que debe beneficiar exclusivamente a la clase trabajadora, por su parte Krotoschin nos dice que debe extenderse ese beneficio no solo a los trabajadores sino a todos los económicamente débiles; estos dos autores nos pueden representar las grandes corrientes que existen, en considerar a la previsión social como parte del derecho laboral o totalmente desintegrado de éste. Ambas corrientes representadas por eminentes tratadistas dan poderosas razones a favor de sus ideologías.

Nosotros nos atrevemos a pensar que la previsión social es un género de la especie seguridad social, -

creemos que la primera efectivamente y sobre todo en México, forma parte del derecho del trabajo, sin embargo la seguridad social forma un capítulo totalmente al margen de este derecho puesto que el derecho del trabajo es exclusivamente para aplicarse a trabajadores y a patrones y la seguridad social debe aplicarse absolutamente a todo hombre sin hacer ninguna distinción.

Varias son las escuelas que estudian la previsión social, nosotros nos limitaremos a esbozar las principales.

A.- La escuela alemana dispone un sistema único - para asegurar a los trabajadores por la pérdida de su salario sin ver la causa que haya ocasionado esta pérdida integrando la institución del Seguro Social.

B.- Los franceses, por su parte sí ponen interés en la causa por la cual se pierde el salario; en un extremo colocan los riesgos profesionales y en el otro todas las demás causas.

C.- Nuestra América Latina ha seguido los modelos franceses incluyendo en sus leyes la teoría del riesgo profesional.

Con respecto a las indemnizaciones, las legislaciones se dividen en dos. 1.- La mayoría de las leyes otorgan rentas vitalicias o por determinados períodos, según la gravedad del infortunio sufrido que son entregadas al trabajador o en su defecto a los -- deudos del mismo en el caso que éste haya fallecido. 2.- Las llamadas rentas globales, en las que la entrega se hace en una sola vez por la totalidad del monto que es establecido, mediante complicado tabuladores de porcentaje, Este sistema se lleva únicamente -

en México y Bolivia y es criticable porque si se toma en cuenta el nivel de vida de América Latina, por regla general el trabajador carece de la educación más elemental y a consecuencia de ello no podrá ser buen uso de ese dinero que recibió y mucho menos se podrá pensar en que el mismo sea invertido a efecto de que produzca una renta, desde luego la misma afirmación, o quizá a un mayor extremo hacemos de su familia ya - quedada la ideología reinante en América Latina, la familia desgraciadamente queda relegada a un segundo e ignominioso término.

D.- En México Bernardo Reyes con la ley de 1906 principia por los accidentes de trabajo que posteriormente se han extendido a las enfermedades profesionales, 11 años después México se cubre de gloria y honor al ser la primera nación del mundo en que se plasma en su Carta Magna artículos de contenido social, - como lo son el 27 y 123 - que por cierto motivaron - una serie de debates y polémicas entre los constituyentes de Querétaro - en el seno de aquellas asambleas en el Diputado Heriberto Jara defendiendo precisamente este punto, en emotivo discurso decía que quizá - esos artículos de contenido social en una constitución, seña para los juristas una aberración comparable a la de poner en una imagen de un santo cristo, - un par de cananas, pero que ante todo y ante todos estaba el prestar seguridad a todos los mexicanos y que lo que se pretendía en esa asamblea era crear más seguridad que filigranas jurídicas. Efectivamente el art. 123 versa sobre trabajo y previsión social, demostrándonos que en la Constitución la segunda deriva de áquet.

### I.-3 SEGURIDAD SOCIAL.

Este concepto es mucho más amplio que los anteriores puesto que aquellos caben en éste. Es un concepto que se ha utilizado en gran escala estos últimos años y que a pesar de ello todavía existen discrepancias de muchos de los puntos que comprende.

Nos resulta indispensable a pesar de esto, precisar los conceptos que envuelven las palabras que hemos de utilizar.

Se dice que la seguridad social es una proyección de futuro que se refiere a una sociedad en movimiento, no a una sociedad concebida de una manera estática (10)

Los sistemas de seguridad social son las acciones reguladas con el propósito de dar al individuo las bases para poder subsistir y estos subordinados a los principios sociológicos e históricos que la informan, los reales que la limitan y la proyección a el futuro.

En el libro de México y la Seguridad Social, encontramos que la seguridad social surgió como antítesis de la inseguridad problema permanente eterno, que ha venido remediándose o tratándose de solucionarse de diversos modos: a través de las concepciones religiosas primarias; en formas definidas por moralistas y pensadores, por medios empíricos colectivos y unilaterales, hasta que estudiada mejor la necesidad, sus causas vitales y las concausas sociales; ha podido llegarse a nuevas fórmulas técnicas.

Para llegar a la solución de este problema hay que desentrañar los factores sociológicos que actuaron en su creación y creo que el estudio histórico es el que vendrá a desentrañar y determinar esos factores sociológi-

cos dándonos una trayectoria en el tiempo que desde luego es influida por otras causas diversas como son las económicas, políticas e intelectuales, por lo que se hace necesario pasar a hechar un vistazo retrospectivo, -- que lo haremos rápidamente con el único objeto de formar nos un panorama de la evolución que han sufrido los medios para combatir esa inseguridad hasta llegar a la transformación actual cristalizándose en lo que es el seguro social.

En la antigüedad de los pueblos primitivos griego y romano, combatían esa inseguridad con principios de magia que eran envueltos en tabú; ofrecían sacrificios de animales y en ocasiones hasta de hombres a sus dioses -- para ilustración y confirmación de lo anterior -- nos permitiremos la narración de un cuadro de Queronea en -- donde los agricultores efectuaban la ceremonia sacra de la expulsión del hambre, consistente en pegar con los cayados de AGNUS CASTUS, sauce, a un esclavo gritándole: " ¡ afuera el hambre y adentro la riqueza y la salud " -- Cuando Plutarco tuvo el puesto de magistrado jefe de su ciudad natal, practicó esta ceremonia en el pritaneo y recuerda la discusión a que dió lugar la costumbre después (11). Desde luego que estas prácticas fueron evolucionando sobre todo con el cristianismo.

En la edad media que la podemos caracterizar como la época en la que los pueblos tienen gran cantidad de migraciones, en un principio los señores feudales tratan de dar protección a sus vasallos pero esa protección fracasó por los abusos tan grandes de poder, lo que ocasionó que posteriormente se formaran gremios y guildas que son las bases y el principio de lo que va a concluir en el sindicalismo moderno. Existían también las cofradías

que eran uniones de artesanos de una misma especialidad y una misma religión, con este segundo elemento se lograba una mayor y principal cohesión entre ellos. Sin embargo - todo ésto que podríamos imaginar como principios de seguridad social son contrarrestados posteriormente por el edicto Turgot y la ley Chapellier, prohibiendo toda agrupación con fines de defensa y considerando delito el dejar de laborar para exigir menores jornadas o mayores salarios.

Cabe hacer notar que ya a fines de la edad media aparece y se reconoce el concepto de riesgo, posteriormente con los reyes encontramos que éstos eran los que querían prestar esta seguridad que también se encontraba velada por exceso de autoridad.

En México Fray Juan de Torquemada en su obra "Monarquía Indiana" tomo segundo libro ocho capítulo veinte, nos pinta magistralmente: " ... lo demás que sobraba (está refiriéndose a los tributos), se repartía entre pobres y necesitados, así casados como solteros y enfermos, para lo cual había en los pueblos y ciudades grandes (como México, Tezcuco, Tlaxcalla, Cholula y otros) hospitales donde se curaban y acudían los pobres, donde se repartía y distribuía el recibo y sobra dicho ... "

Refiriéndose a la gran Tenochtitlán Fray Toribio de Benavente, llamado Motolinía por los aztecas, que significaba el pobre, nos describe a esa gran ciudad: " estaban tan limpias y tan barridas todas las calles y calzadas de esta gran ciudad que no había cosa en que tropezar" (12) Señala que grandes grupos - hasta de mil hombres - velaban por la limpieza urbana y se entregaban sin cesar a la pesada labor de barrer y regar las calles, así mismo grandes braseros flameaban de techo en trecho durante toda la noche para incinerar las basuras.

El problema arduo de la evacuación de las materias -- sépticas e inmundicias fue resuelto con ingenio y sagacidad por medio de barcas adecuadas, que se disponían en lugares estratégicos y al rebosarse, su contenido era vendido como abono. En las casas la orina se guardaba en grandes vasijas de barro la que posteriormente era utilizada como mordente en la tintura de las telas.

Resultan de gran interés y muy ilustrativos los pasajes transcritos sin embargo debemos de regresar a lo técnico de nuestra materia, y en este aspecto nos encontramos con que la seguridad social es un concepto que va de la mano con la previsión social, por lo que es conveniente marcar las principales diferencias entre una y otra: aquella es mucho más amplia no es clasista y no forma parte del derecho del trabajo, sino que más bien parte de éste, forma parte de la seguridad social. Analizando cada uno de estos conceptos nos encontramos con que es más amplia porque sus pretensiones van mucho más allá de la prevención y reparación de los infortunios del trabajo, debe velar además por todas las necesidades de los económicamente débiles, creemos que la definición sobre previsión social de Krotoschin, que hemos visto en el epígrafe anterior de este mismo capítulo más bien corresponde a seguridad social, -- afirmamos que ésta no es clasista puesto que la previsión social solo vela por la clase trabajadora, y la seguridad social por absolutamente todos.

La tercera diferencia entre previsión y seguridad sociales radica en que aquella, forma parte del derecho del trabajo y ésta es totalmente independiente, desde luego -- que hay una relación y quizá el punto de conexión se encuentra precisamente en la previsión social ya que ésta -- forma parte tanto del derecho del trabajo como de la seguridad social siendo -- como ya los afirmamos arriba -- ésta -- el género y aquella la especie, volviendo a afirmar enfáticamente que parte del derecho del trabajo, la corres--

pondiente a la previsión social forma parte de la seguridad social.

El contenido teleológico, el objetivo propuesto por la seguridad social es la protección a todos los individuos. Dentro de la forma claramente afirmativa de los términos que nos ocupan encontramos cierto contenido negativo en sí mismo, porque la seguridad social anhelo del hombre en la que busca el remedio a sus necesidades se encuentra el aspecto más dramático de la inseguridad social, fenómeno que al tratar de ser combatido como vemos más arriba dió pie a la aparición de la seguridad social y del instrumento por el cual se va a dar a los individuos: el seguro social. Este tratará de proteger a los miembros de la sociedad, pero obviamente esa protección no puede ser total por la naturaleza misma de quien la presta y por las limitaciones propias de toda obra humana, pero es el medio concreto y restringido por el cual se trata de lograr el dar una solución a el problema eterno de la inseguridad.

La sociedad es por esencia dinámica y en mucho la base de ese devenir lo encontramos en la inestabilidad del hombre misma que puede provenir de causas físicas, biológicas o sociales.

Las primeras vinculadas a el proceso de evolución económica, éstas son las causas meramente materiales, algunos Estados se preocupan por darle solución, otros no, ya por imposibilidad o carencia de medios ya por un retraso sociológico que generalmente es acompañado de la primera causa. Dentro de aquellos los hay totalitarios, que tienen una intervención absoluta con respecto al individuo. El intervencionismo social que trata de reglamentar en el sentido de hacer una repartición justa, y el liberalismo.

característico en el pasado siglo, en que la voluntad de los individuos era suprema y el estado no tenía por que intervenir.

Entre las causas biológicas nos encontramos con una serie de vicisitudes no queridas e independientes de la voluntad del individuo, -verbi gracia, causas biopatológicas que pueden inclusive culminar con la muerte, trayendo como consecuencia que el sujeto y los que dependen económicamente de él se ven en la imposibilidad - en gran número de casos - de satisfacer sus necesidades vitales.

Por último si la causa de esa inseguridad es social, se crean medidas de tipo colectivo vinculadas al estado, convirtiéndose en una función de soberanía - como pueden ser las leyes en sí - o una mera intervención de autoridad - como podría ser el caso de la aplicación de la función de la soberanía a un tipo concreto- estas ideas dieron nacimiento el 12 de agosto de 1941 a que por primera vez, - se nos hablara de seguridad social en los artículos quinto y sexto de la Carta del Atlántico, suscrita a raíz de la segunda guerra mundial, nos permitiremos transcribir los artículos mencionados:

Artículo Quinto: " Las naciones unidas favorecen la colaboración más amplia entre todas las naciones en el campo económico, con el fin de asegurar a todos un régimen de trabajo, una situación económica más favorable y la seguridad social"

Artículo Sexto: " Las naciones unidas confían ver establecida una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir en seguridad, en el interior de sus propias fronteras y que ofrezca a los habitantes de todos los países la seguridad de poder desarrollar su vida libre del temor de la indigencia"

La O.E.A. a propuesta de México en la carta de 48 suscrita en Bogotá, incluyó un capítulo de normas sociales en

el que su artículo 29 dispone: " los estados miembros están de acuerdo en la conveniencia de desarrollar su legislación social sobre las siguientes bases: a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica."

Resultaría imposible al tratar estos temas dejar de mencionar a Sir William Beveridge quien en los años de la última gran guerra elaboró un plan de seguridad social para Inglaterra: dividiendo las necesidades en ocho grupos de la siguiente manera:

- 1.- Paro.
- 2.- Incapacidad.
- 3.- Desaparición de los medios de ganarse la vida para las personas que dependen de un salario.
- 4.- Vejez.
- 5.- Enfermedad.
- 6.- Defunción.
- 7.- Familia numerosa.
- 8.- Necesidades del matrimonio.

Al lado de estos puntos de necesidades tenemos otros cuatro que se nos dan como mínimo de la seguridad social; los puntos segundo y cuarto son del plan Beveridge y los puntos primero y tercero son del libro del maestro de la Cueva:

- 1.- Proporcionar a cada niño y cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesaria para desempeñar un trabajo socialmente útil.
- 2.- Dar una oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo para cada individuo en lugar de la desocupación.

3.- La salubridad y la organización técnica a efecto de evitar ataques a la salud y a la Integridad física del ser humano. (Nos hemos permitido suprimir en este punto la delimitación, pues se dice referido al trabajo y se ha considerado en la presente tesis que la seguridad social es más amplia).

4.- La seguridad de que se tendran ingresos suficientes para estar a cubierto de la indigencia cuando por cualquier razón no se pueda trabajar.

La seguridad social consiste en proporcionar a cada individuo a lo largo de su existencia los elementos necesarios para conducir una vida que corresponda a la dignidad de la persona humana; y estos elementos solo pueden ser proporcionados por el estado.

Carlos García Oviedo en su tratado de Derecho Social afirma que el fin de la seguridad social es la realización del principio de justicia social.

Para que la seguridad social imparta sus beneficios, es indispensable que se compruebe la situación apremiante en que se encuentra viviendo quien lo solicita, pues como ya hemos afirmado anteriormente dichos beneficios son limitados para poder ser prestados por el Estado, tomando en cuenta los ingresos que percibe el necesitado, las personas que dependen de él, si es jefe de familia o soltero, en caso de ser mujer si mantiene a sus hijos, si es casada, soltera, viuda, edad, ocupación y en especial investigar la causa que dió origen a esa situación apremiante, puesto que si ésta es proveniente por notoria indolencia o fines fraudulentos de quien solicita la ayuda, desaparecerá toda obligación de prestar cualquier ayuda.

De la misma manera los beneficios paulatinamente irán siendo reducidos a la par que la necesidad vaya desapare-

ciendo o viceversa, cabe hacer la anotación que un mismo beneficio debe ser prestado cuantas veces sea necesario.

La mayor parte de los beneficios tienen el carácter de subsidio a efecto de poner el fiel en medio de la balanza - para nivelar la situación económica de los necesitados. Sin embargo estos beneficios podrán revestir también el carácter de un servicio proporcionado de acuerdo con la necesidad como es el caso más común en México por ejemplo la asistencia médica.

Es conveniente ennumerar para su estudio los principales beneficios que hemos ennumerado.

En los renglones anteriores hemos enlistado las necesidades del plan Beveridge encontrando que la primera y terceras por motivos ajenos a la voluntad, el hombre o mujer pueden quedar sin trabajo y mientras esta situación se prolongue, tendrán que realizar esfuerzos para reducir sus gastos, pero como es fácilmente entendible los costos no se pueden ir abajo. Esta situación materialmente sería imposible resistirla por no tener a quién ni a donde recurrir. Y es el beneficio de desocupación el que le permitirá sufragar los gastos necesarios mientras no perciba los ingresos que vengán a normalizar económicamente su estado. Quizá se pueda pensar que este beneficio puede habitar a la ociosidad enfermedad social que habría que combatir por medios que hemos indicado anteriormente, como sería la comprobación de la -- situación de una verdadera necesidad. y desde luego dar un plazo de gracia para reanudar labores.

En el beneficio de incapacidad el trabajador se ve en la necesidad de no concurrir a sus labores debido a algún padecimiento que acarrea la consecuencia de menguarle sus ingresos o de excluirlo de ellos, que en ocasiones lo obligan a una reclusión domiciliaria u hospitalaria para recupe

nar su salud, teniendo la necesidad de efectuar erogaciones que vienen a afectar todavía más su situación económica, reduciéndole sus recursos. Con este beneficio, el costo de la asistencia médica no debe preocuparle puesto que se trata de uno de los derechos más amplios que debe garantizarle el Estado, así mismo éste debe amparar económicamente a todos los que dependan del incapacitado hasta su total restablecimiento.

La incapacidad además de provenir de enfermedad, puede fundarse en accidentes ocurridos en el trabajo, en este caso la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social dan una amplia protección e indemnizaciones, pero sin embargo insistimos en que no solo los trabajadores tienen el derecho a la vida.

Cuando el individuo ha llegado a una edad en que sus fuerzas empiezan a flaquear después de una vida activa, se hace necesario que la sociedad le otorgue no el privilegio sino el derecho al descanso, pues todo habitante que alcanzando una edad límite para disfrutar una pensión de retiro o en su defecto es de hacerse notar que pueden presentarse casos especiales de personas que debido a su trabajo en lugares insalubres o de penosa realización, lleguen a gastar sus fuerzas con mayor rapidez que otros y por tanto debe -- necesariamente reducirse la edad para que puedan alcanzar esta merecida pensión.

A este respecto, nos dice Herrera Gutiérrez (13) al comentar los artículos relativos en la ley Mexicana del seguro social: "es de gran importancia hacer notar que el límite de edad requerida varía en algunas legislaciones de acuerdo con el sexo de los beneficiarios y con ciertas clases de ocupaciones particularmente penosa o insalubres ... los trabajadores mineros por ejemplo, envejecen y mue-

ren en una forma prematura debido a lo agotante de sus actividades y por ello no gozarán de los beneficios de jubilación de asignárseles, como condición de ésta, la misma edad que se señala tratándose de obreros que no se encuentran en esta situación".

Solamente quisieramos agregar que es de interés nacional —sobre todo en México— el no adelantar el retiro, pues con ello se perjudicaría la economía nacional además en algunos casos quizá se fomentaría la ociosidad si se dejara de trabajar antes del tiempo en que por motivos fisiológicos la persona adquiere el derecho al descanso.

Defunción.- Algunos acontecimientos inesperados pero naturales, vienen a recaer directamente sobre las percepciones económicas familiares, llegando en ocasiones a acarrear el desequilibrio en este renglón dentro del hogar en donde se presenta, esto es más marcado si la desaparición ocurrida es la del jefe de la familia, aunque cualquier otro de sus miembros ocasionaría gastos extraordinarios y hasta excesivos.

Por medio del beneficio de fallecimiento viene la seguridad social a sufragar estos gastos, puesto que es el último deber que tiene el Estado que cumplir con los que, o fueron sus servidores o estaban en pleno período de la vida activa o estaban gestando la preparación para servirlo.

Además, cuando la enfermedad se prolonga, no obstante el servicio de asistencia médica que se proporcionaba, aumentan por causas diversas los gastos familiares pudiendo llegar a encontrarse en la culminación de la vida de un miembro de la familia un completo déficit. La obligación del estado consistirá en proporcionar a la familia un beneficio consistente en un subsidio único y variable en cuanto a su monto según la edad del fallecido o la necesidad de sus familiares.

Familia numerosa.- Es un problema de los jefes de familia el enfrentarse a la situación de que o viene un hijo en camino o no puede mantener a su familia y es una obligación para el estado proporcionar los medios para sostener a sus nacionales puesto que, cada nacimiento además de ser una bendición para el hogar donde se registra el acontecimiento, es un hecho promisorio para la nacionalidad. El estado tiene también la obligación de proporcionar a la madre durante la gestación lo necesario para que ésta vigile la salud del pequeño ya que ninguna obra social puede tener la grandeza y la pureza de ésta. La seguridad social debe contribuir a sufragar los gastos que ocasione cada nacimiento ayudando con ello a disminuir el excesivo número de defunciones infantiles que se registran y evitaría en gran parte los delitos más ignominiosos y más tremendos por ser ejecutados contra seres, en primer lugar indefensos, en segundo lugar por sus padres como son: el aborto y el infanticidio.

Otro beneficio para sufragar este problema es el de la cuota para niños que se proporcionará a los hogares -- con más de un hijo, porque generalmente las dificultades -- comienzan a partir del segundo vástago aumentando en forma creciente; estas cuotas variarán en cuanto a su monto de acuerdo con las necesidades y la edad de los niños, cesando este beneficio en la edad en que éstos principien a percibir entradas propias fijando desde luego un límite de edad y exigiendo que el fin principal al que se destinarán estas cuotas será la de la educación intelectual y física de los niños.

Necesidades del Matrimonio.- Otro acontecimiento normal que debe desequilibrar el presupuesto individual, es -- precisamente el consistente en contraer nupcias y este --

acontecimiento constituye la base y fundamento de la familia, punto de partida de la organización social y la perpetuación de la especie, es la ley biológica que rige a la humanidad desde que el hombre lo es. Por lo tanto, el estado tiene la obligación de proteger y fomentar el matrimonio y la manera como debe hacerlo es por medio de una cuota -- única, a fin de evitar el desequilibrio económico comentado pues por este motivo un gran número de personas rehuyen este acto prefiriendo otras uniones que son apartadas de la ley, de la costumbre, de la moral, constituyendo situaciones indecorosas y focos de mal ejemplo para la juventud.

## CAPITULO SEGUNDO.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS -  
SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ES-  
TADO.

SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS AR  
MADAS.

SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS  
EMPLEADOS AL SERVICIO DE LAS INSTITU  
CIONES DE CREDITO.

PETROLLOS MEXICANOS.

NACIONAL MONTE DE PIEDAD.

SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO.

INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION A -  
LA INFANCIA.

INSTITUCION MEXICANA DE ASISTENCIA -  
A LA NIREZ.

## LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Con el estudio del solo enunciado de este capítulo tendríamos material para escribir muchos e interesantes tomos sobre la historia de la seguridad social en México y el camino que ha seguido en su madurez hasta llegar a fraguar en lo que hoy conocemos. En nuestra patria hay mucho que decir sobre los sistemas de seguridad social, sin embargo nuestras aspiraciones por una parte son limitadas y por otra se encuentran circunscritas a la propia capacidad intelectual. Motivos que nos obligan a ceñirnos a los principales instrumentos de los que se vale la seguridad social.

En México los principales riesgos y contingencias que quedan cubiertos son: la enfermedad, la maternidad, el desempleo, la invalidez, la vejez y la muerte del jefe de familia,

Actualmente existen tres sistemas de seguridad social en México: el obrero patronal, controlado por el I.M.S.S.; el que ampara al servidor del Estado a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el militar, administrado por el Estado a través de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, la Dirección de Pensiones Militares y el Banco Nacional del Ejército y la Armada S.A. de C.V.

Hemos también querido enunciar en este capítulo instituciones asistenciales como son el Instituto Nacional de Protección a la Infancia I.N.P.I. y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez I.M.A.N. amén de otras instituciones cuyo carácter no es esencialmente el de la seguridad social sino que esta nota es algo accesoria en ellas.

Desde luego estos puntos se verán posteriormente de lo que es la seguridad social en el campo.

## II.-1 INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL .

El Seguro Social es un servicio público estableciendo ésta disposición en el artículo primero de la ley del Seguro Social, para mayor abundamiento en la exposición de motivos de la misma se anota: " en el Seguro Social constituye un servicio público.

De conformidad con el criterio sustentado por los tratadistas de derecho administrativo, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social porque además es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado".

En el cumplimiento de los servicios públicos el Estado se puede valer de diferentes figuras, las principales son la centralización y la descentralización, creemos que el carácter de distinción se encuentra en que los funcionarios y empleados en el segundo caso no están sujetos a la relación jerárquica (14), el Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra en este caso, o sea que su actuación es autónoma a la voluntad de la ley; también en la exposición de motivos de esta ley se hace mención a la aludida descentralización en que textualmente expresa: "para la organización y administración del sistema se crea una institución de servicio público descentralizado con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social" se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración entre las que se encuentran:

- 1.- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos surgida de la especialización.

2.- Democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo.

3.- Atraer donativos de los particulares que estarán seguros de que con los mismos se incrementará el servicio a que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos.

4.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio ".

Un problema muy debatido es el de que si el Instituto debe considerarse como autoridad o definitivamente no lo es. El maestro De la Cueva nos dice a este respecto (15);- la Suprema Corte de Justicia de la nación reconoció que el Instituto Mexicano del Seguro Social era un organismo descentralizado y que en consecuencia no tenia el carácter de autoridad, remitiendo a diversas ejecutorias el informe -- del presidente de la cuarta sala de la Suprema Corte de -- Justicia correspondiente a el año de 1946. La naturaleza -- del Instituto es análoga a la de la Universidad Autónoma de México y de todas las demás instituciones que tienen a su cargo servicios públicos descentralizados por lo cual el -- amparo es improcedente cuando en él se reclaman actos del mencionado Instituto.

Sin embargo, la reforma del artículo - 13b de su ley introdujo una importante modalidad:

En su versión original decía el precepto, que el título donde conste la obligación de pagar las aportaciones -- tendrá el carácter de ejecutivo; y en la reforma se previno, que el crédito a favor del Instituto tendrá el carácter de fiscal y que para su cobro se seguirá el procedimiento que señala el código fiscal de la federación.

La Suprema Corte de Justicia asignó una naturaleza --



doble al Instituto, ejecutoria de 14 de agosto de 1947, -  
toca 373/947/2a., María Calderoni Vda. de Hernández "con  
anterioridad a la reforma del artículo 135 de la ley --  
del seguro Social, el Instituto carecía del carácter de  
autoridad en todos los casos, pero a partir de dicha re-  
forma asumió el carácter de organismo fiscal autónomo, y  
por ende de autoridad cuando actúa dentro de los términos  
de la citada reforma, o sea cuando hace la determinación  
de créditos a su favor por concepto de cuotas o bien --  
cuando da las bases para su liquidación y las fija en can-  
tidad líquida. Más con posterioridad a la reforma de que se  
trata, el Instituto mencionado carece del carácter de auto  
ridad cuando realiza cualquier otro acto no comprendido --  
dentro de las prevenciones del nuevo texto reformado, tal  
como ocurre cuando pronuncia resolución que confirma la --  
dictada por el departamento jurídico del referido Institu-  
to, que niega la aclaración pedida por los interesados pa-  
ra que se declare que al dejar de ser exigibles una o va-  
rias de las pensiones reconocidas a los deudos de un traba-  
jador asegurado que falleció a consecuencia de un acciden-  
te profesional, se cambie proporcionalmente el monto de las  
demás pensiones (16).

En el capítulo VII de la ley del Seguro Social, artícu-  
lo 107, encontramos las funciones del Instituto por lo que  
nos permitimos transcribir dicho artículo: "el Instituto -  
Mexicano del Seguro Social tendrá como funciones principa-  
les: I Administrar las diversas ramas del Seguro Social; -  
II Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto; --  
III Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta  
ley; IV Invertir los fondos de acuerdo con las disposicio-  
nes especiales de esta ley; V Realizar toda clase de actos

jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; VI Adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales; VII Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo, y escuelas de adaptación sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza; VIII Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas; IX Difundir conocimientos y prácticas de previsión social; X Expedir sus reglamentos interiores y XI las demás que le atribuyan esta ley y sus reglamentos.

El Instituto está dividido en cuatro órganos;

a) La asamblea general que es la autoridad suprema del Instituto integrada por treinta miembros, una tercera parte de ellos es designada por el ejecutivo federal; otra parte igual por las organizaciones patronales y los restantes por las organizaciones de trabajadores.

Los miembros duran en su encargo seis años desde la reforma del 28 de febrero de 1949, el artículo 115 de esta ley nos indica que la asamblea debe reunirse una vez al año ordinariamente y extraordinariamente cuantas sean necesario; su función específica se encuentra contenida en el artículo 116.

b) El Consejo Técnico será el representante legal y administrador del Instituto, lo integran doce miembros, cuatro de ellos son designados por los representantes patronales, la asamblea general otro tanto, los representantes de los trabajadores los restantes.

Por cada uno de ellos habrá un suplente. El director general será siempre uno de los consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico, en el término en el encargo de con-

sejero es igual al de los miembros de la asamblea o sea - seis años.

El Consejo Técnico tiene las siguientes funciones: artículo 117 I Decidir sobre toda clase de inversiones -- de los fondos del Instituto con estricta sujeción a lo -- prevenido en esta ley y sus reglamentos; II Resolver sobre todas aquellas operaciones del Instituto exceptuando las - que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la asam blea general, de conformidad con lo que al respecto deter mina el reglamento; III Establecer o clausurar como depen dencias directas del Instituto, las delegaciones regiona- les, estatales o locales del Seguro Social; IV Convocar a asamblea general ordinaria y extraordinaria; V Discutir - y en su caso aprobar el presupuesto de egresos y el plan de trabajos que labore la Dirección General; VI Expedir - reglamentos interiores; VIII Nombrar y remover a los sub- directores, jefes de departamento y delegados regiona- les, Hemos mencionado los que a nuestro juicio nos han pa- recido más importantes.

c) La comisión de vigilancia está compuesta por seis miembros de los cuales serán propuestos dos por cada sec- tor representativo de la asamblea general, cada uno tendrá un suplente y la duración en su cargo será igual que la de los anteriores, esta comisión puede ser reducida a la mitad de sus miembros si el ejecutivo lo considera conveniente.

Su labor consiste principalmente en vigilar que las inversiones se hagan correctamente, practicará la audito- ría de los balances contables y comprobará los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto.

d) El director general es nombrado por el presiden- te de la República, deberá ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y capacidad técnica, y solo podrá

ser destituido por quien lo nombró, en caso de causas graves mediante una investigación en que se oiga su defensa.

El director general presidirá al Consejo Técnico y como ya se dijo ejecutará sus acuerdos, representará al Instituto, presentará al consejo el estado de ingresos, egresos y el plan de trabajo para el siguiente año. Cada tres años presentará al Consejo Técnico el balance actuarial y el contable, el artículo 121 de la multicitada ley otorga al director general una importante facultad que es la de vetar las resoluciones del Consejo Técnico, el efecto de este veto es suspender la aplicación de la resolución del Consejo hasta que resuelva en definitiva la asamblea general.

Por último el régimen financiero con que cuenta el -- Instituto Mexicano del Seguro social para proporcionar sus servicios, es un sistema tripartita en el que concurren con sus aportaciones el estado, el patrón y el trabajador correspondiendo el 62.5% a el patrón, el 25% a el asegurado y el 12.5% a el estado.

## II.-2 INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Esta Institución se desprende del apartado B del artículo 123 constitucional, que En un principio era la dirección de pensiones civiles creada por la ley de pensiones civiles de retiro de 12 de agosto de 1925, que se transformó en este Instituto con el carácter de organismo público descentralizado, con patrimonio propio, domicilio en México y personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, entre sus funciones más sobre

salientes encontramos que debe vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos del Instituto, establecer las prestaciones y servicios sociales así como de desarrollar prestaciones de servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia y hacer promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y los suyos; así mismo deberá difundir conocimientos y prácticas - de previsión social (17).

El Instituto está gobernado por medio de dos órganos:

- a) La junta directiva y
- b) El director general.

La primera se compone de siete miembros: el segundo - es designado directamente por el presidente de la República con el cargo expreso de director general del Instituto y desde luego es uno de los siete miembros de la junta directiva, tres más son nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los tres restantes designados por la Federación del Sindicato de Trabajadores - al servicio del estado, El director general fungirá como presidente de la junta, estos individuos durarán en su encargo todo el tiempo que subsista su designación, sus nombramientos podrán ser revocados libremente por quienes los hayan designado y cada uno de ellos tendrá un suplente con excepción hecha del director general.

El artículo 110 de la ley del ISSSTE dispone: " corresponde a la junta directiva: I Plantear las operaciones y servicios del Instituto; II Decidir las inversiones del Instituto; III Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en esta ley; IV Conceder, negar, suspender, modificar, revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de esta ley; V Nombrar

y remover el personal de base y de confianza del Instituto a propuesta del director; VI Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto; VII Establecer o suprimir delegaciones o agencias del Instituto en los Estados y territorios federales; VIII Conferir poderes generales o especiales de acuerdo con el director; IX Examinar para su aprobación o modificación los balances anuales, los presupuestos de ingresos y egresos y el plan de labores del Instituto; X Otorgar gratificaciones y recompensa a los funcionarios y empleados del instituto de acuerdo con el director; --- XI Conceder licencias a los consejeros; XII Proponer al ejecutivo federal los proyectos de reformas a esta ley.

Por su parte el director del Instituto tiene dentro de sus facultades el representar al Instituto y a la junta directiva y ejecutar los acuerdos de la junta, así mismo, año con año deberá presentar a la junta un informe -- pormenorizado del estado del Instituto. Es el representante del Instituto en toda cuestión sea judicial, extrajudicial o administrativa, por lo que también debe firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga. Esta facultad podrá delegarse mediante poder expreso otorgado por la junta directiva a efecto de poder dar mayor amplitud a el propio Instituto en todo lo concerniente a su aspecto crediticio.

Cada año debe formular y presentar para discusión y aprobación de la junta el balance, los presupuestos de egresos e ingresos y el plan de labores del Instituto correspondientes a cada ejercicio anual, convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los miembros de la junta directiva. Estas son desde luego solamente algunas de sus obligaciones y facultades que a nuestro juicio las hemos

considerado como principales.

Someramente hemos tratado de describir las funciones y organización del ISSSTE para proceder a examinar los servicios que presta y a quienes le son prestados.

Procediendo por este segundo punto el artículo primero de la ley comentada indica a quiénes se aplicará y son:

a) A los trabajadores del servicio civil de la federación, del departamento del Distrito Federal y de los territorios federales.

b) A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del ejecutivo federal se han incorporado a su régimen.

c) A los pensionistas de los anteriores incisos y a los familiares derecho-habientes de todos los anteriores.

Las prestaciones que otorga el ISSSTE son las siguientes: I Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; II Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; III Servicios de reeducación y readaptación de inválidos; IV Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia; V Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen la forma de sociabilidad del trabajador y de su familia; VI Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos, para la construcción de las mismas destinadas a la habitación familiar del trabajador; VII Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; VIII Préstamos hipotecarios; IX Préstamos a corto plazo; X Jubilación; XI Seguro de vejez; XII Seguro de invalidez; XIII Seguro por causa de muerte y XIV Indemnización global.

Para poder prestar los servicios enunciados, el Instituto se hará de fondos por una parte con las aportaciones de la cuota obligatoria del 8% del sueldo básico que

disfruten los pensionistas y trabajadores del servicio civil de la federación del departamento del Distrito Federal, de los territorios federales, y de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del ejecutivo federal se han incorporado a su régimen.

El 8% aludido se aplicará de la manera siguiente: un 2% para cubrir seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, el 6% restante como aportación para tener derecho a las prestaciones que hemos enunciado unos párrafos arriba excluyendo las marcadas con los número I a III.

Para efectos de claridad y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 14 de la ley del ISSSTE, el sueldo básico se integra de tres partes, a saber:

a) El sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña con -- sujeción al catálogo de empleos y al instructivo para la -- aplicación del presupuesto de egresos.

b) Sobre-sueldo es también una remuneración pero ésta es adicional, se concede al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.

c) Compensación es la cantidad adicional al sueldo -- presupuestal y al sobresueldo que la federación otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe.

Por su parte las entidades y organismos públicos cubrirán al Instituto como aportaciones los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores:

6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, 6.75% para cubrir íntegramente el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 6% para cubrir las prestaciones que hemos señalado con los números IV a XIV. (18)

Por su parte el general Manuel Camacho López en su estudio sobre la seguridad social para las fuerzas armadas - nos dice: " la contribución bipartita del sistema estado-trabajador por la ausencia del patrón propiamente dicho y que administra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en el cual estado y trabajador aportan sus cuotas corresponde el 61.45% a el estado y el 38.55% a el trabajador.(19)

### II.-3 SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS Y EL SERVICIO MEDICO INTEGRAL (20)

Esta no es una disciplina autónoma de la seguridad social, puesto que se rige por las mismas normas de protección a la familia universalmente aceptada, aplicadas específicamente a los miembros de las fuerzas armadas, ejército, armada y fuerza aérea nacional, así como a sus familiares y derecho-habientes, este régimen securitario militar cubre igualmente los riesgos tradicionales y establece a la vez una serie de prestaciones y servicios, cuya finalidad es elevar el nivel de vida y las condiciones de sociabilidad del militar y de sus derecho-habientes.

La seguridad social para las fuerzas armadas, tiene sus antecedentes en el Monte Pfo Militar, que fué creado por real cédula en 1761, cuya finalidad era la protección de las viudas de los militares y de sus hijos. Dicha institución amplió su esfera de acción a los empleados de la au

diencia , a los de los tribunales y a los de hacienda, convirtiéndose así en un organismo cívico militar que puede considerarse como el primer antecedente de la seguridad social en nuestra patria.

Durante el siglo XIX, encontramos ya las formas más incipientes de seguridad social como son las disposiciones relativas a pensionar a los militares y viudas de éstos, que participaron en la guerra de Independencia y durante las intervenciones norteamericanas y francesa. Estas disposiciones o normas crearon las pensiones para las viudas e hijos de los militares muertos en las guerras citadas, pero solo protegían los riesgos de enfermedad, invalidez o muerte del militar.

En 1884 a raíz de la Reforma se promulga la primera ley de retiros y pensiones para empleados y militares al servicio de la federación, normas jurídicas que sirvieron de antecedente a la extinta dirección de pensiones civiles, substituída hoy día por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y que todavía perduran en la actual dirección de pensiones militares.

Estas disposiciones fueron complementadas con la promulgación de las ordenanzas del ejército y la armada en 1896.

A fines del siglo XIX y principios del actual tenemos la ley orgánica del ejército y la armada de 1926 encaminada entre otras cosas a dar seguridad a nuestras fuerzas armadas; la ley del seguro de vida militar promulgada en 1936; la ley de retiros y pensiones militares de 1940; la ley orgánica de la armada de 1952; todas ellas han evolucionado hasta llegar a plasmarse en lo que hoy conocemos por la ley de seguridad social para las fuerzas armadas, promulgada el 31 de diciembre de 1961 por el señor presidente

Don Adolfo López Mateos, ley que al incorporar a los militares al régimen de seguridad social de nuestra patria, México dió un paso más para cumplir con los postulados enunciados en 1960 conocidos como "declaración de México", -- que en los puntos que se citan manifiesta:

8.- "Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los pueblos, a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social".

9.- "Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comunmente compartida como un único medio de vigorizar -- la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la seguridad social".

10.- "Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativa, según la capacidad -- de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general".

14.- "Constituir un amparo eficaz contra riesgos, -- previniéndose en la medida de lo posible y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el -- desamparo, proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte".

15.- "Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que se forme parte.

16.- " ... atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la sub-ocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte".

En consecuencia ampliar en la medida que lo permitan las circunstancias, políticas, económicas, financieras y -- jurídicas, un radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción del seguro integral alentando los nuevos --

factores de bienestar que sea dable realizar en un ambiente de paz social, que permita avances constantes en fortalecimiento de la justicia social destino último de esta declaración.

Regulación dentro del derecho positivo Mexicano.- Nuestra constitución en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 establece la necesidad de que los militares y marinos cuenten con una ley propia de seguridad que los proteja de los principales riesgos profesionales y humanos.

De aquí se desprenden todas las leyes en vigor que ya hemos enunziado pero hemos de poner mayor atención a la ley de seguridad social para las fuerzas armadas que es la disposición más reciente en la materia, sentados los antecedentes anotados procede el examen directo de esta ley, en el aspecto de sujetos de la ley, prestaciones que otorga y riesgos o contingencias que ampara o cubre.

La ley de seguridad social para las fuerzas armadas, absorbió prestaciones que venían otorgándose sin connotación, ni definición precisas, establecidas en algunos casos por leyes o reglamentos con tratos de filiación o acuerdos presidenciales dispersos, con márgenes de imprecisión legal para realizarlos así como en el derecho de los militares a recibirlo o, en los procedimientos para obtenerlos.

Los beneficios de la ley a que nos referimos, los disfrutan los militares en cualquier situación en que se encuentren, tanto en el activo como retirados, y en este último caso no solo los que gozan de haber de retiro o sus deudos pensionados sino también a los militares retirados con compensación.

Señala como derecho-habientes: a la cónyuge o la concubina y en su caso a la mujer con quien el militar haga -

vida marital estableciendo en forma precisa que la esposa elimina los derechos de la concubina o de la mujer con quien se encuentra unido libremente. Esta determinación tiene - como fin la protección de la familia, pero a la vez evita el abandono de la mujer con quien se vive en unión libre protegiendola en el embarazo, en el parto y en la lactancia.

Incluye igualmente como derecho-habiente a la madre del militar en cualquier situación en que se encuentre; - al padre mayor de 55 años o a éste y al cónyuge de la mujer militar siempre que se encuentren inútiles total o permanentemente; otorga todos sus derechos a los hijos del militar, ya sean legítimos, naturales o adoptivos, señalando como límite de edad 18 años ó 25 en caso de que se encuentren estudiando en planteles oficiales o reconocidos, e indefinidamente para los hijos inútiles total o permanentemente.

Establece la obligación de los militares de afiliar a sus derecho-habientes y el derecho a los familiares de afiliarse por sí mismos, con el objeto de que en caso de que alguno de éstos haya sido discriminado por el militar, pueda ocurrir ante las autoridades competentes para obtener esta afiliación si así le corresponde.

Las contingencias que cubre son: enfermedad, maternidad, riesgo profesional, invalidez, vejez y muerte.

Para el riesgo de enfermedad se cuenta con la prestación del servicio médico integral que se desdobra de la siguiente manera: un aspecto médico que consta de medicina preventiva, social y educación higiénica y el aspecto económico otorgándose el pago del 100% del haber mientras dure la enfermedad.

El riesgo profesional en este medio, recibe la denominación de accidentes en acciones de armas o en actos del servicio, percibiendo el 100% de sus haberes durante todo el período que dure la incapacidad, lapso que está fijado

en seis meses en la ley de retiros de pensiones militares, este lapso es prorrogable, con licencia por enfermedad por un término igual al final de los cuales si su incapacidad lo requiere pasa a situación de retiro por inutilidad percibiendo el haber de retiro o en su defecto la compensación que le corresponda.

Existe el seguro de vida militar que tiene por objeto proporcionar una ayuda económica a los deudos de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de la muerte y el tiempo de servicios, Este seguro se convierte en potestativo en el momento en que los militares hayan pasado a situación de retiro.

Se establece con el carácter de obligatorio el fondo de trabajo para el personal de tropa, el fondo de ahorro para los generales, jefes y oficiales, el seguro de vida militar, los pagos de defunción, la ayuda para gastos de sepelio en caso de muerte de los derecho-habientes, la venta y arrendamiento de casas para la habitación familiar, los préstamos hipotecarios o a corto plazo, las colonias militares, agrícolas y ganaderas, las cooperativas pesqueras al servicio médico integral, las promociones que eleven el nivel de vida de los familiares del militar y de sus derecho-habientes, el hogar del militar retirado, los servicios que mejoren la condición física, cultural y técnica o que activen la forma de sociabilidad de los militares y sus familiares así como otros servicios diversos.

Se señala que en caso de muerte del militar y con objeto de evitar una carga económica para la familia, se otorgue la cancelación de los préstamos, así como la exención de contribuciones prediales durante todo el tiempo que permanezca insoluto el crédito, por una cantidad igual al doble del préstamo.

En el aspecto económico tenemos también una serie de descuentos en el haber y por otra parte una ayuda del gobierno federal para formar un fondo de retiro.

En el aspecto del servicio médico integral no solo se establece para prevenir o remediar los padecimientos y enfermedades, asistiendo a los miembros del ejército y a sus derecho-habientes, sino que se señala en forma precisa que debe de llevar al incapacitado hasta convertirlo en una persona útil.

Existe igualmente el servicio médico materno-infantil que otorga a la mujer del militar y al personal militar femenino, todas las atenciones referentes a esta especialidad.

Encontramos también una serie de prestaciones y servicios complementarios como son: tiendas de artículos de primera necesidad, indispensables para el hogar otorgando descuentos más o menos substanciosos, destaca también la ayuda para la alimentación familiar que se establece de acuerdo con el artículo 92 de esta ley, en que todo militar tiene derecho a que mensualmente se le ministre una cantidad adicional a su haber destinada específicamente para mejorar la alimentación de la familia, de acuerdo con el número de dependientes económicos que tenga.

El régimen financiero en este sistema se encuentra totalmente a cargo del erario federal.

Las dependencias que se encargan de otorgar las prestaciones de seguridad social militar, las podemos dividir en dos grupos:

a) Las que funcionan en forma independiente, poseyendo sus propias disposiciones legales de carácter orgánico. Tal es el caso de: el Banco Nacional del Ejército y la Armada, la Dirección de Pensiones Militares, la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público.

b) Los órganos militares encargados de los otorgamientos, de las prestaciones que son: en la Secretaría de Marina, la Dirección de Seguridad Social de la Armada y el Departamento de Sanidad Naval, que militar y administrativamente dependen de la comandancia general de la armada, esta dirección es un organismo integrado por un director con carácter de órgano ejecutivo, un subdirector que funge como asesor técnico y cuatro jefes de los departamentos autónomos entre sí, pero dependientes del subdirector para efectos de control.

En la Secretaría de la Defensa Nacional son: la Dirección General de Seguridad Social Militar y la Dirección General de Sanidad Militar.

En el aspecto jurisdiccional, la Dirección de Seguridad Social ejerce su autoridad sobre todos los lugares en donde existen unidades o dependencias del ejército, de la fuerza aérea o de la armada de México, por conducto de las llamadas jefaturas locales de seguridad social.

En cuanto a las determinaciones o resoluciones que dicten las direcciones señaladas, pueden ser revocadas mediante el recurso de revisión jerárquica en los términos generales del derecho administrativo.

En cuanto al otorgamiento de los haberes de retiro, pensiones y compensaciones, existe un recurso de revisión denominado inconformidad que se hace valer ante la dirección de pensiones militares y que resuelve la Secretaría de Marina o en su caso de la Defensa Nacional, según el interesado.

Contra las resoluciones definitivas que se dicten en los trámites de haberes de retiro o pensiones y que hayan sido debidamente sancionadas por la Secretaría de Hacienda,

procede el juicio de nulidad ante el tribunal fiscal de la federación.

Es muy importante señalar que en el caso de los militares, el servicio médico se debe de prestar en el lugar - en donde el militar se encuentre y no hacer ir al militar al sitio donde esté establecido el servicio médico, pues - por razones obvias de la naturaleza misma del trabajo de los militares sería imposible estarlos trasladando de un lugar a otro para prestarles esos servicios médicos, a esta situación en la jerga militar se le llama servicio de Operación. Se nos antoja en este punto el anotar que sería de un gran beneficio el poder aprovechar esos servicios médicos diseminados en todo el territorio nacional, bajo la figura de cuadrillas, no solo por los militares sino por - cualquier individuo necesitado de dichos servicios y sobre todo a los campesinos les sería de gran utilidad el que - pudieran ser atendidos por especialistas médicos.

#### II.-4 OTRAS INSTITUCIONES.

A) Empleados al servicio de las instituciones de crédito.

B) Petroleos Mexicanos.

C) Nacional Monte de Piedad.

A) En el reglamento de trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares nos encontramos, con que el salario mínimo en dichas -- instituciones será fijado de acuerdo con el que rija en la localidad, aumentado en un 50% ; quizá parezca un poco extraño que dentro de un estudio sobre la seguridad social se destaque el sentido económico pero creemos que su

importancia es vital dado el sistema de vida de la actualidad, teniendo en cuenta que sería absurdo siquiera creer -- que una familia puede vivir con el salario mínimo establecido y siguiendo nuestro derrotero encontramos que por -- concepto de participación de utilidades percibirán los empleados una gratificación que no podrá ser menor del importe de un mes de salario.

Encontramos también una indemnización consistente en tres meses de sueldo y veinte días por año, esta indemnización la encontramos como gran innovación en la nueva -- ley federal del trabajo del presente año en su artículo 50 y hay que tomar en cuenta que el reglamento que comentamos fue expedido en tiempos de Don Adolfo Ruz Cortines habiendo entrado en vigor el 30 de diciembre de 1953.

En el aspecto cultural las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares ayudarán a sus empleados a mejorar su preparación y eficiencia para el desempeño de -- sus labores mediante: a) el establecimiento en cada institución u organización de una biblioteca especializada que estará al servicio de todos los empleados; b) la organización anual de cursos y conferencias para los empleados sobre temas y materias que tengan conexión directa con sus actividades en la institución; c) concesión de becas a -- sus empleados permanentes que lo soliciten, a razón de una beca por cada cien empleados de la institución u organización o fracción que exceda de la mitad, para cursos -- orales o por correspondencia sobre materias netamente -- bancarias, en el concepto de que las instituciones u organizaciones con menos de cincuenta empleados, concederán -- como mínimo una de dichas becas. Estas becas comprenderán el pago de las colegiaturas y facilidades, sin perjuicio de las labores para asistir a los cursos y se cance-

larán si en cada ciclo de estudios el beneficiario obtiene un promedio inferior a ocho.

En caso de que una institución u organización esté -- obligada a conceder un mínimo de diez becas, el 10% de las mismas serán otorgadas para atender cursos en el extranjero, estas becas se darán por oposición y cubrirán: pasaje, colegiatura y una suma mensual para alimentos, igual a la que acostumbran conceder en estos casos las instituciones científicas, sin goce de sueldo durante el tiempo que dure esta beca.

Los beneficiarios de estas becas una vez terminados sus estudios estarán obligados a prestar sus servicios a la institución u organización por un periodo tres veces mayor al de la duración de la beca (21)

Las becas se cancelarán sin responsabilidad para la institución u organización si los beneficiarios hacen uso indebido de ellas, y no dedican su tiempo íntegramente a el estudio.

La concesión de becas en exceso de las fijadas anteriormente, no sentará precedente de obligatoriedad.

Al lado de estas prestaciones de carácter cultural, encontramos prestaciones de carácter social comprometiéndose en substitución del IMSS cubrir a los empleados los siguientes beneficios que deberán ser cubiertos por el instituto, distribuidos y ampliados en la proporción siguiente: a) en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, las instituciones y organizaciones citadas les proporcionarán la asistencia médico quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia necesarios, y si el accidente o la enfermedad los incapacita para trabajar, recibirán de las mismas --mientras dure la inhabilitación-- su sueldo íntegro durante un plazo máximo

nero su importe no será mayor del 20% del salario de la empleada.

d) Las mismas instituciones y organizaciones proporcionarán la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesarias, desde el comienzo de la enfermedad y durante un plazo máximo de nueve meses para la misma enfermedad, a las siguientes personas:

1.- A la esposa del empleado.

2.- A falta de esposa, a la concubina, si hubiere varias concubinas, ninguna tendrá derecho a las -- prestaciones de que se trata.

Haciendo un paréntesis debemos criticar la segunda parte de este inciso, porque si hubiere varias no podrían ser concubinas, llámeseles amantes o - como se quiera, pero no concubinas.

3.- A los hijos de los empleados menores de edad que no trabajen.

4.- A los empleados pensionados y a sus beneficiarios, en los términos del párrafo siguiente; las personas que se mencionan en este inciso solo tendrán derecho a los beneficios que el mismo establece - si reúnen los siguientes requisitos: que dependan económicamente del empleado y que éste tenga derecho a las prestaciones a que se refiere el inciso B de este artículo; que dichas personas no tengan por sí mismas derechos propios para recibir tales beneficios; y que reúnan los demás requisitos que para el caso establece la ley del seguro social y este reglamento.

e) La duración e intensidad de las enfermedades de - los empleados serán calificadas por el dictámen del médico o de los médicos que designe la institución u organización,

para tal efecto, y en caso de que el empleado no estuviere conforme con dicho dictámen, podrá pedir otro por su cuenta al médico que desee y si hubiera discrepancia entre estos dictámenes, los dos médicos que disienten designarán - de común acuerdo, a un tercer médico cuyo dictámen será -- considerado por ambas partes como definitivo, El dictámen del tercer médico será pagado por la parte que no haya tenido razón conforme a dicho dictámen; ... del pago de las cuotas del IMSS, se retendrá una cantidad igual a la que - de acuerdo con los cálculos actuariales que se formulen -- correspondería al IMSS si éste tomara a su cargo los riesgos y prestaciones mencionados en el mismo precepto dentro de los límites que establece su ley.

Por otro lado tenemos las prestaciones de carácter económico, que Las principales son: préstamos a corto plazo - que no excedan al importe de tres meses de salario y a un - año a pagar, no causarán intereses cuando se concedan directamente, ni la tasa podrá ser superior al 6% cuando sea a través de organismos destinados a ese fin, y solo a empleados que tengan más de un año trabajando.

Por otra parte los empleados que tengan más de cinco años, se les podrá hacer préstamos con garantía hipotecaria cuando ese préstamo se desee destinar a la adquisición o construcción de su casa habitación.

Las instituciones de crédito también tienen la obligación de conseguir arreglos a fin de que sus empleados puedan hacer asequibles los artículos de primera necesidad -- con descuentos no menores del 10% sobre precios al menudeo.

B) Petroleos Mexicanos. Para llegar a tener una idea más amplia de la seguridad social en México, examinaremos a groso modo lo que se establece al respecto en los contratos colectivos de grandes empresas, Petroleos Mexicanos en

el capítulo quinto de su contrato colectivo trata de las indemnizaciones en la cláusula veintitres que dice: "en los casos de reajuste ya sea que se apruebe por convenio entre las partes o por resolución en la junta federal de conciliación y arbitraje, el patrón se obliga a pagar a cada trabajador reajustado tres meses de salario ordinario y el importe de 20 días por cada año de servicio, en la inteligencia de que por fracciones mayores de seis meses, deberá pagar 20 días y por fracciones menores de seis meses pagará 10".

Comparando esta cláusula con la ley federal del trabajo de 1931 encontramos que en el artículo ciento veinticuatro se establece que el patrón queda eximido de reinstalar al trabajador mediante el pago de indemnizaciones consistente en tres meses de trabajo y 20 días por cada año en caso de que el patrón estando obligado a la reinstalación optada por la indemnización a que se ha hecho alusión, siempre y cuando se caigan los presupuestos de las fracciones del artículo ciento veinticuatro de dicha ley.

Por su parte nuestra flamante ley federal del trabajo estableció que al trabajador que tenga más de quince años de antigüedad se le indemnizará con doce días por cada año trabajado al separarse de la empresa, vale la pena comentar -dada la novedad de éste código- la discrepancia que han externado muchos tratadistas al comentar esta disposición; por una parte un grupo de pensadores opina que esos quince años de antigüedad deben ser tomados en cuenta como el derecho que tiene el trabajador para separarse, sin embargo el cómputo de años para indemnizar al trabajador deberá principiar a contarse desde el primero de mayo pasado, por considerar que el actuar de otra manera sería hacerlo retroactivamente en daño del patrón para el cual trabaja -

a quien pide su separación.

Sin embargo otro grupo de pensadores —al cual permito adherirme— considera que un reglamento de orden público, — como es el comentado, no es retroactivo si su función consiste exclusivamente en modificar los fines en el futuro de hechos pasados, y por otra parte al trabajador se le estaría causando un perjuicio si no se le hiciera el pago in demnizatorio de esos años trabajados. Queremos hacer notar que la palabra perjuicio la hemos utilizado en su más estricto sentido; o sea aquello a que se tiene legítimo derecho y se ha dejado de percibir.

Volviendo al contrato colectivo comentado en su cláusula 28 encontramos que la indemnización a favor de los — trabajadores que se retiren voluntariamente será la que con gran innovación ha presentado la vigente ley federal del — trabajo.

Con respecto a los servicios médicos nos encontramos que Petroleos Mexicanos proporcionará una amplia gama de — servicios que creemos infructuoso ennumerar en este humilde trabajo, pero que se encuentran contenidas en la cláusu la 98 del pluricitado contrato colectivo de trabajo.

El patrón se obliga a establecer en locales adecuados hospitales, servicios de maternidad, clínicas y consulto-- rios o en su caso contratar los elementos que se requieran para los fines indicados; un aspecto muy interesante es -- aquel que en los casos que lo ameriten las circunstancias, se harán visitas domiciliarias a los enfermos, o cuando -- exista gravedad o urgencia y por causas imputables al personal o a los establecimientos correspondientes, los servi-- cios médicos no pudieran obtenerse con la premura necesaria, el paciente puede recurrir por cuenta del patrón a institu-- ciones o profesionistas ajenos a éste.

La cláusula 117 nos indica los sujetos que tendrán derecho a disfrutar sin costo alguno los servicios médicos: aparte del trabajador ya jubilado se atenderá a los siguiente familiares tanto de éste, como desde luego el que se encuentra en funciones:

- 1.- La cónyuge o la mujer.
- 2.- El cónyuge cuando se encuentre incapacitado total y permanentemente para el trabajo y no reciba de ninguna otra institución o patrón, salarios, pensión jubilatoria o servicios médicos.
- 3.- Los ascendientes en línea recta, sin ningún límite, y quiénes hayan hecho las veces de padre o madre para el trabajador.
- 4.- Los descendientes en línea recta sin límite alguno, y los hijos adoptivos cuya adopción legal se acredite.
- 5.- Los hermanos o hermanas.

Los familiares a que se refiere esta cláusula solo podrán disfrutar de los servicios médicos correspondientes cuando dependan económicamente del trabajador o del jubilado, y en cuanto a los hermanos varones se requiere además, que su edad no exceda de 16 años a menos que esten incapacitados, o de 19 años si se encuentran estudiando.

Se establece también que el accidente que sufra un trabajador durante una hora antes o después de su jornada, será considerado accidente de trabajo, si se prueba que iba en tránsito del hogar a su centro de trabajo.

Encontramos dentro del capítulo 15 de este contrato las prestaciones en los casos de enfermedades, accidentes o muerte, cuando un trabajador de planta esté afectado por enfermedades o accidentes no profesionales que lo incapaciten para laborar, disfrutará de 240 días así como el 100%

de su salario ordinario durante dicho periodo.

Por su parte la actual ley del trabajo en su artículo 491 establece en un caso similar al anterior el otorgamiento de tres meses al término de los cuales el propio trabajador o en su defecto el patrón podrán pedir: ya sea seguir sometido al mismo tratamiento, ya su incapacidad permanente.

En Petroleos Mexicanos se establece también un lapso de medio millar de días de espera para el patrón en caso de que el trabajador contraiga una enfermedad profesional y al cabo de dicho lapso el trabajador podrá regresar a su puesto (23)

Por otro lado en caso de que el accidente sea de trabajo la institución tiene la obligación de pagar salarios íntegros y demás prestaciones hasta por un periodo de un año, dicho término puede ampliarse a 75 días más, cuando a juicio del médico se requiera este plazo para concluir el tratamiento, y si esos accidentes o enfermedades profesionales acarrear como consecuencia la muerte, la indemnización consistirá en 1360 días de salario, si comparamos esto con la nueva ley federal del trabajo que en su artículo 500 establece refiriéndose al caso de muerte: en primer término, el pago de dos meses de salario por concepto de gastos funerarios y 730 días como indemnización.

Con respecto al renglón económico se constituye un fondo de ahorros en el que el 5% del salario emana del trabajador y el patrón aporta un 30% de salarios tabulados más 18 pesos diarios, los trabajadores tienen la obligación de designar a sus beneficiarios.

Petroleos Mexicanos pagará a los trabajadores 18 pesos diarios, por concepto de ayuda para renta de casa y en operaciones cuya finalidad sea la compra o construcción de ca

sas habitación, el patrón ayuda en absorber 5 puntos de los intereses del capital, que el trabajador pueda amortizar en el plazo de 10 años con descuentos del 30% de su salario y hasta por el máximo de 130 mil pesos.

Cuando la empresa proporcione a sus trabajadores -- habitaciones de su propiedad, celebrará con ellos el contrato de arrendamiento respectivo estipulándose como renta la cantidad de 90 pesos mensuales.

En este aspecto la nueva ley federal del trabajo establece la obligación de que las empresas siguientes den habitación a sus trabajadores: a) las que se encuentren a más de tres kilómetros de distancia a la población más cercana, b) las que se encuentren a una distancia menor de la anterior y que no tengan un servicio ordinario de transporte que las comunique con la población, c) las -- que tengan más de cien empleados aunque se encuentre en una zona urbana.

La obligación mencionada se puede cumplir de dos maneras: 1.- dando en arrendamiento las habitaciones en un costo que no exceda del 6% anual del valor catastral de las fincas, 2.- organizando un sistema de financiamiento para que los trabajadores se hagan de habitaciones. Existe también un recurso mientras se dá cumplimiento a estas obligaciones que es el dar una ayuda a modo de renta a -- el trabajador consistente en la diferencia de lo que pagaría de renta en una casa similar a la que se le debe otorgar y el 6% anual del valor de la finca que le co---rrespondería.

Se proporcionarán bibliotecas a los trabajadores y se establecerán escuelas diurnas para sus hijos y nocturnas para ellos.

C) Nacional Monte de Piedad. De la misma manera como procedimos con la empresa anterior lo haremos con es-

ta añeja y tradicional institución. Vamos a guiar nuestro derrotero por medio de su contrato colectivo de trabajo - vigente, encontrándonos en su capítulo onceavo denominado "cultura física" que el sindicato cuenta con un centro deportivo y social, encontramos en un segundo aspecto que - con la finalidad de fomentar la sana costumbre del ahorro, el que voluntariamente así lo desee, podrá autorizar a la institución para que mensualmente se le descuenta del salario o pensión de uno a cuatro días, quedando ésta obligada a aportar una cantidad igual al 50% del ahorro de cada trabajador.

En el capítulo catorce del citado contrato se establece lo relativo al servicio médico, el cual es proporcionado por la institución, de acuerdo con los términos establecidos en el convenio existente entre ésta y el Instituto Mexicano del Seguro Social, pero cuando los trabajadores queden sujetos al régimen de este instituto, las cuotas que la ley de la materia establece a cargo de los trabajadores no serán descontadas a éstos sino que por el contrario serán cubiertas por la institución.

En los casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional, la institución proporcionará a sus trabajadores atención médica y medicinas, e indemnización en los términos siguientes: a) atención médica incluyendo servicio de especialista, tratamientos quirúrgicos, eléctricos, aparatos ortopédicos y anteojos, b) medicinas incluyendo las de patente siempre y cuando sean recetadas por el médico de la institución o los galenos particulares a quienes la propia institución designe, c) la internación en -- distintos sanatorios u hospitales, que ambas partes designen en los que se proporcionará alojamiento adecuado y sana alimentación, d) permiso tomando derechos con goce de sueldo íntegro por todo el tiempo que dure la enfermedad,

e) indemnizaciones por incapacidad parcial o total permanentes de conformidad con lo que establece el capítulo -- respectivo de la ley federal del trabajo.

En caso de enfermedad o accidente no profesionales, la institución proporcionará a sus trabajadores sin costo alguno las siguientes prestaciones: a) atención médica, quirúrgica y servicio dental comprendiendo curación, cirugía y preparación de prótesis, para el material dental -- comprobada la necesidad de éste, la institución proporcionará una vez al año la cantidad de doscientos pesos y si excediese de este presupuesto la diferencia correrá a cargo del interesado, b) medicinas, internación en sanatorios de primera, aparatos ortopédicos y anteojos que se considerarán donados únicamente a sus trabajadores, c) permiso sumando derechos con goce de sueldo íntegros por los primeros cinco meses de enfermedad y medio sueldo en los siguientes cinco meses de manera continua o discontinua una sola vez cada año.

Gozarán de estos beneficios el personal al servicio de la institución, los que disfruten de permiso con goce de sueldo, los jubilados, los cónyuges de los trabajadores, los hijos menores de 16 años o mayores de esta edad que demuestren estar cursando estudios superiores y no -- trabajen, los padres siempre y cuando dependan exclusivamente del trabajador.

Encontramos también en lo referente a jubilaciones -- que los trabajadores que tengan cumplidos 35 años de servicios efectivos sin interrupción se les jubilará con el 100% de su salario, a los 28 años de servicio con el 70% comprendiendo entre estos dos extremos una tabulación que fluctua del 74.285% a el 95.710%, existe la figura de jubilación por incapacidad para trabajar que se haya originado por enfermedad o accidentes profesionales siempre --

que el trabajador haya prestado sus servicios durante más de trece años sin interrupción, caso en que se le dá un - 75% de su salario hasta llegar a 28 años de servicio en - los que alcanza el 100% de su sueldo, obvio es apuntar -- que el beneficio anotado se concede sin perjuicio del de- recho que ostenta el trabajador para que se le cubra la - indemnización que le corresponde por su incapacidad por - secuencia de la enfermedad o accidente de trabajo.

## II.-5 SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO.

Un hombre del que siempre se habla ensalzándole, del que México se siente orgulloso por ser él quien luchó y ganó la independencia y por ser él en quien malogradamente y envuelto en demagogia se trato de verter todos los - beneficios de nuestra sangrienta revolución; a esta altura, ya todos suponen que nos estamos refiriendo a nuestro campesino, pero vayamos al análisis de cuales son los triun- fos de la clase campesina a la cual refiriéndose Doña -- Martha Chávez P. de Velázquez en su "Derecho Agrario en México" magistralmente nos dice "... pues todavía más de la mitad de nuestra población total está considerada como campesina. Debe en consecuencia respetarse la configura- ción social de este sector mayoritario y estructurarse -- las leyes que lo rijan de manera especial y autónoma.

Estas características son muy importantes para avaa- lar el éxito en los programas de mejoramiento de comuni- dad rural."

En primer lugar en la nueva ley federal del trabajo, encontramos en el capítulo octavo del título sexto el en- cabezado de "trabajadores del campo" sin embargo hay que hacer notar que no todos los campesinos son trabajadores del campo en el sentido que lo toma la ley, pues el artí-

culo 279 de la citada ley nos dice "trabajadores del campo son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales al servicio de un patrón..." nemos transcrito parte de este artículo para ubicarnos en el estatus campesino que la ley federal del trabajo va ha tratar de proteger, por otra parte en el artículo 283 del precepto comentado encontramos como obligaciones de los patrones a sus trabajadores del campo: I.- Pagar los salarios precisamente en el lugar -- donde preste el trabajador sus servicios y en periodos de tiempo que no excedan de una semana; este inciso no merece mayor comentario pues se desprende directamente del artículo 123 Constitucional, que dispone:

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

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

Este mismo artículo en su fracción XXVII dispone que serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato, las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal. Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago de salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos. II.- Suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos, y un terreno contiguo para la cría de animales de corral; en esta segunda fracción si encontramos una prestación especial -- al obligar al patrón al suministro gratuiti pues la constitución establece en la fracción doce del artículo 123 - "... por las que podrán cobrar rentas que no excederán -- del medio por ciento mensual del valor catastral de las -

fincas..." en lo conducente la ley federal del trabajo fue más allá que la propia constitución señalando la imposibilidad de cobro a los trabajadores del campo renta alguna.

III.- Mantener las habitaciones en buen estado haciendo en su caso las reparaciones necesarias y convenientes. --

IV.- Mantener en el lugar de trabajo los medicamentos y material de curación necesarios para primeros auxilios y adiestrar personal a que los preste.

Nos encontramos con que salvo honradísimas excepciones, nadie cumple con esta fracción, puesto que si muchas veces dentro de una ciudad no encontramos con quien pueda prestar estos primeros auxilios de una manera rápida y efectiva, mucho más difícil es adiestrar en el campo personas para que adecuadamente, queden satisfechos los requisitos de la fracción comentada.

V.- Proporcionar a los trabajadores y sus familiares asistencia médica o trasladarlos al lugar más próximo en el que existan servicios médicos, así mismo los patrones ostentarán las obligaciones a que se refiere el artículo -- 504 fracción segunda que a la letra: "cuando tengan a su servicio más de cien trabajadores, establecer una enfermería dotada de medicamentos y material de curación necesarios para la atención médica y quirúrgica de urgencia. Atendida por personal competente bajo la dirección de un médico cirujano, si a juicio de éste no se puede prestar la debida atención médica y quirúrgica, el trabajador será trasladado a la población u hospital en donde pueda atenderse sus males."

Esta fracción se antoja más utópica que la anterior ya que amen de lo comentado en esa fracción tendremos --- que considerar aumentando a lo ya dicho los precarios medios de comunicación que existen dentro de nuestro país - en el campo.

VI.- Proporcionar gratuitamente medicamentos y material de curación en los casos de enfermedades tropicales, endémicas y propias de la región y pagar 75% de los salarios hasta por 90 días.

VII.- Permitir a los trabajadores dentro del predio: a) - tomar en los depósitos acuíferos, el agua que necesiten para los usos domésticos y sus animales de corral, b) la caza y la pesca para usos propios, de conformidad con las disposiciones que determinen las leyes, c) el libre tránsito por los caminos y veredas establecidos, siempre que no sea en perjuicio de los sembrados y cultivos, d) celebrar en los lugares acostumbrados sus fiestas regionales, e) fomentar la creación de cooperativa de consumo entre los trabajadores, f) fomentar la alfabetización entre los trabajadores y sus familiares.

Por otra parte tenemos el reglamento para el Seguro Social obligatorio de los trabajadores del campo de 10 de agosto de 1960. Vale la pena señalar que el Seguro Social intenta cubrir casi la totalidad de protecciones que necesita el campesino como son: los riesgos y accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez, cesantía y muerte, y que trata de extender todos estos beneficios al campesino ( 24 ).

En lo relativo a los campesinos, hemos tratado hasta aquí solamente el aspecto referente a los trabajadores del campo. ¿Pero que sucede con los ejidatarios y en general con todo campesino pequeño propietario?.

El 28 de octubre de 1954, Don Adolfo Ruz Cortines - expidió un decreto creando la comisión coordinadora del programa de bienestar social rural, considerando que la población rural del país, por sus características propias requiere particular atención del Estado para lograr su --

desarrollo hacia mejores condiciones de vida no solo en el aspecto económico sino también en el social, sanitario y cultural.

En el artículo segundo del decreto encontramos que la comisión coordinadora será presidida por el C. Secretario de Salubridad y Asistencia o por quien lo represente y se integrará con un representante de cada una de las secretarías de gobernación, agricultura y ganadería, comunicaciones y obras públicas ( hoy día esta Secretaría se ha dividido en dos; Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Obras Públicas), secretaria de economía ( en la actualidad Secretaría de Industria y Comercio) secretarías de educación pública y recursos hidráulicos, así como del departamento agrario y del instituto Mexicano del seguro social.

Consideramos que el Código Agrario es un fundamento de seguridad social a los campesinos, puesto que; el dar seguridad a los ejidatarios sobre sus parcelas, el limitar la propiedad para su mejor explotación y de acuerdo con el tipo de cultivo, de tierras o de ganado que en ellas se críen y en general todo este código es una alta expresión de seguridad social hacia el hombre que trabaja las tierras, pero desgraciadamente las instituciones --- creadas por el código teniendo como meta la dignidad humana han caído en manos de individuos sin preparación y sin escrúpulos que valiéndose de sus puestos solo tienen como meta su propio beneficio lo que acarrea como consecuencia mayor pobreza aún para el campo mexicano y más cargas para nuestros campesinos que en la historia misma de sus pesares se encuentra el derrotero tormentoso de nuestra querida patria

Tendríamos mucho todavía que comentar sobre la segu

ridad social sin embargo se nos hace necesario asomarnos aunque sea de una manera muy somera a algunas instituciones asistenciales, como ejemplos de estas hemos entresacado el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, insistimos en que estas instituciones no las podemos catalogar entre las que prestan seguridad social sino más bien dentro de las asistenciales.

Todos los males de nuestra sociedad pueden ser extirpados preparando a las nuevas generaciones, guiándolas -- por los senderos de la paz y la justicia. Debemos para -- tal efecto proteger a los niños que son la esperanza de -- los pueblos, un presente que forma la realidad del mañana.

El 20 de noviembre de 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó por unanimidad la Declaración de los Derechos del Niño, en la cual se consignan los derechos y libertades de que -- según lo ha determinado la comunidad internacional, todo niño sin excepción debe disfrutar.

Muchos de los derechos y libertades allí proclamados ya están proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General en 1948. -- Sin embargo, se convino en que las necesidades especiales de la infancia justificaban una Declaración separada. En el preámbulo de la nueva Declaración se estipula que el -- niño, debido a su falta de madurez física y mental, necesita antes y después de nacer, protección y cuidados especiales. También se afirma en el preámbulo que la humanidad debe a la infancia lo mejor que puede darle.

Así como la declaración Universal, la Declaración de los Derechos del Niño establece una serie de normas que -- todos deben tratar de cumplir. En ella se insta a los pa-

dres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen -- por su observancia.

Ya en 1946 las Naciones Unidas habian expresado interés en una declaración de este tipo, inspirada por la Declaración de Ginebra adoptada el 26 de septiembre de -- 1924 por la Asamblea de la Sociedad de las Naciones. En -- 1946 se formuló una recomendación al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el sentido de que "hoy -- los pueblos del mundo deberian cumplir la Declaración de Ginebra como en 1924". Dos de las comisiones funcionales del Consejo, la Comisión de Asuntos Sociales y la Comi--- sión de Derechos Humanos, hicieron los trabajos iniciales de redacción de la nueva Declaración. La Comisión de Asun- tos Sociales, Humanitarios y Culturales de la Asamblea Ge- neral le dió forma definitiva. Cuando se celebró la vota- ción unánime en la Asamblea habia 78 países presentes.

A continuación reproducimos el texto completo de la Declaración de las Naciones Unidas fechada el 20 de noviem- bre de 1959. En diez principios cuidadosamente redactados, la Declaración afirma los derechos del niño a gozar de pro- tección especial y de oportunidades y facilidades que le permitan desarrollarse de manera normal y saludable y den- tro de condiciones de libertad y dignidad; a tener desde su nacimiento un nombre y una nacionalidad; a disfrutar -- de los beneficios de la seguridad social, incluyendo ali- mentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados; a recibir tratamiento, educación y cuidados especiales si es física o mentalmente impedido; a crecer, siempre que -- sea posible, al amparo y bajo la responsabilidad de sus -- padres dentro de un ambiente de amor y comprensión; a re- cibir una educación; a figurar entre los primeros que re-

ciben protección y socorro en casos de emergencia o desastre, a ser protegido contra todas las formas del descuido, la crueldad y la explotación, así como contra cualquier manifestación de la discriminación. Finalmente subraya la Declaración, que el niño debe crecer y ser educado "en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes."

#### DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fé en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y su determinación de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, considerando que las Naciones Unidas han proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ella, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición, considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento, considerando que la necesidad de esa protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño, considerando que la humanidad debe al niño lo mejor que puede

darle, proclama la presente declaración de los derechos - del niño a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y go- biernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente en conformidad con los si- guientes principios:

Principio primero.- El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta declaración. Estos derechos - serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

Principio segundo.- El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse, física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

Principio tercero.- El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.

Principio cuarto.- El niño puede gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y --

servicios médicos adecuados.

Principio quinto.- El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.

Principio sexto.- El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres, y en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estables o de otra índole.

Principio séptimo.- El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término a sus padres.

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

Principio octavo.- El niño debe en todas las circunstancias figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.

Principio noveno.- El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata.

No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación, o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

Principio décimo.- El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.

Publicidad que ha de darse a la Declaración de los Derechos del Niño. La Asamblea General considerando que la Declaración de los Derechos del Niño, (25) insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente, y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales para que reconozcan los derechos en ella enunciados y luchen por su observancia.

1.- Recomienda a los gobiernos de los estados miembros, a los organismos especializados interesados y a las organizaciones no gubernamentales pertinentes que den la máxima publicidad posible al texto de la declaración de los Derechos del niño;

2.- Pide al Secretario General se sirva dar amplia difusión a la declaración y que, a tal efecto, se valga de todos los medios de que disponga para publicar y hacer distribuir su texto en todos los idiomas en que sea posible ( 26 ).

## II.-6 INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION A LA INFANCIA.

El suministro de desayunos a los alumnos de las escuelas primarias y preprimarias, cuya situación económica lo amerite, ha sido una de las funciones primordiales que el Instituto Nacional de Protección a la Infancia ha realizado. Sin embargo, son también parte importante del programa asistencial del Instituto otras tareas no menos benéficas y efectivas, como la orientación nutricional, la integración social y la rehabilitación integral.

El Instituto ha tomado una orientación humanista para lograr una mayor integración familiar e incrementar el sentido de responsabilidad entre los padres, como la mejor forma de protección a la niñez, para conocer los servicios asistenciales que el Instituto Nacional de Protección a la Infancia proporciona a un amplio sector de población de escasos recursos.

El Instituto Nacional de Protección a la Infancia -- tiene por objeto otorgar servicios asistenciales complementarios a los alumnos de las escuelas primarias y preprimarias, de baja capacidad económica.

Hasta 1960 la Asociación de Protección a la Infancia, A.C. se hizo cargo de distribuir desayunos en las escuelas del Distrito Federal, pero vista la necesidad de aumentar los servicios asistenciales complementarios, tanto en el Distrito Federal como en los Estados, se fundó el - I.N.P.I.

El Instituto se creó como organismo público descentralizado por Decreto del Licenciado Adolfo López Mateos, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 31 de enero de 1961 y su patrimonio se integra - con los inmuebles, equipo, maquinarias, mobiliario y demás bienes que el Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas destinen a los fines del Instituto; con

fondos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y con los subsidios que reciba de Instituciones públicas y privadas; así como por donativos de particulares.

Los órganos de Dirección y Administración del Instituto Nacional son:

- 1o.- El Patronato;
- 2o.- El Presidente;
- 3o.- El Director General.

En los Estados, funcionan:

- 1o.- Los Patronatos de los Institutos Regionales;
- 2o.- Los Presidentes de éstos, y
- 3o.- Los Directores Regionales.

Se cuenta además con órganos de asesoramiento, de consulta y auxiliares que su reglamento interior establece.

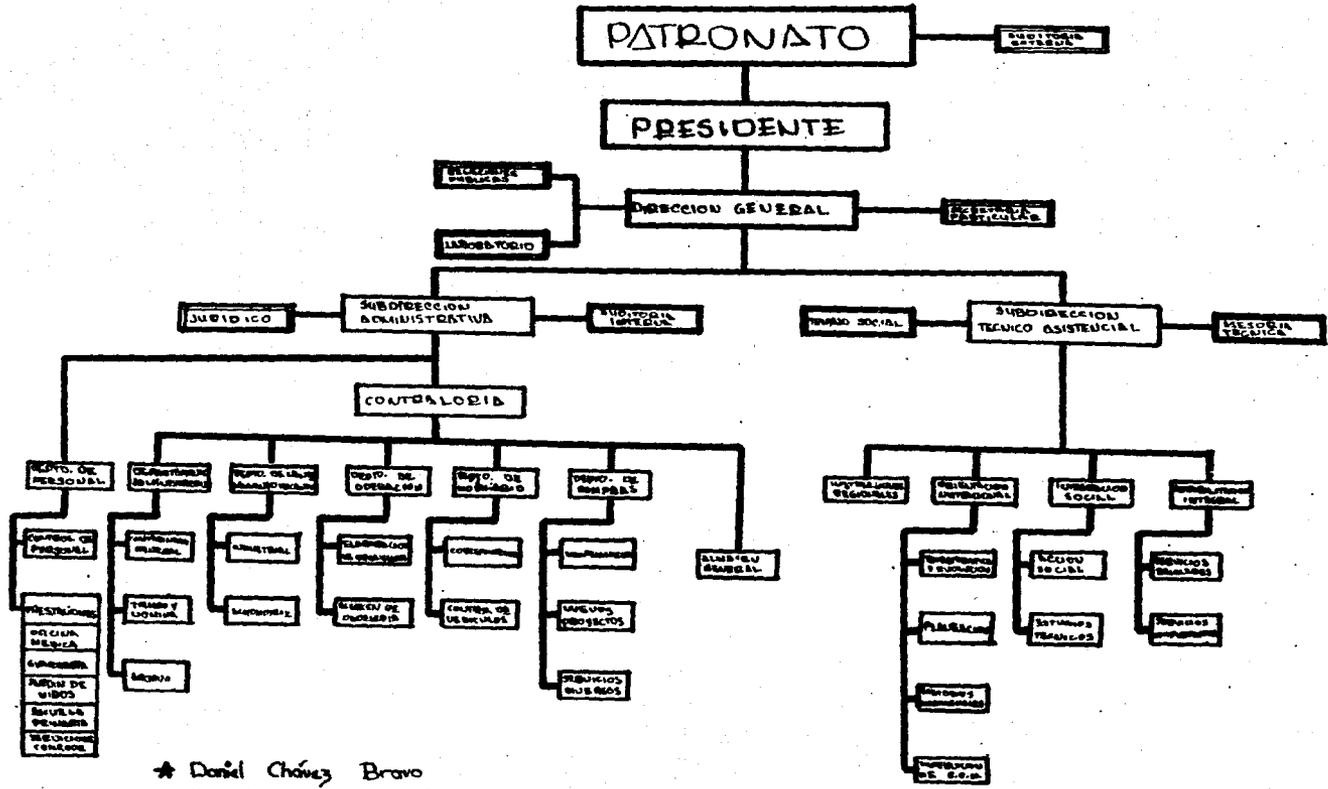
El Patronato, máxima autoridad del Instituto Nacional, se forma por un Presidente, tres Vocales y un Tesorero; el primero de ellos es designado por el señor Presidente de la República; los Vocales son los Secretarios de Salubridad y Asistencia, de Educación Pública y del Patrimonio Nacional y el Tesorero, lo es el Director del Banco de México.

Desayunos Escolares.- Actualmente se distribuyen 170,000 desayunos diarios a escolares en el Distrito Federal y zonas adyacentes.

Para el logro de esta función se requiere el trabajo de 198 personas en el Departamento de Elaboración y de 190 personas en el Departamento de Distribución.

Este servicio implica el envase de 42,500 litros de leche diarios y 170,000 raciones alimenticias que son escrupulosamente vigiladas por el Laboratorio de Nutriología y Bromatología, donde diariamente se analizan todos los componentes del desayuno para garantizar su calidad sanitaria y valor nutricional.

INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION A LA INFANCIA ★



★ Daniel Chávez Bravo  
 Escuela Superior de Maestría  
 I.P.U. /1968

En la confección de los desayunos, se ha tratado de suplir las deficiencias alimenticias de nuestro pueblo, especialmente en el aspecto de protefnas y el Laboratorio realiza una constante y permanente investigación para el aprovechamiento de nuevos alimentos.

Aún cuando para el Instituto el costo de cada desayuno puede calcularse en \$1.37, la cuota de recuperación fijada es de veinte centavos.

Orientación Nutricional.- El Instituto Nacional de Protección a la Infancia, a través de 24 Centros de Orientación Nutricional distribuidos en la periferia del Distrito Federal y 124 al cuidado de los Estados, atiende a las familias de las zonas de influencia en que están ubicados, con la ejecución de programas educativos, nutricionales, de control y vigilancia del desarrollo y crecimiento de los grupos más vulnerables de la población: lactantes y pre-escolares, así como madres gestantes.

A las madres se les dan los siguientes servicios:

Consulta pre-natal.

Canalización a Centros hospitalarios para el alumbramiento.

Complemento de la alimentación (vitaminas y algunos otros alimentos que llegan por donativos).

Ayuda para la canastilla del bebé.

Plática sobre higiene y cuidado del niño.

Baños.

Lavaderos.

Talleres de costura.

Clases de artesanías.

Alfabetización e higiene.

A los lactantes se proporciona:

Atención Médica.

Leche a costo reducido.

Vacunación (en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia).

Al pre-escolar se le proporciona:

Jardín de Niños (en coordinación con la Secretaría de Educación Pública).

Inmunizaciones (en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia).

Desayunos.

Baño.

Peluquería.

En estos Centros se distribuyen desayunos a pre-escolares: con promedio mensual de 200,000; se les brindan cerca de 2,800 consultas nutricionales; 6,300 servicios de baño y más de 4,700 de peluquería al mes. El registro cuidadoso del peso y talla de cada niño y su exploración física periódica, permite conocer los progresos alcanzados en su desarrollo y crecimiento, por influencia de la orientación nutricional.

En coordinación con la Secretaría de Educación Pública funciona un jardín de niños en cada Centro, con una asistencia regular de mil cuatrocientos pre-escolares para los 24 Centros,

Las consultas médicas a futuras madres alcanzan un promedio de 1,600 mensuales, mientras que las consultas a los lactantes promedian mensualmente, cerca de 700; además, se suministran alrededor de 8,000 kilogramos de leche en polvo a precios módicos.

Buscando el mejoramiento social y económico de la población que asiste a los Centros, se imparten diversos programas educativos que la capacitan para aumentar y utilizar adecuadamente sus ingresos económicos. Mensualmente se proporcionan cerca de novecientas clases de artesanías, con -

una asistencia promedio de mil seiscientos noventa personas.

El universo de trabajo de los Centros de Orientación - Nutricional es de aproximadamente veinticuatro mil familias y el único requisito para que reciban los servicios que en los mismos se proporcionan, es que lo soliciten.

**Integración Social.**- El Departamento de Integración Social realiza fundamentalmente, funciones de coordinación - con otros organismos asistenciales del Estado, canalizando a las personas necesitadas que ignoran la existencia de esos servicios.

Atiende de preferencia los casos de niños hasta la -- edad de nueve años, que vagan, trabajan o mendigan en la vía pública.

Auxilia a las familias de los menores con despensas - cuando su situación económica es la causa del abandono-, y coadyuva de manera primordial, para que los niños asistan a la escuela y dejen de vagar en la vía pública. Mantiene un - albergue infantil como base para realizar las canalizaciones definitivas. El menor albergado recibe ropa, alimento, aseo y servicio médico. El tiempo que permanecen los menores en el Albergue Temporal, es solo el necesario para la práctica de estudios o para llevar a efecto la canalización correspondiente.

La detección de menores en la vía pública se realiza - en vehiculos, mediante recorridos que efectúan las trabajadoras sociales en las principales arterias de la ciudad. -- También se atienden casos conocidos por denuncias, petición o remitidos por los Centros de Orientación Nutricional.

Se da atención a los problemas de los niños huérfanos totales o parciales o semi-abandonados por reclusión de los padres en centros hospitalarios o penales. Para llevar a cabo esta labor se recurre a hospitales, consultorios médicos, internados, medio internados, guarderfas, jardines de niños,

primarias, secundarias, centros de capacitación y adiestramiento para las madres,

Ingresan también menores cuya madre tiene problemas -- médico-hospitalarios o los procedentes de hogares desajustados o aquellos que requieren estudios técnicos como: médico, dental, psicológico, pedagógico y jurídico.

El número de casos atendidos en un año ha sido de 850 -- que abarca aproximadamente 6,000 personas, que en una u otra forma han recibido los siguientes servicios:

Albergue temporal para niños abandonados total o parcialmente.

Canalización a escuelas, hospitales, internados, centros de capacitación.

Consultas médicas, psicológicas, pedagógicas y jurídicas.

Trabajo social de campo para orientación a las familias necesitadas.

Despensas.

Ayuda con ropa, libros y renta.

Rehabilitación integral.- El Departamento de Rehabilitación Integral dirige el Centro Pedagógico Infantil, en el -- que se proporciona atención pedagógica y rehabilitación física a los niños lisiados por secuelas poliomiélticas.

En este Centro se proporciona asistencia a los menores hasta dotarlos de aptitudes que les permitan reintegrarse al seno de la sociedad organizada; capacitados para las actividades de la vida diaria.

La atención pedagógica comprende educación pre-primaria, primaria y secundaria, combinada con enseñanza de terapia ocupacional de acuerdo con factores vocacionales. El tratamiento de rehabilitación incluye asistencia médica, fisiatría, - mecanoterapia, hidroterapia y masoterapia.

Son atendidos cerca de 500 alumnos, divididos en tres -

grupos de jardín de niños; nueve de primaria y cuatro de secundaria, Para servicio de transportación, se dispone de -- una flotilla de vehículos apropiados para este tipo de alumnos.

El problema psicológico de los niños se trata en un Laboratorio de Psicología a base de pruebas colectivas, de las cuales son seleccionados los casos problema para sesiones -- de psicoterapia independiente.

El problema social derivado de la invalidez que coloca al niño en situación desventajosa frente a la sociedad, se ataca por la terapia ocupacional, manejada en cuatro niveles que corresponden a:

- 1.- Coordinación motriz.
- 2.- Adiestramiento manual;
- 3.- Actividades pre-ocupacionales
- 4.- Actividades prevocacionales

Los cursos que se imparten son entre otros: carpintería, electricidad, bisutería, costura, pintura, mecanografía, taquígrafa, encuadernación y cerámica. Otros problemas, como el de las enfermedades intercurrentes de los alumnos, son -- controladas a través de la sección de medicina preventiva, -- que también tiene a su cargo servicios de pequeñas emergencias, tanto médicas como quirúrgicas y laboratorio de Rayos X.

Los talleres de mecánica ortopédica proporcionan los aparatos necesarios, así como su mantenimiento, establecidos por los programas de rehabilitación individual de los alumnos.

Se llevan a cabo estudios económico sociales de cada -- una de las familias, para fijar cuotas de recuperación, que si bien es cierto que en su mayoría resultan de carácter -- simbólico, pues solo cubren el 7% de los gastos del servicio, pretenden crear el sentido de responsabilidad, tan necesario para la integración familiar y social.

El Instituto cuenta con 77 trabajadoras sociales de -- las que corresponden 25 a Centros de Orientación Nutricional que realizan investigaciones económico-sociales, entrevistas, visitas domiciliarias, de las familias asistentes a los Centros así como labor de proselitismo y adoctrinamiento en la comunidad. El Departamento de Integración Social cuenta con 26 trabajadoras que realizan trabajo social de -- casos.

La Oficina de Trabajo Social de la sección de desayuno escolares cuenta con 24 trabajadoras sociales que realizan los estudios de las escuelas que solicitan desayunos y vigilan la correcta distribución de los mismos, su aprovechamiento y el cumplimiento de las normas de distribución establecidas por el Instituto.

A fines del año pasado se llevó a cabo una encuesta entre los alumnos de primer año de las escuelas oficiales del Distrito Federal a fin de conocer el estado de crecimiento de los niños, habiéndose estudiado 792 escuelas con un total de aproximadamente 57 millares de niños, que sirvió para determinar el grado de desnutrición de la población infantil a efecto de planear la distribución de los desayunos sobre bases más acordes con la realidad, y procurar que estos lleguen a los menores verdaderamente necesitados de -- ellos. Por último el Departamento de Rehabilitación Integral, cuenta con dos trabajadoras sociales que realizan estudios de extensión familiar aparte de los ya mencionados, y determinan las cuotas de recuperación que deben cubrir -- los alumnos.

La observación de que la hora de los alimentos es la -- más adecuada para que convivan estrechamente los elementos que integran la familia, inspiró la idea de realizar los desayunos familiares. Estos se efectúan semanalmente en los diversos Centros de Orientación Nutricional, con la presen-

cia de funcionarios del Instituto, que departen con las familias asistentes.

La conducta de las familias que ejercen liderato, formal o informal dentro de una zona de influencia, repercute en los hábitos de la comunidad, por lo que los desayunos familiares -pretenden influir en estas familias líderes para que sean ejemplo de las demás. Llevan el propósito de estimular la integración de las familias que concurren a los Centros de Orientación Nutricional y hacer educación dirigida a lograr que los padres, madres y la familia en general, conozcan y apliquen -- las mejores técnicas para proteger y alimentar -- dentro de sus posibilidades-- a los niños. Durante el desayuno se dan pláticas relativas a la integración y armonía del hogar e importancia de la orientación nutricional.

Dentro de otra de las funciones del Instituto, está la de preparar técnicos dentro de sus diversas ramas de servicio, -- tanto para cubrir las vacantes en su personal, como para proveer de personas capacitadas a otras instituciones. Para ello, se han organizado diversos cursos y seminarios, entre los que podemos mencionar:

Cursos de capacitación para fisiatras, terapistas y electromiografistas; ciclo de conferencias para trabajadoras sociales; curso de actualización de conocimientos pedfátricos para niñeras; curso para manejadores de alimentos; cursos de capacitación para personal administrativo. A estos cursos han asistido no solo el personal del Instituto, sino también estudiantes de diversas escuelas de trabajo social y empleados de otras instituciones.

El Instituto se ha coordinado con la Secretaría de Salubridad y Asistencia en campañas de inmunización, sensibilizando a la población para que colabore en las mismas, así como aplicando vacunas antivariólica ; antipoliomielítica. Igualmente, ha colaborado con el Instituto Nacional de la Nutrición proporcio

nando leche en polvo para estudios de carácter nutricional en varias zonas de la República. Con el Instituto Nacional Indigenista, se ha mantenido estrecha coordinación para la distribución de raciones alimenticias en zonas indígenas especialmente necesitadas. Se ha dado oportunidad a los pasantes de trabajo social de la Universidad Nacional Autónoma de México y de otras escuelas de trabajo social para que realicen sus prácticas bajo la supervisión de los técnicos de este Instituto.

Para extender a todo el territorio de la nación los servicios del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, se crearon Institutos Regionales en cada una de las Entidades Federativas en forma descentralizada e independiente, pero unidos al Instituto Nacional por los planes comunes, la asistencia técnica y la ayuda material que se les presta.

Los Institutos Regionales son presididos, en la mayoría de los casos, por las Esposas de los CC. Gobernadores de los Estados, que fungen como presidentes de los Patronatos respectivos. Funcionan 108 Plantas Elaboradoras de Desayunos, 115 Centros de Orientación Nutricional y 4 Guarderías, además de varios Centros de Rehabilitación en todo el ámbito de la República.

## II.-7 INSTITUCION MEXICANA DE ASISTENCIA A LA NIÑEZ.

La Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, se creó por decreto que consta en el diario oficial de 19 de agosto de 1968; es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se consideró para su creación como factores determinantes: I.- El creciente número de menores abandonados por parte de sus progenitores, motivado por una conducta antisocial, enfermedad o prisión de los mismos, lo que obliga al estado a --

poner especial atención en el cuidado de los niños abandonados por estar expuestos a perder la salud, el equilibrio emocional y aún la vida. II.- La necesidad de atender al menor enfermo, dentro de la especialización en pediatría e investigación de las enfermedades propias de la niñez, así como la preparación de profesionistas a través de la enseñanza y de la práctica, encaminada a la solución de los problemas de la infancia.

En el artículo segundo del citado decreto se encuentra el objeto de esta Institución y este es:

a) La operación de casas de cuna que tomen a su cargo la custodia temporal de niños hasta de cuatro años de edad abandonados, en los casos de conducta antisocial, enfermedad o prisión de los padres, orfandad o extravío.

b) El establecimiento, operación, vigilancia, patrocinio o ayudas de casas-hogares, internados, asilos, hogares sustitutos, en general de instituciones dedicadas a la atención del menor abandonado,

c) El establecimiento y operación de hospitales dedicados a la niñez,

d) La organización de cursos y seminarios de capacitación para profesionistas, técnicos, trabajadores sociales, enfermeras, estudiantes y demás interesados en la protección del niño.

e) La investigación tendiente a determinar las causas sociales del abandono de menores proponiendo a las autoridades competentes las soluciones a los problemas estudiados.

f) La coordinación con instituciones públicas o privadas para disminuir los problemas de abandono, explotación e invalidez de menores.

Los menores de que se haga cargo la Institución al llegar a la edad límite —o antes si es posible— deberán ser reintegrados a sus hogares, dados en adopción, tutela o custodia temporal a tercero o en su defecto se remitirán a hogares sustitutos o a establecimientos de asistencia oficial

les o privados, según corresponda y de acuerdo con las circunstancias que en cada caso concurren.

Sus órganos de dirección y administración serán: el Patronato, el Presidente, el Director General y el Consejo Técnico.

El primero es la máxima autoridad y se integra con siete miembros de los cuales uno de ellos fungirá como presidente y es designado por el ejecutivo federal; cinco Vocales que serán;

El Director General del I.N.P.I., el Director del Instituto Nacional de la Nutrición, tres representantes de asociaciones privadas dedicadas a la protección de la niñez y un Tesorero que será el Director General del Banco de México.

Las decisiones del Patronato que serán válidas con la asistencia de cuatro de sus miembros, y sus resoluciones se tomarán por mayoría, en caso de empate el Presidente tiene voto de calidad.

El Presidente de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, es su representante legal y tendrá la suma de facultades de un mandatario general para todos los actos de administración y de dominio necesarios para el logro de sus fines, es igualmente mandatario general para pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y especiales que requieran esta cláusula, y en general puede ejercer todos los actos de representación y mandato que para la eficacia del caso sean necesarias. Puede obligar cambiariamente a la Institución y delegar sus facultades generales (27).

El Director General es el ejecutor de las decisiones del Patronato o del Presidente y le corresponde:

a) Dictar las resoluciones técnicas y administrativas que exija el funcionamiento de la Institución, de acuerdo con las directrices que fije el patronato y las disposiciones que establezca el reglamento interior.

b) Representar a la Institución como mandatario general en los términos que acuerde el Patronato para actos de administración, pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, y en general, ejercer todos los actos de representación y mandato que para la eficacia del cargo sean necesarios; podrá substituir o delegar en uno o más apoderados para que ejerzan individual o conjuntamente los poderes para pleitos y cobranzas y para actos de administración.

c) Obligar cambiariamente a la Institución y concertar toda clase de operaciones de crédito conforme a la ley.

d) Extender los nombramientos del personal al servicio de la Institución.

e) Presidir el Consejo Técnico y en su caso someter a la consideración del Patronato o del Presidente las recomendaciones del Consejo para que sean tomadas en cuenta en la administración y manejo de la Institución.

f) Rendir anualmente al patronato un informe general de actividades así como de las cuentas de la administración.

Por último, el consejo técnico estará formado por el Director General de la Institución —quien lo presidirá—, los Directores de sus dependencias y un abogado, un médico pediatra, una educadora y un psicólogo, designados anualmente por el Presidente. Quienes se reunirán una vez al mes para discutir los aspectos técnicos del funcionamiento de la Institución y sus acuerdos tendrán únicamente el carácter de recomendaciones.

Existe en la actualidad una casa de cuna con los adelantos más modernos en materia de asistencia infantil, su capacidad es de 224 niños y la edad máxima para ingresar es la de cuatro años.

Están en construcción la Casa-hogar para niñas y un Hospital Infantil, los servicios que presta son:

De salud, de nutrición, de acción social y jurídico.

Al llegar a la casa de cuna el pequeño es recibido en la sala de admisión, donde se integra su expediente con -- los datos relativos a su procedencia, causas que determinan su problema, edad, e información complementaria. Posteriormente es trasladado a la enfermería a efecto de que el médico pediatra practique el reconocimiento de rigor, de presentar signos evidentes de enfermedad se le retiene hasta -- su recuperación; en caso de que su padecimiento sea grave -- se le remitirá de inmediato a algún centro hospitalario infantil; por el contrario, si su estado de salud es bueno se le instala de acuerdo con su edad, en uno de los tres pabellones de dormitorios los cuales están dotados de servicios sanitarios, áreas de esparcimiento adecuadas, asoleaderos y zonas para corrales y andaderas.

Se procura la educación de los niños de tres a cuatro años de edad en un salón de cantos y juegos, una aula al -- aire libre y una plaza cívica y se inicia de esta forma bajo el cuidado de una educadora su proceso de adaptación social, etapa ésta de suma importancia ya que es básica para la secuencia de sus realizaciones.

La alimentación que se proporciona a los menores de -- acuerdo con su edad y condiciones de salud, es supervisada estrictamente, el servicio de nutrición es el que se encarga de esta delicada labor y está integrado por el Laboratorio de Mezclas Lácteas, el comedor y la cocina.

La estancia del niño debe limitarse en la casa de cuna al menor tiempo posible, con el objeto de no lesionar su esfera emocional y su vida de relación ya que una permanencia prolongada podría generar factores absolutamente negativos.

Principal preocupación de la Institución además del -- cuidado material y moral del pequeño, es la de reintegrarlo a su propio hogar cuando hayan desaparecido las causas que

motivaron su ingreso. Si están de por medio la orfandad, el abandono, o cualesquiera otras situaciones que no permitan la integración familiar del pequeño, debe propiciarse la -- adopción, tutela o custodia temporal con matrimonios morales y económicamente solventes, es decir, sólidamente constituidos. De no lograrse este objetivo, se remitirá a hogares -- substitutos o establecimientos de asistencia oficiales o -- privados encargados de custodias permanentes.

El servicio de acción social encabeza sus actividades a la localización de padres adoptivos, encargados temporales o tutores estableciendo un contacto gradual de identificación, ya desde la propia casa de cuna se pone esto en -- práctica al encargárseles la atención personal en los momentos de la alimentación y dejarlos a su cuidado ocasionalmente; tiempo despues les es concedido el llevarlos a sus domicilios y pasar con ellos los fines de semana, posteriormente se les permite tenerlos consigo durante una o más semanas hasta llegar a la adopción definitiva.

En el servicio jurídico se tramita ante juez pupilar -- las adopciones, custodias o tutelas y en su caso requerir -- la pérdida de la patria potestad cuando esto sea un imperativo (28).

**CAPITULO TERCERO.**

**LA DINAMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

**LA SEGURIDAD SOCIAL NO DEBE SER CLASISTA.**

**LA SEGURIDAD SOCIAL EN BENEFICIO DE LOS -  
ESTUDIANTES.**

**LA SEGURIDAD SOCIAL EN BENEFICIO DE TODOS  
AQUELLOS QUE NO LA HAN ALCANZADO.**

Hemos propuesto el nombre de la Dinámica de la Seguridad Social al presente capítulo, por considerar que la seguridad social debe estar en constante movimiento en un intento de que sus beneficios alcancen al mayor número de nacionales y de ser posible simplemente al mayor número de individuos, cerrando sus ojos hacia las fronteras o hacia cualquier otro límite humano o político. Nos podemos preguntar ¿qué ocurre con nuestros indígenas?, ¿quién va a proteger a nuestros huicholes, coras, tarahumaras y tantos otros núcleos indígenas que encontramos en nuestra patria?, por otra parte que ocurre con los estudiantes ¿tienen alguna protección?, qué con el pequeño propietario, el bolero, el vendedor de chicles, mecánico, verdulero o zapatero remendón, o sencillamente aquellos de que con su pregón diariamente emiten la sinfonia, de ropa, botellas y fierro viejo que vendan; personas que luchan por su independencia ¿el Estado debe negarles protección por tratar de ser sus propios dueños? o por el contrario tiene la más profunda obligación de abrirles a todas estas personas y muchas más, los beneficios que la seguridad social debe acarrear a todo ser humano.

En el capítulo precedente nos hemos asomado a los principales medios de prestar la seguridad social, fue un capítulo lleno de luz y de triunfos; el presente capítulo nos tratará de mostrar el otro lado de la medalla, examinaremos rápidamente al hombre que no goza de esa seguridad o que de pronto por cualquier circunstancia deja de percibir esos beneficios.

Es por eso que en el presente trabajo se ha hecho la afirmación de que la seguridad social en nuestro país es profundamente clasista y no debe de serlo, se debe romper con ese molde que nos viene desde antiguo, en el cual sólo los obreros, trabajadores, empleados y en algunos casos sus familiares gozan de esa seguridad, esto es lo que ha provo

cado inseguridad en las clases que comentamos y que no alcanzan los beneficios de esa indispensable seguridad.

El hombre desde que lo es, ha tenido la urgente e ineludible necesidad de protegerse de todo riesgo y eventualidades que le asechan en el medio en que se desenvuelve; busca la protección de los infortunios del mundo circundante - que amenaza su existencia, en fin, es congénito, ese espíritu de defensa que va de la mano de todo ser humano desde su cuna hasta su sepulcro, a grado tal que la propia naturaleza obra en el físico inconsciente del moribundo que pugna por sobrevivir al inevitable fin al cual todos estamos condenados. De esta manera el instinto de conservación y la búsqueda del bienestar material son los que en primer lugar impulsan al ser humano a localizar el consorcio de los demás seres,

A la par que el hombre, la civilización se va reproduciendo, va teniendo cambios, va progresando y al unísono aumenta considerablemente el número de peligros, y con ellos el deseo por parte de los individuos para protegerse; empieza así mismo a engrandecerse el miedo por la inseguridad, pero el hombre incansable, prosigue tratando de encontrar protección contra los nuevos riesgos que traen consigo el progreso y la complejidad de la vida. Estos riesgos se nos presentan de todo tipo pero principalmente son de carácter económico.

¿Qué otro motivo puede azuzar más a un hombre consiente que el pensar en la obscura nebulosa del futuro incierto? - ¿Qué más puede atormentar a un individuo y sobre todo aquel que sabe que no cuenta con más de su salario o de su jornal que el pensar que el de mañana puede quedar desprendido de él por la suerte o la injusticia? Y se puede pensar aún que absolutamente nadie puede asegurarle al poderoso, al rico, al protegido que en el futuro deje de serlo.

A este punto escribe Abraham Epstein " el desafío que nos arrostra en el siglo XX es el de la inseguridad económica

ca, que abruma nuestras vidas y trastorna nuestra libertad frustrando la búsqueda del bienestar. La implantación de la inseguridad económica ha llegado a ser el problema supremo ... la inseguridad económica, tal como la conocemos, no existía en las sociedades de antaño es nuestra compleja civilización actual la que al conquistar a la naturaleza, al tiempo y al espacio, hizo de los hombres los esclavos de sus ocupaciones"

La economía puede apuntarse entre otras, como acondicionadora de la vida social tomada en su materialidad como medio de subsistencia para que los hombres y en general la sociedad tengan lo necesario para hacer posible la vida humana, para encontrar una seguridad absoluta sólo tendríamos que añadir a lo anterior el aspecto físico y moral de los individuos; nos atrevemos a afirmar que a fin de que exista una organización social se requiere previamente un profundo ordenamiento económico y éste a su vez requiere como condición indispensable, entre otras, la existencia en cantidad suficiente de bienes que sean capaces de satisfacer las necesidades a la que tanto la sociedad como el sujeto considerado en particular tienen legítimo derecho.

Esos factores económicos se logran obtener mediante el trabajo, que no es otra cosa que el ejercicio mismo de la actividad humana. Se expresan de él Etienne Borne y Francois Henry, de la siguiente manera (29) "se compone de una mezcla de necesidad y de libertad, de esclavitud y de creación" Consideramos que no debemos agregar ni un solo comentario a esta opinión pero no basta el ejercicio de la actividad humana, no basta que ésta sea laboriosa, sino que debe tener su fin en una obra útil, puesto que si fuera inútil sería insoportable la naturaleza humana; y el trabajo se convierte en esclavitud cuando la inutilidad del mismo la convierte el obrero.

El trabajo, es una profunda expresión del palpitar humano que lleva la más profunda marca de la razón que es una

gracia, un bien humano. El trabajo va a tener como fin primario la satisfacción de las necesidades de quien lo presta, y como principio ulterior la creación de bienes materiales que a su vez dará lugar a las relaciones económicas. Es un complemento natural del hombre en una palabra diremos que es de los seres racionales.

Así pues, sin un conocimiento de la utilidad que éste pueda prestar no tendrfa existencia, sin una adaptación de los medios al fin propuesto.

Este es el proceso de la manera en la que el trabajo llega a ser causa y a la vez efecto de la civilización; dado que el irracional es incapaz de civilización porque es incapaz de trabajo, es decir de invención y progreso, por lo que renglones antes se ha afirmado que el trabajo es expresión del hombre y que solo es de los seres racionales. El trabajo así entendido ha sido considerado desde los más ancestrales tiempos como la base de la economía, revistiendo dos finalidades: la individual y la social, con la primera el hombre procura para sí y los que dependen de él los medios necesarios de subsistencia; con la segunda, ayuda a proporcionar a la sociedad la suma de bienes materiales que le son indispensables.

De esta manera el hombre se hace de su sustento, el de sus dependientes y todavía alcanza para ofrecerle a la sociedad, en la medida de sus fuerzas los bienes necesarios para su existencia, otorgando la seguridad y comodidad requeridas para poder vivir con un poco de mayor tranquilidad, el trabajo es de la misma manera, el que vigilará y apaciguará las pasiones congénitas del hombre que entre otras son la guerra, el aburrimento, el ocio y la violencia. En las sociedades primitivas cuando el hombre por cualquier de los innumerables factores que forman la extensa lista de poder imposibilitarlo para el trabajo, tenía indefectiblemente que considerarse condenado a perecer por inanición, a no ser que la mano bondadosa de un ser caritativo se extendiera para proporcionarle el mendrugo de pan que le sobrara, -

y en ningún caso siquiera se debe atrever a suponer que existía el derecho por parte del imposibilitado para exigir la obligación que tuviera el estado de proporcionarle los medios -por más insignificantes que éstos fueran- para que pudiera subsistir.

La caridad ya sea de los particulares o pública, en este caso llamada asistencia, no es halagadora porque hiere el honor y lastima la dignidad de las personas que la reciben, extinguiendo el estímulo y convirtiendo en permanente la indigencia, considerando como parias por la colectividad en - que vive, a todo aquel que busca ya en una o en la otra -- auxilio. Y ésto es la realidad no obstante los progresos - que han alcanzado las leyes de asistencia en los siglos XIX y XX, a pesar de ésta afirmación las dos Instituciones asistenciales que hemos estudiado en el capítulo que antecede a éste, son de gran mérito y de gran valor ya que la asistencia que prodigan es precisamente a los niños que son el tesoro más grande que puede tener la humanidad puesto que en ese oro bruto se debe moldear filigranas para convertirlas en los líderes y en los caudillos de la paz, la seguridad y el bienestar.

Herrera Gutiérrez por su parte hace notar que la falta más grande de la asistencia pública "es el carácter o régimen tutorial, que no averigua si el individuo lo puso en la indigencia, el vicio, la pereza, la imprevisión o la desgracia", "el panorama triste y desolador que amenaza la mayor riqueza de la nación, la vida humana, no puede ser desatendida por el Estado. Afortunadamente ya no está en boga la teoría abstencionista, laissez faire"

El Estado tiene la obligación a procurar que la clase desheredada que correlativamente tiene el derecho de exigir, el goce del producto de la civilización, porque los intereses colectivos así lo exigen.

Se afirmó arriba que el trabajo es fundamento y punte-

ra de la economía, pero hasta donde los logros de la historia han podido penetrar en los albores de la humanidad se comprueba un segundo hecho consistente en la ordenación del trabajo de acuerdo con alguna jerarquía. Esta ordenación ha subsistido y subsistirá a pesar del correr del tiempo desde las tribus más remotas pasando por nuestros días hasta llegar a las más futuras sociedades. En las primeras será un gran jefe, sobreviniendo con él la ordenación, unos realizan físicamente el trabajo y otros intelectualmente lo dirigen, pero absolutamente todos se acomodaron a la primera ley económica que se les impuso: trabajarás para comer el pan con el sudor de tu frente. Pero sin embargo como todas las leyes ésta fué violada, jefes hubo que se dejaron dominar por los atractivos del poder abandonando la dirección del trabajo en segundas manos y vivieron como parásitos sin más tarea que aprovecharse de las derramas de sus súbditos entregándose a la holgura y los placeres ilícitos. Otras ocasiones hubo en que pueblos conquistados fueron descendidos en su escala social hasta convertirlos en esclavos; los más fuertes y capaces trataron de enriquecerse con el trabajo de los más débiles y humildes y de esta manera la esclavitud obedeció a causas económicas, naciendo la desigualdad económica entre los hombres aunque posteriormente malograda mente trató de subsanarse esta situación por medio del Decreto de Igualdad Política, en medio de este conflicto de conceptos, no faltan sujetos que se hayan preocupado por la desigualdad económica los cuales sin descanso siguen pretendiendo encontrar la respuesta más adecuada para el mejoramiento del género humano, aclarando como puede comprenderse, que no buscan igualar el rendimiento del trabajo de todos los hombres, pero sí aspiran a mitigar las diferencias y hacernos avanzar en materia de justicia social. De todo lo anterior concluimos que el hombre considerado individualmente busca el trabajo para la satisfacción de sus necesidades, de la misma manera encontramos que aparte de ese beneficio,

con su trabajo también beneficia a la sociedad de la cual forma parte, y es aquí donde encontramos el más sólido fundamento en la obligación que tiene dicha sociedad para con sus asociados en el caso que estos requieran alguna ayuda.-

"El trabajo es también un lazo del hombre con el hombre; es una escuela de servicio social, una experiencia de la solidaridad humana, una prueba concreta de la realidad de la humanidad. El trabajo tiene su raíz social en la impotencia en que se halla el hombre de bastarse a sí mismo, en la necesidad que tiene del concurso de los demás. Trabajando, -- acepta, ratifica moralmente esta dependencia y reconocer una necesidad es acto ya moralmente bastante elevado".

Ahora bien, la sociedad organizada bajo alguna forma política, está regida por un organismo que viene a ser el Estado, el cual por tal motivo, es el que tiene el derecho de exigir que trabajen los individuos que gobierna, pero al mismo tiempo tiene el deber de ampararlos cuando no pueden trabajar. Y solo cuando los individuos y el Estado cumplen con sus respectivos y correlativos deberes y derechos quedan habilitados para reclamarse el ejercicio de los mismos.

Por tanto, para que las personas que no se hayan en -- posibilidad de adquirir los elementos indispensables para alcanzar un status medio de vida, constituyan una carga para la sociedad, se antoja una Institución que tenga por objeto procurar el equilibrio económico-social que asegure el imperio de la justicia entre los hombres de una misma colectividad, en el caso de que se llegara a realizar este ideal se podría afirmar que efectivamente existiría la seguridad social en toda su amplitud, pues de otra manera se está restringiendo rotundamente el principio que se ofrece dentro de los mismos. Puesto que como hemos visto en algún capítulo anterior, se puede asegurar que la prestación de la seguridad social casi se restringe al ofrecimiento de servicios médicos, y algún otro beneficio.

Considero necesario hacer referencia al estado de necesidad que impera en el pueblo mexicano.

La necesidad es aquel estado económico que motivado especialmente por la falta de trabajo o por algún acontecimiento normal de la vida, pone al individuo o familia en una situación tal que impide alcanzar el nivel medio de vida compatible con la dignidad humana.

Las necesidades humanas se dividen en: necesidades inmateriales o espirituales y materiales o económicas.

Las necesidades humanas son múltiples, y exceden a las de todos los demás seres, puesto que la multiplicidad de necesidades es signo de superioridad de las especies.

Las necesidades económicas son principalmente alimentación, vestido, habitación y servicios médicos.

El hombre como ser biológico necesita del alimento para poder subsistir, pero este alimento debe ser adecuado y suficiente a su fisiología, la falta de alimento ya sea insuficiente o inadecuado trae consigo la degeneración de la raza o bien su debilitamiento.

Los alimentos se traducen en energía, pero ésta no es igual en todos los seres humanos, y de aquí la importancia de la calidad alimenticia. En nuestro país generalmente es humilde y pobre.

Una alimentación suficiente en cantidad y de buena calidad es lo primero que se requiere en la obra productiva, base del engrandecimiento económico de cualquier sociedad.

Es por esto que el Estado está obligado a alimentar en forma suficiente a quien lo necesite, pero no en forma de caridad, sino que realmente de obligación.

La necesidad del vestido tiene como fin poder convivir con sus semejantes en la vida social, pues el individuo aislado puede o no requerir dicha necesidad. El vestido es un elemento externo que modifica la regulación térmica: protege al hombre del frío, del sol, de la humedad.

El Estado está obligado a proporcionar al individuo vestido, pues no solo es en bienestar del individuo sino también - en beneficio de la sociedad.

La habitación es una necesidad tan primordial como lo es el alimento o el vestido, el hombre sin ella perecería por inclemencias del tiempo. El Estado en este caso debe proporcionar a todos sus gobernados habitación, pero una habitación -- suficiente para el individuo y su familia y además salubre.

Contemplar el estado de insalubridad en que se encuentran algunas familias mexicanas: sin servicios sanitarios, sin camas, en un espacio muy reducido, es realmente deprimente. Es indispensable remediar este estado de insalubridad que provoca serias enfermedades corporales, es además absolutamente indispensable proporcionar espacios más amplios, mayor número de cuartos para que no se gesten graves delitos debido al estado de promiscuidad que provocan los espacios tan reducidos.

La miseria es una forma permanente de indigencia, que se caracteriza por la falta de lo necesario para satisfacer las necesidades primarias de la vida, cuando este estado de miseria presenta un aspecto colectivo le podríamos denominar pauperismo.

El pauperismo posee las siguientes características:

- 1.- Privación permanente de las cosas necesarias.
- 2.- Depresión de las facultades morales.
- 3.- Extensión a un cierto número de personas.

El pauperismo posee una fuerza contagiosa, es una enfermedad colectiva por lo que se le ha llamado epidemia de la miseria. Al respecto dice Víctor Modeste "la pobreza acumulada, agrandada y extendida a poblaciones enteras, que forman la superficie de un país como grandes placas de corrupción y focos de infección moral y sufrimiento. Es complicada, por que es - causa de la privación para muchas generaciones sucesivas de - los medios precisos de subsistencia, complicándose en lo físico con la anemia, las enfermedades y la degeneración de la -- raza".

El pauperismo, se podría decir, es producto de la civilización moderna. Si bien en la antigüedad existía la esclavitud el dueño proveía al esclavo para que satisficiera sus necesidades. En la edad media la servidumbre y las instituciones gremiales y la iglesia impedían que apareciera el pauperismo. En la época moderna debido a la organización industrial y ciudades populosas se presenta el pauperismo encontrándose el hombre impedido para trabajar.

En nuestro país es realmente alarmante el estado de miseria no solo en las grandes ciudades sino en el campo. Falta un cultivo constante de nuestras tierras por parte de los agricultores, quienes por carecer de medios suficientes dan rienda suelta a su pereza.

Millot (30) clasifica las causas de la miseria en generales, particulares. Entre las causas generales pueden citarse: el mal reparto de las riquezas, la insuficiencia de la producción, la carestía de la vida y la anarquía política y social. Entre las segundas tenemos: las enfermedades, la muerte prematura del jefe de familia etc.

Además las causas pueden ser morales o económicas, las morales matan el estímulo y convierten a la miseria en permanente y conducen al crimen, al vicio, al alcoholismo. Las económicas pueden no depender de la voluntad del individuo, o pueden ser accidentales como por ejemplo: en inundaciones o guerras.

El único medio para remediar estas causas es el trabajo el cual debe ser protegido y proporcionado por el estado.

Millot continúa diciendo: "la solución socialista del reparto igual de riquezas es una utopía, pues la desigualdad reaparecería al instante y la diferencia de aptitudes y de temperamentos entre los hombres justificarían esa reaparición. El comunismo agrario, con los ejemplos del "mir" ruso y del "almend" suizo, tampoco resolvería el problema, pues ni hay -

tierras para todos, ni todos tienen las condiciones precisas para los trabajos agrícolas... La beneficencia privada ni la beneficencia pública constituyen tampoco una solución, como lo prueban sus resultados, y el ahorro y previsión es remedio preventivo, pero no siempre posible y desde luego es imposible para el que ya se encuentra en la indigencia".

Es pues a la política a la que toca actuar contra cada una de las causas de la miseria. Esta política estatal debe ser permanente, prudente, enérgica y sabia.

La consecuencia directa e inmediata de la miseria es la falta de aseo, e irremediamente la enfermedad. El hombre se deprime moralmente a tal grado que le da lo mismo vivir en un basurero como al calor producido por las inmundicias de las alcantarillas:

La falta de alimentación, de vestido, de habitación, y de servicios médicos influyen directamente sobre su organismo y lo enferman. Augusto Bunge nos dice: "la miseria es la gran sembradora de enfermedades y la enfermedad del pobre casi nunca es un mal aislado, porque es sabido que al favor del hacinamiento y del estado fisiológico inherente a la pobreza, los contagios se propagan más fácilmente. El mismo Koch dijo que la cuestión de la tuberculosis es una cuestión de viviendas, y podría y debería agregarse, de salario y de contribuciones de trabajo".

El censo practicado en el año de 1960, porque desgraciadamente el efectuado en el presente año aún no se encuentra publicado, arroja los siguientes datos los cuales nos dan una idea del estado de necesidad imperante en nuestra Patria.

La población según este censo es de 34 923 129 millones de habitantes. De éstos el 73% tienen alimentación más o menos adecuada y los que no tienen habitualmente alimentación adecuada, constituyen el 23.32%. Este grupo tiene condiciones inhumanas de vida, muy bajo nivel cultural comparable a tribus atragadas de Africa o Asia.

Este importante grupo está dividido como sigue, en su -- total de 8 145 422 ni siquiera comen pan de trigo sino de -- mezquite el 30.40%.

Con relación al 73% de los habitantes con alimentación -- más o menos adecuada, nos encontramos con que se caracteriza por su muy bajo nivel de vida, encontrándose en condiciones -- de pobreza de diverso grado.

Con respecto al vestido, el censo de 1960 nos dice lo si -- guiente: 7 912 170 millones de mexicanos usan huaraches e in -- dumentaria indígena, teniendo una situación económica de po -- breza.

Los mexicanos que andan descalzos constituyen una suma -- de 4 828 177 millones, este grupo vive en la miseria, vive -- desconectada de la cultura moderna y corresponde su cultura -- a la cultura mestiza.

La alfabetización mexicana alcanza a 27 987 838 millones de habitantes, lo que constituye un adelanto con relación a -- censos anteriores.

Con relación a la habitación se enumeran 6 409 096 vivien -- das. Las viviendas en poblados urbanos son 3 123 598 , en vi -- viendas rurales son 3 285 498.

México es un país en el que predominan las viviendas de adobe, de madera, de barro, es decir construidas con mate -- riales muy pobres: el total de viviendas de adobe es de 3 183 566, en ellas habitan 15 172 640 habitantes; las viviendas de madera arrojan un total de 588 486 y son 4 271 216 habitantes los que viven en ellas; las viviendas construidas de tabique arrojan un total de 1 546 946 y cuyos ocupantes ascienden a -- la cantidad de 7 910 256; las construidas de barro son 494 554 y tienen 3 008 359 habitantes; las construidas de mampostería ascienden a 170 562 y sus habitantes constituyen un to -- tal de 1 290 486.

De todas estas viviendas solamente tienen servicio de -- agua entubada dentro de la vivienda 1 505 003 y fuera de la -- vivienda 564 978.

No tienen servicio de agua dentro de la vivienda 4 339 115 viviendas y tienen drenaje o albañal 1 851 470; no tienen ni drenaje ni servicio de agua 4 557 626 viviendas.

Y un dato alarmante lo constituye que 5 072 636 no tienen cuarto de baño y que solo 1 336 460 viviendas lo tienen.

Con solo estos datos podremos darnos cuenta de las condiciones de vida en que se encuentra México, sin entrar en mayores detalles y sin haber estudiado el número de enfermedades que se producen debido a las bajas condiciones de vida.

Se hace pues necesario un sistema adecuado que evite -- hasta donde sea posible la miseria. Un sistema que proporcione a todos los mexicanos para que tengan un nivel de vida medio, los medios necesarios, un sistema en el cual tenga confianza el hombre con la seguridad de que a su familia no le hará falta nada si es que llega a enfermarse, un sistema que combata enérgicamente la necesidad y proporcione a todos un nivel medio de vida combatiendo la necesidad.

El gran autor inglés de la seguridad social Sir William H. Beveridge en un discurso pronunciado en Oxford el 6 de diciembre de 1942 expresó: "poner a los ingleses a cubierto de la indigencia es el objetivo del Informe Sobre Seguros Sociales y Servicios Afines que acabo de entregar al gobierno y que éste ha publicado... no podemos suprimir la indigencia a menos de asegurarnos de que todo el que quiera trabajar, - todas las personas que están expuestas a accidentes eventuales y a desgracias que puedan interrumpir sus ingresos, tengan siempre, para hacer frente a todas sus responsabilidades, los ingresos necesarios. La supresión de la indigencia significa la implantación de un mínimo nacional que no pueda ser simplemente un jornal mínimo cuando una persona está trabajando -cuando está ganando dinero- porque hay épocas en que las personas no pueden trabajar y no pueden ganar dinero: -- cuando están desocupados (en una sociedad en plena evolución tiene que haber siempre una desocupación), cuando están enfermos, cuando son viejos, cuando resultan heridos en un accidente, cuando muere el que gana el pan. Si queremos suprimir

la indigencia tenemos que conceder el derecho a un mínimo de ingresos, sin tener en cuenta otros recursos, el derecho a unos ingresos mínimos para hacer frente a esas interrupciones inevitables en las ganancias por el trabajo realizado.

Esa es en resúmen, la substancia de todas esas palabras que he escrito sobre el plan de Seguros Sociales en mi informe. Es un medio de apartar un dividendo nacional de los ingresos de todos los hombres y mujeres de este país, cuando están ganando dinero y reservarla para las épocas en que algunos de ellos no pueden ganarlo".

Debemos, si queremos suprimir la miseria tener un sistema de seguridad social que procure a todos un nivel medio de vida, que ponga a cubierto la interrupción de las ganancias, y que procure así mismo la salud y el bienestar.

**CAPITULO CUARTO.**

**UNIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS QUE  
PRESTAN ACTUALMENTE SEGURIDAD SOCIAL  
EN MEXICO.**

**LA CREACION DE UN NUEVO ORGANISMO  
DESCENTRALIZADO.**

**SU ASPECTO TELEOLOGICO ES LA PROTEC  
CION A TODOS LOS SECTORES DEL PUE--  
BLO MEXICANO.**

**MANERA DE ALLEGARSE FONDOS  
VENTAJAS  
DESVENTAJAS**

## UNIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS QUE PRESTAN ACTUALMENTE SE GURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

La creación de un nuevo organismo descentralizado.-

Es preciso y urgente la creación en México de un organismo que vele en beneficio de todos aquellos que hasta ahora no han alcanzado el bienestar de la Seguridad Social.

Mientras más evolucionada es una sociedad deja los antiguos medios de asistencia social para crear sistemas propios de Seguridad Social, por tanto no es por asistencia social -- por lo que propugnamos, no es por caridad, es por Seguridad Social.

Si entendemos la asistencia social a la manera de los anglosajones no como caridad, beneficencia o socorro de pobres sino como un verdadero derecho por parte de los beneficiarios, entonces estamos en nuestro campo.

Nuestro México es una nación que no goza de un alto nivel económico, y podrá resolver más fácilmente sus problemas mediante la creación de un instituto, de un organismo que considere TODO lo necesario para TODA la colectividad, sin importar tiempo ni espacio territorial.

El Seguro Social o bien el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, si nos referimos bien a empresas privadas o a los trabajadores al servicio del Estado son organismos descentralizados, de servicio público, nacionales y obligatorios pero clasistas. Son organismos especializados, no generales sino particulares.

El organismo descentralizado que nosotros proponemos -- abarca la Seguridad Social en toda su amplitud y por tanto -- absorberá todos los sistemas de beneficencia social como la asistencia pública que tienen sabor no de derecho sino amargo de la caridad.

Así la fórmula: el Estado Mexicano tiene el deber de impartir Seguridad Social en beneficio del pueblo de México, y éste tiene el derecho de gozar de ella, proporcionándosela, -- según W. Beveridge, desde la cuna hasta el sepulcro. Sin embargo nosotros apuntamos que la protección al individuo debe ser

desde que se encuentra en el seno materno hasta después de su muerte. Al proteger a la madre con todos los cuidados preparatorios ya se está protegiendo a ese ser que esta próximo a nacer, y por otra parte también se protege al individuo dándole en caso de muerte protección a los que dependían económicamente de él, y en caso de que no tenga familiares, se le debe dar sepultura puesto que el cuerpo humano aún ya sin vida merece respeto.

Cada día es más insegura la creación de la riqueza individual y la conservación de ésta, y no estará lejano el día en que dadas las ventajas del sistema de Seguridad Social, todo el linaje humano sin excepción alguna quede encuadrado dentro de ella.

Este organismo comprenderá la unificación de todos los organismos que actualmente prestan Seguridad Social en México (I.M.S.S., I.S.S.S.T.E., Seguridad Social Para las Fuerzas Armadas) y también de los que prestan actualmente en México ya asistencia o ya beneficencia (I.N.P.I., I.M.A.N. etc.).

El hijo primogénito en México de la Seguridad Social es el I.M.S.S., el cual, según vimos, ha realizado el portentoso sistema social con relación a la clase obrero-patronal, otorgando principalmente seguros de accidentes, de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, así también, seguro de invalidez, vejez y muerte, cesantía en edad avanzada. Pero queda todavía fuera de estas prestaciones la satisfacción de otras necesidades como: habitación, vestido, educación, pues tal parece que éstos organismos que prestan Seguridad Social actualmente en México se --exclusivizan en la cuestión médica, a veces se ocupan de otras cuestiones, pero muy al margen.

Haciendo un paréntesis en relación con la satisfacción de la necesidad de la habitación, hay que hacer mención lo que la Nueva Ley Federal del Trabajo dispone en su artículo 136 de que se debe proporcionar casa a los trabajadores de las empresas que tengan un número mayor de cien trabajadores o en su defecto menos de cien pero que estén a más de tres kilóme-

tros del núcleo más cercano de población, o si están a menor distancia y no exista un medio ordinario de transporte, este gran paso se ve obnubilado por el artículo 43 de la misma ley que dispone la celebración de un convenio entre el Sindicato y los patrones a efecto de cumplir con el requisito anteriormente citado. Esta disposición legislativa es tan amplia que se puede llegar a extremos como el de acordar el construir una casa por año, lo que traería como consecuencia lógica que una empresa de cien trabajadores, daría cumplimiento a ésta disposición en el término de cien años y se podría llegar aún a extremos más radicales.

Volviendo a lo que nos referíamos antes de hacer este paréntesis, diremos que el servicio médico constituye ya en sí un gran paso hacia ésta labor de gigantes como es la Seguridad Social. Pero analicemos bien el Seguro Social, además de excluirse en la prestación de servicios médicos es clasista. Y la Seguridad Social no solo es la prestación de servicios médicos sino mucho más es la satisfacción de las necesidades vitales y no para una clase sino para todo el mundo.

Este organismo, ya unificado, abarcará todos los sectores del pueblo mexicano. Tiene por delante una lucha que es de titanes, su sistema debe ser íntegro y vigilante de los medios económicos de subsistencia, abarcando todos los riesgos, y cuando un individuo esté imposibilitado para trabajar deberá suplir éste la falta de salario.

Este organismo no nace del derecho laboral, su finalidad es mucho más amplia: es la protección de todos y cada uno de los mexicanos, y no solamente los trabajadores asalariados mexicanos. Esta protección será contra todas las adversidades -- del equilibrio económico-social. Y si con este organismo de unificación no damos una solución definitiva, por lo menos si damos solución a muchas necesidades que acosan al mexicano: -- sus casas de adobe, su alimentación pobre o su no alimentación, su vestido, su educación, y lo más importante darle los medios para que trabaje, es decir crear fuentes de trabajo.

mente para que el individuo le sea útil a la sociedad en que vive y así no se fomente la ociosidad, sino para que él mismo se sienta útil.

El organismo propuesto ampliará su campo de acción cubriendo una mayor población, poco a poco hasta cubrirla toda, y tendrá como vértice las necesidades insatisfechas mencionadas anteriormente. Así dicha institución estará encausada a incluir dentro de la Seguridad Social que presta, a todos los sectores de la población, a cubrir una serie más extensa de contingencias, a revisar y completar disposiciones legales, a purificar su régimen financiero y administrativo.

Procurará igualmente dar solución a todos los problemas del conglomerado humano llamado pueblo de México, que si bien tropieza con las desproporciones económicas y sociales luchará por extinguir estas situaciones.

Unificándose todos los institutos que prestan en México - Seguridad Social se creará, por tanto, un nuevo organismo diferente a todos ellos. Este organismo ha de ser descentralizado por servicio, para que el Estado pueda cubrir necesidades de orden general que requerirá de procedimientos técnicos solo al alcance de ciertos funcionarios que tengan una preparación especial, por ejemplo, una dirección de planeación tendrá técnicos como son: sociólogos, ingenieros, etc.

A este organismo conviene desprenderlo de la Centralización para que tenga independencia de servicio, pero desde luego conservando la unidad del poder político.

Según Gabino Fraga todo organismo descentralizado posee las siguientes características:

1.- Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico.

2.- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;

3.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;

4.- Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y

5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Según el mismo autor las ventajas que presenta un organismo descentralizado son las siguientes:

1.- Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, es procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

2.- Dar cierta autonomía al servicio técnico, a la vez que descarga al Poder del cumplimiento de serias obligaciones, contribuye a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo, por lo que, al propio tiempo y como antes dijimos, se limita la omnipotencia de los gobernantes.

3.- Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, es facilitar y atraer liberalidades de los particulares, pues saben que ellas irán a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no a confundirse con la masa general de los fondos públicos.

4.- Como el órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, es decir puede industrializarse, existe una ventaja evidente para el Estado y para los contribuyentes, pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener dicho servicio.

Contra estas ventajas tenemos las siguientes desventajas:

1.- Se ha dicho, en primer término, que el organismo descentralizado puede presentar, dada su autonomía, serias resistencias a la realización de la reformas necesarias para irlo adaptando a las necesidades que debe satisfacer.

2.- La multiplicación de esos organismos podría originar -

entre ellos rivalidades, cuyo resultado sería el desorden en la Administración.

3.- El organismo descentralizado con presupuesto especial viene a contrariar el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del Estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y desorden financiero.

Ahora bien, el poder público le concederá a éste organismo independencia en lo que respecta al servicio desde luego limitada, como vimos anteriormente por el poder de revisión y de vigilancia para no crear un estado dentro de otro.

El régimen de descentralización tiene una razón efectiva en tanto que dá una más amplia participación a los particulares en la administración y dirección del mismo. Con este régimen de descentralización se busca y encuentra un equilibrio -- entre el Estado y la iniciativa privada, cosa muy conveniente en un organismo de esta magnitud, no solo para llevar al pueblo de México la Seguridad Social, sino para que éste participe activamente en ella y así se practique principios más democráticos.

La descentralización por servicio cumple con la prestación de un servicio eminentemente público, nacional y obligatorio, lo cual no ocurre ni con la descentralización geográfica que solo presta servicios locales, ni con la descentralización por colaboración.

Este organismo, como todos los organismos descentralizados, tendrá relativa autonomía, es decir el poder público conservará los poderes de revisión y vigilancia. Tendrá patrimonio propio, lo cual implica que no será una carga económica de masiado pesada para el Estado.

En una proposición, que no hemos profundizado, sino que sugerimos a la ligera, este organismo se allegará de fondos de la siguiente manera: el Estado proporcionará un subsidio, y todos los mexicanos, de acuerdo con sus posibilidades, darán una prima de seguro. Si algún mexicano no tiene para pagar esa pri-

ma, las primas de los demás mexicanos cubrirán la suya.

La esencia de todo seguro (aunque este es muy sui generis por que se trata de Seguridad Social) consiste en que los no - afectados de ningún modo indemnicen a los que lo han experimentado, es decir nos hayamos ante el acaso. Esta prima de seguro sería obligatoria.

Esto que he expuesto anteriormente, está a grandes rasgos, necesario es pues efectuar grandes y profundos estudios económicos para la constitución de este patrimonio. Conveniencias de constituir fondos derivados de utilidades de inversión con el objeto de cubrir insuficiencias de tipo económico del propio organismo, sistemas de capitalización, preferencia de valores de renta fija, no se, tantos sistemas económicos que existen actualmente para financiar un organismo de esta magnitud. Su plan financiero, desde luego, deberá obedecer a un plan nacional.

¿Cómo va a efectuar esta magna labor dicho organismo?

Creemos que dando subsidios y asignaciones familiares, - creando seguros contra paros, controlando las plagas de la miseria y carencia de habitación y sobre todo, lo más importante, creando fuentes de trabajo, es decir, creando medios para que el propio individuo satisfaga sus propias necesidades de comida, vestido, habitación. Si le es realmente imposible a un individuo satisfacerlas entonces vendrán los subsidios, las asignaciones, y lo que hemos mencionado anteriormente.

Cabe hacer una aclaración, la creación de un subsidio -- sin contraprestación por parte del beneficiado deberá prestarse previo estudio profundo, amplio y enérgico de la situación económico-social que priva en el beneficiado, a efecto de que por ningún motivo se puedan dar las más mínimas bases por medio de las cuales se fomente la ociosidad. Esta labor deberá ser encargada a técnicos en esta materia como serían los trabajadores sociales.

La Seguridad Social impartida por este organismo descen-

tralizado, fincará su organización técnica en:

- 1.- Simplificación de trámite.
- 2.- Eliminación lucrativa.
- 3.- Reducción de costos para consolidar una protección integral.

Desde el punto de vista de su régimen administrativo -- como todo establecimiento público, -- deben considerarse todos los elementos que fijan su vinculación con la Administración central -- del Estado, que pueden reducirse a los siguientes: (31)

A.- Naturaleza de las atribuciones que realiza el establecimiento público.

B.- La creación de la organización descentralizada.

C.- Su extinción.

D.- Los poderes de la Administración central sobre el personal y sobre los actos del establecimiento público.

El organismo propuesto será creado por el Estado otorgándole éste su propia personalidad jurídica.

Este organismo realizará por tanto atribuciones que en -- principio le competen al Estado.

La Seguridad Social impartida por este organismo descentralizado será un servicio público, nacional, y obligatorio. Su -- campo es cada día más amplio.

No proponemos la creación de una Secretaría de Estado denominada Secretaría de Seguridad Social, que desde luego absorbería las funciones de la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia por considerar que el trámite burocrático que impera en casi todas las Secretarías de Estado, por no decir en todas es de un verdadero tortuguismo, que además no se lograría fincar, -- como dijimos anteriormente, su organización técnica en simplificación de trámite. El Estado tendría que aportar todo su régimen financiero, no eliminándose esta carga tan pesada para el Estado. Y por último no habría participación activa del pueblo mexicano dentro de ella.

Con todo lo expuesto se obtienen las siguientes ventajas:

1.- Unificar todos los instrumentos que prestan Seguridad Social en México en un solo organismo descentralizado con patrimonio propio tendría como consecuencia lógica una disminución en el costo administrativo en la prestación del servicio público llamado Seguridad Social.

2.- Esta unificación traerá consigo la administración en su totalidad del régimen de Seguridad Social en todo el país, canalizando y perfeccionando el sistema problemático-social-económico que actualmente se haya bifurcado.

3.- Con esto el criterio a seguir respecto a la Seguridad Social será más homogéneo y por tanto más fuerte.

4.- Ya instituido este organismo descentralizado, unificado y coordinado, podrá efectuar unos estudios concientes y una planeación efectiva en esa labor de titanes que es llevar a cada uno de los mexicanos los beneficios que ofrece la Seguridad Social.

5.- Así no sólo será la clase laborante mexicana la que se beneficie con la Seguridad Social sino será el pueblo de México.

6.- El régimen de Seguridad Social en México se desenvolverá y acrecentará lo cual es el propósito del Estado Mexicano.

7.- Dicho organismo descentralizado hará que el régimen de la Seguridad Social en México sea más funcional y práctico, absorbiendo por tanto no solo los instrumentos que prestan Seguridad Social sino aquellos que prestan ya asistencia o ya beneficencia social.

8.- El Estado se reservará la tutela administrativa de dicho organismo, pero éste podrá lograr consolidar una protección integral.

9.- De ser posible extenderá la Seguridad Social no sólo a todos los mexicanos sino a todos aquellos individuos - que se encuentren dentro del territorio nacional.

Se podría arguir con relación a la Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, que este organismo no se podría unificar dadas las características peculiares que presenta la ya mencionada Seguridad Social por Operación mencionada en la parte conducente, sin embargo es conveniente hacer notar que el organismo unificado propuesto podría tener una sección en la que se prestara este tipo de servicios que desde luego no sería exclusivamente a las Fuerzas Armadas, sino - que se aprovecharía la estancia de los profesionistas en -- esta rama para la atención a los campesinos y en general a todos los individuos que requieran de los servicios médicos en esos lugares apartados.

Este organismo que presta Seguridad Social a las Fuerzas Armadas, es como el I.M.S.S. y el I.S.S.T.E. clasista pues sólo abarca la clase militar, desaprovechándose los conocimientos científicos de los hombres que los prestan en beneficio de un mayor número de gentes, y he aquí, que en lugar de un argumento en contra de la unificación de estos instrumentos, es un argumento en pro.

Entre las posibles críticas que se pueden levantar contra esta tesis se pueden enumerar:

1.- Sería casi imposible saber con exactitud a cuanto ascendería su presupuesto. Este sería enormemente grande.

2.- El organismo tendría proporciones tan gigantescas que posiblemente estaría en peligro de quiebra si los estudios económicos para su régimen financiero no fueran lo suficientemente profundos.

3.- Sería el organismo más fuerte que hasta hoy en -- día se conoce en México, creando una situación peligrosa - dentro de la política nacional.

## C Ó N C L U S I O N E S .

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

- 1.- El hombre como tal, en sí, debe ser respetado y el Estado tiene obligación de proporcionarle las bases para que -- dignamente pueda iniciar su ascenso a el triunfo y no solamente su penosa lucha por sobrevivir.
- 2.- La caridad es la ayuda que los particulares imparten a sus semejantes. Es un concepto que se va fortaleciendo con el cristianismo; la beneficencia es prestada por la sociedad, encontrándonos que para su existencia se requiere la - intervención de grupos e instituciones establecidos que pueden prestarla por ser una forma más compleja que aquella.
- 3.- La asistencia pública es la forma por medio de la cual el Estado presta a sus súbditos el auxilio necesario en razón exclusivamente de sus necesidades, ya que repugna a la conciencia humana y a los más elementales principios de sociabilidad el ser indiferente a las indigencias de éstos.
- 4.- Dos grandes corrientes existen con respecto a la previsión social: A) Quienes la consideran formando parte del derecho laboral y B) Quienes piensan que forma un punto aparte de aquel.  
Nosotros proponemos que la previsión social es un género de la especie seguridad social y punto por medio del cual se unen las esferas del derecho del trabajo y la Seguridad Social.
- 5.- Los sistemas de Seguridad Social son regulaciones con el propósito de dar al individuo las bases para poder subsistir, subordinados a los principios sociológicos e históricos que la informan, los reales que la limitan y los ideales que la proyectan hacia el futuro.
- 6.- La Seguridad Social siempre es dinámica, está en constante movimiento en un intento de que sus beneficios alcancen al mayor número de individuos.

7.- Actualmente existen tres sistemas de Seguridad Social en México: A) El tripartita en el cual se constituye con las cuotas de los trabajadores, los patrones y el Estado. A este sistema pertenece el I.M.S.S.; B) El bipartita que ampara a los servidores del Estado y cuyos fondos se forman con la participación de éstos y del Estado. Este sistema se encuentra a cargo del I.S.S.S.T.E., C) Por último el monopartita, en el cual el Estado es el único que hace aportaciones. Este sistema es el que se presta a las Fuerzas Armadas a través de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, la Dirección de Pensiones Militares y el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V.

8.- El Artículo 123 Constitucional consigna las bases que dieron lugar a dos grandes instrumentos de la Seguridad Social en México: el I.M.S.S. que se desprende del apartado "A" del citado precepto; y el I.S.S.S.T.E. que se fundamenta en el apartado "B" del citado artículo.

9.- La base para las aportaciones tripartitas en el I.M.S.S., es el sueldo básico y éste se compone de tres partes: - a) sueldo presupuestal, que es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña, con sujeción al catálogo de empleos y al instructivo para la aplicación del presupuesto de egresos. b) Sobresueldo es también una remuneración pero ésta es adicional, se concede al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios. c) Compensación es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que la federación otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo por servicios especiales que desempeña.

10.- Los porcentajes aportados en el I.S.S.S.T.E. son: el -

61.45% él Estado y el 38.55% el trabajador, por su parte en el I.M.S.S. encontramos que el 62.5% corresponde a el patrón, el 25% a el asegurado y el 12.5% restante a el Estado.

11.- La Seguridad Social para las Fuerzas Armadas se aplica específicamente a los miembros del ejército, Armada y Fuerza Aerea Nacional y a sus dependientes económicos.

Este aspecto de la Seguridad Social encuentra sus antecedentes en el Monte Pío Militar, creado por real cédula en 1761.

12.- El servicio de operación es el que prestan los médicos militares a las Fuerzas Armadas, trasladándose aquellos hasta el sitio donde éstos están prestando sus servicios. Sería de gran utilidad que se aprovechara la estancia de estos profesionistas para que prestaran sus servicios no solo a los militares sino a todos aquellos que los requieran sobre todo tratándose de campesinos.

13.- En materia de Seguridad Social a los campesinos se les puede dividir en dos grupos: a) los que son trabajadores del campo y b) los independientes.

Los primeros son protegidos por la ley Federal del Trabajo y los segundos por la Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Social Rural y ambos por el Código Agrario que es en sí un fundamento de Seguridad Social.

14.- La mejor semilla de los pueblos se encuentra en sus niños, y la responsabilidad más grave de los gobernantes es -- preparar a las nuevas generaciones y de esta manera todos -- los males futuros pueden ser extinguidos. En México contamos principalmente con dos instituciones que dedican sus esfuerzos a esta loable labor I.M.A.N. e I.N.P.I.

15.- El Estado no debe negarles protección a los que tratan de ser sus propios patrones: el bolero, el vendedor de chicles, el zapatero remendón, el ropavejero, el pequeño propietario, y todos nuestros indígenas. El Estado tiene la -- más profunda obligación de ofrecerles los beneficios de la Seguridad Social.

16.- Es pues preciso y urgente la creación de un organismo que vele en beneficio de todos aquellos que hasta ahora no han alcanzado el bienestar de la Seguridad Social. Nuestro México es una nación que no goza de un alto nivel económico y podrá resolver más fácilmente el problema de la Seguridad Social mediante la creación de un instituto u organismo que considere todo lo necesario para toda la colectividad, sin importar tiempo ni espacio territorial.

Así la fórmula: el Estado Mexicano tiene el deber de impartir Seguridad Social en beneficio del pueblo de México, y éste tiene el derecho de gozar de ella.

17.- El organismo que nosotros proponemos abarca la Seguridad Social en toda su amplitud y por tanto comprenderá todos los instrumentos que hasta ahora han venido prestando Seguridad Social en México, como son el I.M.S.S., I.S.S.S.T.E., Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y también los que presta asistencia social como son el I.N.P.I., I.M.A.N. etc.

18.- Los organismos antes mencionados (I.M.S.S., I.S.S.S.T.E., Seguridad Social para las Fuerzas Armadas) que prestan Seguridad Social en México, son clasistas, porque se limitan a la clase obrero-patronal, o a los trabajadores al servicio del Estado, o bien a los militares, y además se exclusivizan en la prestación de los servicios médicos y a satisfacer cualquier otra necesidad.

El organismo, que proponemos, abarcará la satisfacción de las necesidades vitales, y no será para una clase sino para todo el pueblo de México.

19.- Este organismo ya unificado y coordinado abarcará todos los sectores del pueblo mexicano. Tiene por delante -- una lucha que es de titanes, su sistema debe ser íntegro y vigilante de los medios económicos de subsistencia. Su nacimiento no proviene del derecho laboral, su finalidad no es tampoco clasista, su fundamento es el principio de que todo ser humano por el hecho de serlo tiene el derecho de exigirle al Estado le proporcione los medios de subsistencia.

20.- A este organismo conviene desprenderlo de la Centralización para que tenga independencia de servicio ya que satisficará una necesidad de tipo general. Tendrá desde luego a su cargo la realización de un servicio público de orden general, un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio y la participación de los funcionarios -- técnicos en la dirección del servicio.

Desde luego conservará la unidad con el poder político para no crear así un Estado dentro de otro. Tendrá cierta autonomía con relación al servicio que presta (Seguridad Social), personalidad jurídica propia creada por un acto legislativo del propio Estado, y tendrá su patrimonio propio, cosa muy conveniente puesto que no es una carga económica demasiado pesada para el Estado mexicano.

21.- El organismo descentralizado propuesto cumplirá con la prestación de un servicio eminentemente público, nacional y obligatorio. En dicho organismo habrá una participación activa del pueblo de México en la administración y dirección del mismo. Es decir el pueblo no solo recibirá pasivamente los beneficios que le imparta, sino participará activamente dentro de él.

22.- Con relación a su régimen patrimonial este organismo se allegará de fondos con un subsidio que el Estado le proporcionará, y todos y cada uno de los mexicanos de acuerdo con sus posibilidades darán una prima de seguro.

Si algún mexicano no tiene dentro de sus posibilidades para pagar la prima, las primas de los demás mexicanos cubrirán la suya. Sin embargo ésto será objeto de grandes y profundos estudios económicos obedeciendo a un plan nacional.

23.- Dicho organismo efectuará esta magna labor creando subsidios y asignaciones familiares, seguros contra paros, controlando las plagas de la miseria y carencia de habitación, y lo más importante el seguro de desempleo en el cual incluría colocar a los individuos en donde pudieran trabajar de acuerdo con sus posibilidades físicas, mentales, técnicas, etc. También deberá incitar al Estado y a la iniciativa pri-

vada a crear fuentes de trabajo, y así el individuo podrá - satisfacer sus necesidades por sí mismo, sintiéndose útil a la vez que le sea útil a la sociedad.

24.- La Seguridad Social impartida por este organismo descentralizado fincará su organización técnica en simplificación de trámite, eliminación lucrativa, reducción de costos para consolidar una protección integral..

25.- Los resultados de lo expuesto serán, preferentemente:

A.- La unificación de todos los instrumentos que prestan Seguridad Social en México en un solo organismo descentralizado con patrimonio propio, que tendrá como consecuencia lógica una disminución en el costo administrativo en la prestación del servicio público.

B.- Esta unificación traerá consigo la administración en su totalidad del régimen de Seguridad Social en todo el país, canalizando y perfeccionando el sistema problemático-social-económico que actualmente se haya disperso.

C.- Con ésto el criterio a seguir respecto a la Seguridad Social será más homogéneo y por tanto más fuerte.

D.- Ya instituido este organismo descentralizado, unificado y coordinado, podrá efectuar unos estudios concientes y una planeación efectiva en esa labor de titanes que es llevar a cada uno de los mexicanos los beneficios que ofrece - la Seguridad Social.

E.- Así no solo será la clase laborante mexicana la -- que se beneficie con la Seguridad Social sino será el pueblo de México.

F.- El régimen de Seguridad Social en México se desenvolverá y acrecentará lo cual es el propósito del Estado Mexicano.

G.- Dicho organismo descentralizado hará que el régimen de la Seguridad Social en México sea más funcional y práctico, absorbiendo por tanto no solo los instrumentos que pres-

tan Seguridad Social sino aquellos que prestan ya asistencia o ya beneficencia social.

H.- El Estado se reservará la tutela administrativa de dicho organismo, pero éste podrá lograr consolidar una protección integral.

I.- La Seguridad Social se extenderá no sólo a todos -- los mexicanos, sino a todos aquellos individuos que se encuentran dentro del territorio nacional.

N O T A S .

- 1).- García Maynez Eduardo " Introducción al estudio del Derecho" Ed. Porrúa. 1964. Pág. 95.
- 2).- Díaz Lombardo Francisco G. "Introducción al estudio de los problemas de la filosofía del derecho". Ed. Botas 1956.
- 3).- Moral Anicomaco, Libro Quinto, Pág. 152-182. Colección Austral Espaza Calpe 1946.
- 4).- González Díaz Lombardo Francisco X. Obra citada Pág. 254.
- 5).- Cfr. " " " " " " " " 254
- 6).- Donat Ethica Speciales, cap. V Pág. 2.
- 7).- Recasens Siches Luis "Tratado General de Filosofía del Derecho". Ed. Porrúa. 1965. Pág. 19.
- 8).- Preciado Hernández Rafael, "Lecciones de Filosofía del Derecho". Ed. Jus. 1947 Pág. 229.
- 9).- De la Cueva Mario, "Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo II. cap. I.
- 10).- "México y la Seguridad Social" Ed. Stylo. 1942. Tomo I.
- 11).- Mario de la Cueva, obra citada Pág. 16. Tomo I.
- 12).- Fray Toribio de Benavente, obra citada. Pág. 22. Libro IV. cap. 51
- 13).- Alfonso Herrera Gutierrez, obra citada.
- 14).- Cfr. Gabino Fraga, "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. 1968.
- 15).- De la Cueva Mario, obra citada Pág. 209. Tomo II.
- 16).- De la Cueva Mario, obra citada Pág. 209. Tomo II.
- 17).- Cfr. Artículo 102, Ley del I.S.S.S.T.E.
- 18).- Cfr. Artículos 15 y 20, Ley del I.S.S.S.T.E.
- 19).- Manuel Camacho López, obra citada Pág. 25.
- 20).- Cfr. Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. Gral. Brigadier Médico Cirujano Manuel Camacho López. Capitán de Navío del cuerpo de Sanidad naval Médico Cirujano Alejandro Marcín Torre.

- 21).- Artículo 22 del Reglamento de Trabajo de los Empleados de los I. de C. y O.A.
- 22).- Artículo 23 del Reglamento de Trabajo de los Empleados de los I. de C. y O.A.
- 23).- Cláusula 136 Contrato Colectivo de PEMEX. Y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. 1969.
- 24).- Martha Chávez P. de Velazquez, "Derecho Agrario en México", Ed. Porrúa. 1964, Pág. 19.
- 25).- Resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General de fecha - 20 de nov. 1959.
- 26).- Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas. OPI/43.
- 27).- Controntar artículo 7 Decreto de Creación, Diario Oficial 19 de agosto 1968.
- 28).- I.M.A.N. Casa de Cuna. Diciembre 1968.
- 29).- Etienne Borne y Francois Henry "El Trabajo y el Hombre".
- 30).- Millot, "Cuestión Social"
- 31).- Gabino Fraga, obra citada.

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

Aristóteles: "Moralia Nicomaco", Libro V, Colección Austra, Espasa Calpe, México 1946.

Beveridge William Sir.: "El Seguro Social y sus Servicios conexos" Trad. Española Carlos Palomar y Pedro Zuloaga. Ed. Jus, México 1946.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Ed. Porrúa, México 1967.

Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Petroleos - Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. México 1969.

Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Institución denominada "Nacional Monte de Piedad" Departamento Prendario y el Sindicato Nacional de Empleados y Trabajadores de la misma. México 1968.

Cavazos Flores Baltazar: "Mater et Magistra" y la Evolución del Derecho del Trabajo. Ed. bibliográfica Omeba. Argentina, México 1964.

Camacho López Manuel General Brigadier: "Seguridad Social para las Fuerzas Armadas". Estudio.

Chávez P. de Velazquez Martha: "El Derecho Agrario en México" Ed. Porrúa, 1964.

Código Agrario y Leyes complementarias, Ed. Porrúa, 19 Ed.

Código Civil Para el Distrito y Territorios Federales de - 1928, Ed. Porrúa, México 1968.

De la Cueva Mario: "Derecho Mexicano del Trabajo", Ed. Porrúa, México 1969.

Díaz Lombardo Francisco: "Introducción al Estudio de los - Problemas de la Filosofía" Ed. Botas, México 1956.

- Echázove Trujillo Carlos A.: "Sociología Mexicana". Ed. Porrúa, 2a. Ed.
- Fraga Gabino: "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa. México 1968.
- García Maynez Eduardo: "Introducción al Estudio del Derecho" Ed. Porrúa, México 1964.
- Instituto Nacional de Protección a la Infancia, datos proporcionados por el.
- Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, datos -- proporcionados por la.
- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia. Primera Ed.
- Legislación Bancaria.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y disposiciones complementarias. Ed. Porrúa, México 5ta. Ed.
- Mendieta y Núñez Lucio: "El problema agrario en México" Ed. Porrúa. México, octava Ed.
- Minuta con proyecto de decreto de Ley Federal del Trabajo. México 1970.
- Palomeque Torres A.: "Geografía Económica". Ed. Ramón Sopena. Barcelona, España 1962.
- Preciado Hernández Rafael: "Lecciones de Filosofía del Derecho". Ed. Jus. México 1947.
- Porrúa Pérez Francisco: "Teoría del Estado". Ed. Porrúa. México 1966.
- Recasens Siches Luis: "Tratado General de Filosofía del Derecho". Ed. Porrúa. México 1965.
- Recasens Siches Luis: "Tratado General de Sociología". Ed. Porrúa. México 5ta. Ed.

Trueba Urbina Alberto, Trueba Barrera Jorge: "Ley Federal del Trabajo" reformada y edicionada." Ed. Porrúa. México 49a. Ed.

Tena Ramírez Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. México 7a. Ed.

I N D I C E .	P A G .
INTRODUCCION. . . . .	6
LA SEGURIDAD SOCIAL DENTRO DEL PAÑO RAMA DE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA. . . . .	6
CAPITULO PRIMERO. . . . .	13
LA DOCTRINA DE LO SOCIAL. . . . .	13
I.-1 Justicia Social. . . . .	14
I.-2 Previsión Social. . . . .	18
I.-3 Seguridad Social. . . . .	23
 CAPITULO SEGUNDO. . . . .	 36
LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO. . . . .	37
II.-1 Instituto Mexicano del Seguro Social. . . . .	38
II.-2 Instituto de Seguridad y Servi- cios Sociales de los Trabaja- dores del Estado. . . . .	43
II.-3 Seguridad Social para las Fuer- zas Armadas. . . . .	48
II.-4 Otras Instituciones. . . . .	56
A) Sistemas de Seguridad Social de los empleados al Servicio de las Instituciones de crédito. . . . .	56
B) Petroleos Mexicanos. . . . .	61
C) Nacional Monte de Piedad. . . . .	66
II.-5 Seguridad Social en el Campo. . . . .	69
II.-6 Instituto Nacional de Protección a la Infancia. . . . .	80
II.-7 Institución Mexicana de Asisten- cia a la Niñez. . . . .	89
 CAPITULO TERCERO. . . . .	 95
LA DINAMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. . . . .	96
III.-1 La Seguridad Social no debe ser Clasista. . . . .	96
III.-2 La Seguridad Social en benefi- cio de los Estudiantes. . . . .	96
III.-3 La Seguridad Social en benefi- cio de todos aquellos que no la han alcanzado. . . . .	97

INDICE .	P A G .
CAPITULO CUARTO. . . . .	110
UNIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS QUE PRESTAN ACTUALMENTE SEGU- RIDAD SOCIAL EN MEXICO. . . . .	111
IV.-1 La creación de un nuevo - organismo descentralizado. . . . .	111
IV.-2 Su aspecto Teleológico es la protección a todos los sectores del pueblo mexi- cano. . . . .	113
IV.-3 Manera de allegarse fondos. . . . .	118
IV.-4 Ventajas. . . . .	119
IV.-5 Desventajas. . . . .	120
CONCLUSIONES . . . . .	121
NOTAS . . . . .	129
BIBLIOGRAFIA . . . . .	131