

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

IMPRESO EN MEXICO

MEXICO, D.F.

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**p r e s e n t a:**

**SALVADOR HUERTA BUSTINDUI**

**México, D. F.**

**1971**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mis padres  
SALVADOR HUERTA LOPEZ  
Y  
NIEVES BUSTINDUI DE HUERTA  
por su esfuerzo y confianza

A mis hermanos  
JOSE MANUEL  
Y  
RICARDO

A mi novia  
CECILIA  
por la comprensión  
y cariño brindados

Con agradecimiento  
al maestro licenciado  
CARLOS MARISCAL GOMEZ  
por su inapreciable ayuda

Este trabajo fue elaborado en el  
Seminario de Derecho del Trabajo  
a cargo del distinguido maestro  
Doctor ALBERTO TRUEBA URBINA

## INDICE

|  | Página |
|--|--------|
| PROLOGO  | 1      |
| CAPITULO I   |        |
| ANTECEDENTES HISTORICOS  | 3      |
| A) En México   | 3      |
| B) Evolución y situación actual  | 10     |
| CAPITULO II  |        |
| LA INSEGURIDAD SOCIAL  | 19     |
| A) La inseguridad fenómeno social  | 19     |
| B) Distinción entre el fenómeno de <u>in</u> seguridad social, el propósito de seguridad social y el sistema del Seguro Social | 23     |
| C) Las causas de la inseguridad social. Su clasificación   | 26     |
| CAPITULO III   |        |
| LA SEGURIDAD SOCIAL  | 31     |
| A) Seguridad   | 31     |
| B) Concepto de Seguridad Social. Definiciones  | 47     |
| C) Distinción entre Seguridad Social, Caridad y Seguro Social  | 65     |
| D) Características de la Seguridad Social  | 70     |
| CAPITULO IV  |        |
| SEGURO SOCIAL  | 73     |
| A) Concepto de Seguro Social   | 73     |
| B) Características esenciales. Definiciones  | 78     |
| C) Movimiento del Seguro Social en México  | 98     |
| D) Finalidades del Seguro Social   | 116    |
| CONCLUSIONES   | 120    |
| BIBLIOGRAFIA   | 122    |

## PROLOGO

Este tema lo escogí, por el profundo carácter humano y social que contiene, como demostraré en el desarrollo del mismo. Asimismo, creo necesario el manifestar que este trabajo, aunque bastante elemental trata de ofrecer un concepto un poco mas claro y objetivo, de la Seguridad Social y el Derecho del Trabajo, entendiéndose a ambos, íntimamente relacionados. Digo que ofrece un concepto un poco mas claro y objetivo de las materias mencionadas, en virtud de que lo que he tratado de hacer en esta Tesis, es simplemente recopilar y compendiar al máximo, todas las ideas y conceptos al respecto, ya que hasta la fecha del presente trabajo, a pesar de que se han escrito innumerables obras sobre estos temas, no se ha tenido el cuidado de relacionar, recopilar y compendiar en una sola obra estas ideas. Por este concepto, la presente Tesis no exhibe erudición de ninguna especie, ni se enrola en

complicadas discusiones. En consecuencia, en este trabajo hago un desarrollo elemental, como manifesté en un principio, de la Seguridad Social, enfocada desde el punto de vista de el Derecho del Trabajo, a través del tiempo, y haciendo patente la incansable lucha de los pueblos por conseguir esa tan anhelada Seguridad. Convencido de la Teoría Integral de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social que sustenta el maestro Trueba Urbina, cuando habla sobre Seguridad Social y que manifiesta: "La Seguridad Social por ahora, no es un servicio público, sino un servicio social en razón de la integración de la persona obrera en el todo social, aunque su finalidad es extender su beneficio a toda clase de trabajadores, a los llamados asalariados y no asalariados, porque a la luz de la Teoría Integral del Derecho, todos los prestadores de servicios en la industria, en el comercio o en cualquier actividad, deben gozar de la Seguridad Social, en cuya protección quedan comprendidos los trabajadores no asalariados". Por tanto, con base en la Teoría Integral del maestro Trueba, he desarrollado la presente Tesis, haciendo reiterada mención de que la Seguridad Social es un derecho innato al hombre.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### A) EN MEXICO

Empezaré mi tesis remontándome desde la Conquista de América, con el propósito de tratar de reflejar aunque sea de un modo un tanto somero, como van apareciendo en América -entendiéndose ésta como la Nueva España- los sistemas de protección y defensa contra la inseguridad.

Y así podemos ver que en los inicios de la Colonización Española, se establecieron los llamados "Repartimientos" para con esto calmar a los colonos españoles descontentos, esto es, se les concedió a cada colono un grupo de indios, que les sirvieran de criados o se dedicaran en provecho de aquellos, a la labranza.<sup>1</sup>



A raíz de la rebelión de estos españoles en la España la, dirigidos por el llamado Roldán, se estableció la costumbre de repartir, exigiendo a Colón la aceptación de la práctica. La Reina Isabel condenó abiertamente esta costumbre, ordenando al Gobernador Nicolás de Ovando (1502-1509), que pusiera en libertad a los indios repartidos y que, de acuerdo con los caciques, fuera señalando el tributo que debían satisfacer como "vasallos libres", siendo necesario, "compelerles a trabajar en las cosas de nuestros servicios, pagando a cada uno un salario que justamente vos pusiere e devieren de aversegún la calidad de la tierra". Como es lógico y humano, este intento de libertad, por reacción, constituyó un fracaso rotundo en el orden económico, pues los indios hicieron uso del derecho que se les concedía abandonando las tierras de la branza y poblados, rehuyendo todo contacto posible con los españoles. Con esto se obligó a una rectificación de la política inicial por parte de los reyes, autorizando nuevamente el Sistema de Repartición, según se desprende de la Carta acordada el 20 de diciembre de 1503. Estos Repartimientos, se concedían de modo temporal de acuerdo con la Real Cédula de 14 de agosto de 1509, al negarse en ésta, una petición de los pobladores de la Española, para que se le señalasen indios de por vida.

Posteriormente, en el año de 1599, en carta poder dirigida por Fernando el Católico a Diego Colón, se hace el Repartimiento a título de "Encomienda".<sup>2</sup>

Se dice que es dudoso que se repetara el concepto tradicional de "Encomienda", pues ésta, en la Edad Media en España, era una institución de protección, pues aquella se deriva de la MANPUESTA (Manu posta), que se ha definido como: "la facultad del señor de conferir a un vasallo la facultad necesaria para que, en nombre suyo y bajo su inmediata dependencia, ejercitase un derecho". Consecuencia de la Manpuesta, era la Encomienda, que en un principio, no fue otra cosa que la natural protección que el señor debía a las personas y bienes de sus vasallos.

Pero esta tutela o protección que era una Institución, se convirtió, desnaturalizándose, por razones obvias, - en un sistema de lucro y de abuso del poder, como aconteció - en definitiva, con la singular Encomienda en América y la Nueva España.

Los españoles de la aventura, habían de convertir la Encomienda, originariamente sistema de protección, en esclavitud prácticamente. Pero frente a este tipo de españoles, había otros, afligidos por la triste condición en que se encon-

traban los indios; muy especialmente eran religiosos como por ejemplo Fray Jerónimo de Mendieta, Bartolomé de las Casas, -- Juan de Zumárraga, etc.

Entre uno de los primeros logros para proteger y defender a los indios, fue el conseguido por el Padre Montenos, por medio de las primeras ordenanzas destinadas a proteger a los indios, y a que se les diera mejor trato, y que se promulgaron en diciembre de 1512, conociéndoseles a éstas con el nombre de Leyes de Burgos.

Estas leyes limitaban los abusos de los encomenderos, y para mayor garantía establecían un Sistema de Inspección de su estricto sentido para el que fue creado esta Institución y para su cumplimiento exacto, y en resumen, disponían:

1o. Que el trabajo había de limitarse a dos períodos de cinco meses anuales, separados por un descanso de cuarenta días, en el que los indios atenderían a las labores de sus -- bienes propios.

2o. Que a las minas solo iría un tercio de los in--- dios encomendados.

3o. Que para evitar las caminatas, que eran obliga--- das para trasladar a los indios desde sus poblados a los luga

gares de trabajo, se hicieran chozas cercanas para habitación, iglesias para los rezos y acotaciones en las posesiones del encomendero para que las cultivaran para sí los indios.

4o. Que se dieran alimentos proporcionados al trabajo.

5o. Que a las mujeres embarazadas solo se les dieran trabajos pequeños, como a los niños.

6o. Que a los caciques se les señalaran ocupaciones menos serviles.

7o. Que se designaran visitadores para vigilar el cumplimiento de estas Ordenanzas, especialmente en lo tocante al trato y pago de salarios.

Todo ello, además de constituir un sistema de protección, que como vemos significa toda una "reglamentación laboral", tenía el interés de incluir como previsión cotos obligatorios, para que en su beneficio los cultivaran los indigenas encomendados.<sup>3</sup>

Después siguió el Padre Vitoria con su famosa Relectio de Indis, que intentaremos resumir a continuación y que se divide en tres secciones:

En la primera, establece de modo concluyente la soberanía que los indígenas del Nuevo Mundo, tenían sobre los territorios que ocupaban, sentado esto, examina los títulos en virtud de los cuales, los españoles se han establecido en estos territorios.

En la segunda sección, hace la crítica de los títulos esgrimidos comunmente por los juristas y estadistas españoles, para justificar el hecho de la Conquista, títulos que califica de ilegítimos y que se rechazan.

Por último, en la tercera, enuncia los títulos que -- por su parte considera legítimos, para justificar la presencia de los españoles y en general de los europeos en América y la Nueva España, pero no cohonestan la conquista de los territorios.

Así, este alto espíritu de estos grandes personajes, -- se va infiltrando en la Legislación de Indias, interesante -- sistema legal de protección contra la inseguridad de los indios y protección, que no obstante ser difícil afirmar que se aplicará con todo rigor, vino a mitigar al menos en parte los abusos que se cometían.

Por tanto, los Repartimientos y Encomiendas se fueron

aboliendo de manera general, y dieron origen a la Institución de la "MITA", misma que atenuó someramente la explotación de los indios, en cuanto a que solo se obligaba a los indios a presentarse en los pueblos a arrendar sus servicios a los particulares por tiempo limitado. Repudiados pues, los Repartimientos y Encomiendas por la presión de los antecedentes anteriormente citados, resultaba lógico que se recurriera a la imposición coactiva del trabajo, en interés público.

Al fin se llegó a la instauración de la protección de los indios, dando con esto una "cierta seguridad" a los indios o clase trabajadora, reconociendo la investidura y función a los eclesiásticos, en virtud del celo que habían evidenciado en defensa y para seguridad de los débiles. Fray Juan de Zumárraga había llegado a excomulgar a los que maltrataban a los indígenas, y otros prelados, llegaban hasta negar la absolución a todos los que tenían cargo de conciencia por esta razón.

Mas tarde, se trocó la función protectora en Oficio Seglar, desvinculándolo de los Obispados, como consecuencia de que los roces entre Autoridades, que en vez de disminuir como se suponía, se aumentaron y para que no se diera lugar al desprestigio de los prelados, que derivaba de la función

que entrañaba lucha y polémica. Por tanto, se dió al cargo - la independencia necesaria, llegando en último término, a --- unirse esta misión a las audiencias, con merma de la profun- didad humana de la actividad al convertirse, en cierto modo, - en procedimiento jurisdiccional.

Así transcurrió la época o etapa Colonial, a lo largo de tres siglos sin que hubiera habido alguna reforma trascen- dental, para efecto de ofrecer a la clase trabajadora "seguri- dad", entendida ésta en amplio sentido.

#### B) EVOLUCION Y SISTEMA ACTUAL

En cuanto a la época de Independencia de México, tam- poco podemos agregar algo nuevo que viniera a suplir esa inse- guridad de nuestro pueblo, pero justo es reconocer que como - el nombre de esta época lo indica, había un sinúmero de co--- rrientes ideológica, que bullían en las mentes del pueblo me- xicano, ya por un lado, las "Declaraciones de los derechos -- del hombre y del ciudadano" pronunciadas solemnemente en la - Independencia Norteamericana (1776), y por otro, la inspira-- ción del Marquese de Lafayette en la Declaración Americana, -- que sometió a la Constituyente Francesa siendo finalmente --- aprobada en el año de 1789, todas estas corrientes influyeron

notoriamente, inspirando pasiones políticas en México, y que pusieron la pauta para luchar por conseguir el derecho, la seguridad, la igualdad y la libertad a que nuestro pueblo se le debía. En esta etapa de nuestra historia, por las constantes revueltas por la lucha de ideologías, así como los lógicos, reiterados y efímeros cambios de poder, fueron los "acomodamientos naturales" para sentar una base firme, que posteriormente, se afianzó y dió lugar a nuestra actual "Seguridad Social".

México, antes de la Constitución de 1917, advirtió -- certeramente que la Doctrina contenida en las Declaraciones de Derechos Norteamericana, --según informaba la dogmática de todas las Constituciones modernas tipo de aquel tiempo-- no se podía, mediante la Constitución escrita, rígida, dar cautela a la igualdad de condición de todos los hombres, aunque su reconocimiento teórico expresamente se formulára, más aún, sin auténtica igualdad, no puede existir verdadera, profunda y -- trascendente, la libertad para el hombre y el ciudadano.

Emilio Castelar, en las Cortes Constituyentes de la Revolución de septiembre de 1869, expresó este apotegma: "La libertad es para los vencidos". Esta improvisación, creo yo, está henchida de sentido, pues no sólo es valedera en lo polí



tico, sino también en el área estricta de lo jurídico. El - poderoso, el imperante, no necesitan de la libertad, la tie-- nen por su propio poder y para sí, pragmáticamente la pueden administrar; la libertad debe ser una garantía del súbdito, - del débil, del prácticamente desigual o en posición inferior, tanto en lo político o social, como en el área contractual.

Sin ir mas lejos, -aparte y como complemento de lo ya dicho acerca del nacimiento del Derecho Laboral, liberándose del estrecho criterio jusprivatista- podemos observar que el derecho formal e indiscutible del trabajador, para concluir - con cualquier patrón en contrato de servicio, prácticamente - no significa capacidad alguna para el que desea el trabajo, - por necesitar imperiosamente, aún angustiosamente, ganar el - salario; no tiene libertad de contratación, no puede fijar -- condiciones para la labor a realizar, ni en lo concerniente a la cuantía de la soldada. En el juego de voluntades, es mas- poderoso el patrón o la empresa para determinar a su arbitrio estas condiciones y ofrecerlas al desocupado, ya sea para que las acepte o en su caso las rechace, y todavía en el supuesto más normal de apremio y urgencia económica, imponerlas al que solicita por necesidad. En este acontecimiento, desgraciada- mente no existe igualdad entre los contratantes, no aparece - la libertad contractual necesaria que se supone y previene el

Derecho Privado. La libertad contractual, por ello, entraña la posibilidad de usarla, y en desigualdad de potencia, es -- imposible.

"El Derecho en su forma mas pura y perfecta, se realizará en aquel orden social en el que esté reducida al mínimo, la posibilidad de abuso, tanto por parte de los particulares como por parte del Gobierno", señala Edgar Bodenheimer y añade: "El Derecho en conjunto, comporta igualdad y no sujeción: en su forma pura, es una relación entre iguales, no entre superior e inferior".<sup>4</sup>

Averiguado pues, que el Derecho justo impone un equilibrio de posibilidades, una relación entre iguales, en el Derecho Privado, normativo, se sancionará la libertad contractual, por reconocer igualdad entre las partes o equivalencia, pero en el Derecho Laboral, en la Relación de Trabajo, habida cuenta de la notoria desigualdad de los contratantes, la Ley suple la deficiencia de posibilidad y viene a compensar esta desigualdad, convirtiéndose el Derecho Privado en Derecho Público, tutelar de las clases trabajadoras, declarando nulas - todas las condiciones pactadas o renunciadas que el obrero -- formule en contradicción con la misma Ley o en perjuicio de -- sí mismo, es pues la garantía de los trabajadores, es otorgar les "seguridad".

Mas esta orientación, que creara una rama genuina y singular del Derecho, pareció a primera vista, un derecho privativo de una clase social, sin advertir lo que antes se ha dicho, que era una simple consagración de un derecho, restaurando su esencial pureza; y además a la sociedad íntegra, no solamente a una parte o estamento, interesaba o interesa conocerlo, tanto como los derechos individuales que habia consagrado. Por tanto, ya se demandaba por imperio de la necesidad, de la realidad, un neoliberalismo o intervencionismo, un Estado que no sólo garantizara los derechos individuales, sino también los intereses de la sociedad, que consagrara el Derecho al trabajo y tutelara el de los trabajadores.

Por ello, ascendió el nuevo Derecho a rango Constitucional, pues habia necesidad de insertar en las tablas de derechos o en la Dogmática Constitucional, junto a los derechos del hombre y del ciudadano, los "sociales y del trabajo". -- Con el tiempo y trabajaosamente se abría paso a la idea. En este aspecto fue profética la Constitución de México de 1917.

Así fue adelantándose México en este aspecto, al resto del mundo. El diputado de la Constituyente de Querétaro, licenciado José Natividad Macías, en un memorable discurso -- parlamentario, lo recuerda: "Cuando el Jefe Supremo de la Re-

volución se estableció en el puerto de Veracruz, su primer --  
cuidado fue haber dado bandera nueva a la Revolución que en--  
tonces se iniciaba; y esa bandera queda perfectamente estable  
cida en las adiciones que al Plan de Guadalupe se hicieron en  
12 de diciembre de 1914. De entre las promesas que el Jefe --  
Supremo de la Revolución hacía a la República, se hallaba la--  
de que se le darían durante el período de lucha, todas las le  
yes encaminadas a redimir a la clase obrera de la triste y mi  
serable situación en que se encontraba".<sup>5</sup>

Ahora bien, sin desdeñar la Constitución de 1917, la--  
Garantía de los Derechos Individuales, los Derechos del Hom--  
bre y del Ciudadano, muy al contrario (en el ordenamiento ju--  
rídico mexicano, están protegidos además estos derechos por --  
el Juicio de Amparo) se añadió la consagración de los Dere---  
chos del Trabajo en el Artículo 123, de cuyo precepto fue po--  
nente el diputado Macías, que en el discurso citado expuso --  
su doctrina. Culminando con ésto, todos los esfuerzos y lu--  
chas del pueblo, por conquistar eso: su derecho a una seguri--  
dad social, a través de cuatro siglos y medio de opresión y --  
de inseguridad.

A partir de la promulgación de nuestra Constitución, --  
se destaca la amplia tabla de derechos sociales garantizados,

y con este criterio, se fundamentará y adaptará años después, el Tratado de Versalles.

Estos precedentes impulsaron e impulsan actualmente a interesantes movimientos políticos, tendientes en la mayoría de los países a transformar su Carta Magna, inscribiendo en ella los preceptos básicos del Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

Y vemos que ya las nuevas Constituciones, declaran -- que el trabajo es un derecho y un deber una función social. -- Y tanto las normas generales como las que regulan el trabajo -- en sí, constituyen una realidad como es evidente, son pues -- preceptos de protección al trabajador reglas en definitiva de la Seguridad Social, y por lo que atañe concretamente a México -- en cuanto a Seguridad Social propiamente dicha, nuestra -- Constitución de 1917 previno acertadamente en el Artículo 123 inciso XXIX que considera de utilidad pública la expedición -- de la Ley del Seguro Social, para regular aquella.

Por último, este pleno reconocimiento de los derechos del trabajo y a la seguridad social esenciales, que México -- plasmó en su Carta Magna Constitucional, queda solemnizado -- por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (en -- la que México fue el principal exponente) que aprobó la Orga-

nización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y en la cual de los Artículos del 1 al 21, se consagran la Libertad y la Garantía de los Derechos en todos los órdenes; -- los Artículos 22 y 23, contienen las Garantías y los Derechos del Trabajo, la protección contra el desempleo y a la Seguridad Social particularmente, así como también la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad de todo miembro de la sociedad y al libre desarrollo de su personalidad.

Pasaré a reproducir el Artículo 22 de dicha Declaración, toda vez que quiero hacer notar el profundo sentido humano, social y político que contiene, además de que todavía está vigente:

Artículo 22. "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

Actualmente, México es pionero en lo que toca a la América Latina, en cuanto a Seguridad Social y uno de los más

altos exponentes con relación al resto del mundo.

## CAPITULO II

### LA INSEGURIDAD SOCIAL

#### A) LA INSEGURIDAD FENOMENO SOCIAL

La inseguridad social depende de manera general, de las realidades concretas dentro de las cuales, se desenvuelve el proceso social y en este sentido, puede haber factores de esta inseguridad que obedecen a causas físicas, a causas biológicas o a causas sociales. Las que obedecen a causas sociales, se han venido remediando, o intentando remediar, creando estructuras de defensa colectiva, que se puede decir quedan vinculadas al Estado, convirtiéndose en una función de autoridad o de soberanía; las que obedecen a causas físicas, han venido quedando vinculadas al proceso de evolución económica; y los que derivan de causas biológicas, son el contenido de lo-



que designamos como inseguridad social y encontramos naturalmente, la interdependencia de los otros factores señalados, - su conexión, pero no trataremos de ellos.

Decimos que la inseguridad, es un fenómeno social, -- pues la vida del hombre principia sin la voluntad, se desarrolla con ella cada vez mas a partir de la niñez y termina también, sin que la voluntad pueda de manera general intervenir, es principio y fin de la vida en que la voluntad humana no interviene. Ahora bien, el desarrollo de la vida es en realidad, un desarrollo de la voluntad, aunque se deben apreciar y estimar en su valor las vicisitudes que se le imponen, no que ridas, independientes y extrañas a su voluntad, la enfermedad por ejemplo, debida a causas biopatológicas, el desempleo, derivado de factores económicos y sociales. El hombre, la posibilidad de su vida y la de su familia, dependen de la actividad productora que les sirve para satisfacer sus necesidades, por ende, la inseguridad del tipo a que nos venimos refiriendo -social- es aquella que tiene como consecuencia, disminuir o anular la actividad productora del individuo y como derivación ineludible, que sus necesidades vitales y las de los suyos, no puedan satisfacerse.

En un aspecto, la inseguridad social consiste en que la persona, por acontecimiento extraño a su voluntad, no puede satisfacer sus necesidades primarias, que puede llegar inclusive a suprimirlas totalmente con la vida misma, y en el otro, la extinción de la vida del individuo, tiene una clarísima repercusión en la posibilidad o imposibilidad, de que su familia pueda satisfacer sus necesidades. Si estas necesidades, se vienen satisfaciendo merced a la actividad de la persona, la supresión de esa actividad, tiene una repercusión económica en dicha familia, y es esta eventualidad, un elemento que debe tenerse en cuenta de modo indispensable, tanto para la determinación del problema, como para los medios que puedan servir para satisfacerlas. Eliminar la causa por la cual la actividad económica y productora del individuo, se disminuye, afecta o se extingue, y el medio por el cual se compense esa disminución o supresión de actividad, serán dos medios diferentes, pero tenderán en definitiva a una finalidad semejante, pero que no son idénticos ni en sus propósitos ni en su motivación.

Ahora bien, cabe señalar que la "familia" como todos sabemos es la célula social elemental y básica de cualquier nación, y ésta será fuerte, unida, organizada y mejor en la medida que lo sea aquella. Así Augusto Comte señala atinada-

damente que: "El elemento social es el grupo y no el individuo" y agrega: "Se trata de encontrar aquella parte mínima -- de la sociedad que sea semejante a la sociedad. Y entonces damos con la Familia, que es el elemento social en su mínima-expresión. Es aquella sociedad mínima que ya no es susceptible de dividirse; representada típicamente por 'la pareja humana".<sup>6</sup>

De manera concreta, durante la vida del individuo se disminuye su capacidad productora, a consecuencia de enfermedades, como líneas anteriores se dijo a guisa de ejemplo, a consecuencia de accidentes, o se aumenta la necesidad cuando menos de manera transitoria, en el momento del nacimiento de los hijos y durante la época en que éstos, no pueden llenar por sí mismos sus necesidades. Estas son condiciones biológicas, hechos de base biológica, por tanto, la inseguridad social como antes se mencionó, proviene fundamentalmente de causas biológicas y es la repercusión social de la forma de vida de la humanidad, que entonces ya reviste principalmente un aspecto económico.

El fenómeno así descrito, necesariamente es tan antiguo como la humanidad misma, y tan general que no solamente existe para el individuo que vive en sociedad, sino aun para

el individuo, a quien se considera simplemente existente y --  
sin ninguna relación social.

En resumen, la inseguridad es un fenómeno social, por  
que descansa en razones biológicas fundamentales e ineludi---  
bles, así como en razones o causas contingentes de tipo so---  
cial, pero de constante operación, sin que al usar la palabra  
razones, se quiera decir o hablar de ideaciones y juicios, si  
no mas bien de hechos extraños, causas y concausas, cuya eli-  
minación está fuera de las posibilidades humanas.

**B) DISTINCION ENTRE EL FENOMENO DE INSEGURIDAD  
SOCIAL, EL PROPOSITO DE SEGURIDAD SOCIAL Y  
EL SISTEMA DEL SEGURO SOCIAL**

Para este estudio, resulta indispensable precisar los  
conceptos que envuelven las palabras que hemos de usar, se de  
be aclarar pues, el contenido de lo que se quiere expresar --  
cuando se habla de Seguro Social, cuando se alude a la Seguri-  
dad Social y definir cual es la substancia de estas expresio-  
nes. El Seguro Social, lo mismo que los sistemas de Seguri-  
dad Social, son eso, precisamente sistemas, o lo que es lo --  
mismo, acción regulada con un propósito y subordinada a prin-  
cipios que la informan, la limitan y la proyectan hacia el --  
porvenir.

Tienen un sentido teleológico, lo mismo que una técnica propia, al igual que una serie de supuestos teóricos en los que se fundan. De tal manera que los sistemas de Seguro Social y los de Seguridad Social, tienen un propósito y un valor teleológico, como antes se ha dicho, y el fin perseguido, el objetivo propuesto, es la protección de la sociedad, ya sea parcial o total. No son equivalentes pues, las dos expresiones, sino que en realidad existe entre ellas una diferencia muy clara, ya que una, se refiere al fin que el remedio de la inseguridad persigue, y la otra, un medio concreto y restringido por el cual se trata de lograr una solución.

Por otro lado, el concepto de Seguridad Social, no obstante su forma claramente afirmativa tiene un contenido que es negativo en sí mismo, puesto que está constituido en suma, no por la Seguridad Social anhelo del hombre, remedio a su necesidad, sino por el más dramático de la Inseguridad Social. Así vemos que el fenómeno real, es la inseguridad social y el objetivo que se trata de lograr por medio de los seguros sociales, como ha quedado señalado, es la seguridad social.

Si se comparan estos dos conceptos y se postula el propósito de lograr la seguridad social, se está afirmando al

mismo tiempo, la existencia vital, real, positiva de un estado de inseguridad social, y la necesidad de este propósito, - así como la utilidad urgente de hacerla desaparecer. La validez de estas afirmaciones, depende en esencia de la realidad de la inseguridad y de que ésta sea perjudicial para el hombre individualizado, para su familia y para la vida de la sociedad. De tal manera, que en esta afirmación viene implícito además, un juicio de valor que se pudiera definir en pocas palabras; la inseguridad social es un mal, y por tanto, es -- una buena labor buscar la seguridad social, tratar de obtenerla y cuando menos el contenido del propósito o de la tendencia, inspira su realización un valor moral con un objetivo general permanente, pero con finalidades próximas cambiantes y con variaciones técnicas determinadas por la estimación de la eficacia de los medios empleados, para lograr cada una de las metas concretas y particulares.

Se confirma en este caso, la afirmación de Max ----- Scheler en el sentido de que: "la acción social está influida por los cambios que los fenómenos reales sufren entre sí, por la apreciación que de ellos se hace, percepción subjetiva que origina un juicio que informa los propósitos inmediatos, así como en los medios empleados para lograrlos y, al mismo tiempo, está influida por la elaboración conceptual que puede --

referirse a los fenómenos en sí y a los propósitos o a los medios para lograr los objetivos de tratamiento; paralelamente se crean y evolucionan, otras técnicas de diverso contenido y tendencia, factores también de cambio, que se aplican directamente a su objetivo genuino y se extienden y aplican a otros problemas diferentes".<sup>7</sup>

Lo anteriormente dicho, nos lleva de la mano a la afirmación de que todos los sistemas de Seguridad Social, así como el concepto general que los inspira, son concepciones dinámicas que no corresponden a la estática social y que tienen como característica fundamental, cambiar en relación con el tiempo y la sociedad en que se instituyen. Característica común ésta, a todas las estructuras sociales que en sí mismas constituyen medios tendientes a canalizar la acción general, precisarla, regularla, pero siempre cambiantes en la forma y en muchas ocasiones en el fondo.

C) LAS CAUSAS DE LA INSEGURIDAD SOCIAL,  
SU CLASIFICACION

Si ensayamos hacer una clasificación de las causas de la inseguridad a las que hemos venido refiriéndonos en términos generales, encontramos que ésta encaja de manera completa

desde los principios de la humanidad en la clasificación de tendencias las amplias hechas en los últimos tiempos, es decir, la que sirve de fundamento al "Plan Beveridge".

Sir William Beveridge divide las causas de las necesidades en ocho grupos, de la manera siguiente:

1) paro; 2) incapacidad; 3) desaparición de los medios de ganarse la vida por las personas que dependen de un salario; 4) vejez; 5) enfermedad; 6) defunción; 7) familia numerosa; 8) necesidades del matrimonio.<sup>8</sup>

La desaparición de los medios de producir, coloca a una persona físicamente apta, en la imposibilidad de ganarse la vida generalmente de manera transitoria; este evento no es necesario e ineludible ni permanente.

La incapacidad, se refiere a la invalidación permanente o temporal, por la actividad de una persona físicamente apta por enfermedad, tanto la contraída a consecuencia del trabajo o en ocasión de éste, o por accidente o por causas ajenas al trabajo mismo. La incapacitación puede ser cualquiera de esas causas, total o parcial, permanente o transitoria.

La defunción, implica un gasto extraordinario, y la imposibilidad o disminución de la satisfacción de las necesi-



dades de las personas que dependen de la persona fallecida; - la vejez, tiene iguales consecuencias, incapacitación total o parcial para ganarse la diaria subsistencia; las necesidades del matrimonio y la familia numerosa, representan en sí mismas, un aumento de gastos para alimentación, curación, atenciones en caso de parto o enfermedad.

En términos generales, se puede decir que todas estas causas pueden considerarse comprendidas en dos grupos: el uno, formado por aquellas que disminuyen o anulan la posibilidad de satisfacer las diarias necesidades, y el otro, por aquellas que significan un crecimiento de la necesidad sin un aumento equivalente de la percepción.

La naturaleza contingente de estas causas, aunque de realización cierta, son indeterminables en el tiempo, y ésto, unido a las demás particularidades señaladas, nos lo presenta con características generales que es conveniente precisar: -- son primarias, básicas, vitales, ciertas en su realización, - inciertas en cuanto al tiempo, es decir, son contingentes, generales y de base y forma de operar biológicas, pero con efectos y repercusión económicos.

Se advierte claramente que, como consecuencia de estas características, habrá siempre en la sociedad quienes ha-

yan sido víctimas ya, en un momento dado, y quienes no habiéndolo sido están expuestos a serlo, o seguramente lo serán en un plazo más o menos lejano. La consecuencia inmediata es -- que son previsibles y, por lo tanto, es posible pensar en medios para evitarlas o para remediarlas, ya sea directamente -- por el individuo, ya sea por grupos más o menos limitados de acción particular, o por una acción social general, pero cualquiera que sea esta acción, tenderá a restablecer la capacidad productora o a cubrir el déficit que presenta. Igualmente, habrá que considerar todos aquellos casos de individuos -- que no están expuestos a estas causas contingentes, porque -- han sido ya sus víctimas.

Cabe señalar el concepto que de Inseguridad ha escrito el doctor Morones Prieto, por lo breve y completo del mismo: "La inseguridad del hombre fue tal vez, junto con su calidad racional, la condición distintiva de la especie en el origen de la historia. De ahí que el fin primero de la comunidad humana haya sido la unión inteligente de los esfuerzos individuales para hacer frente a las acechanzas del medio y a los riesgos de la existencia. La obra de la civilización a través de los milenios no ha de entenderse sino como el marco que ha creado el hombre, por el ejercicio de la solidaridad y por el empleo combinado de la razón y la fuerza, para alcan--

zar condiciones de seguridad y bienestar que hagan posible el pleno desarrollo de su personalidad."<sup>9</sup>

En definitiva, el Seguro Social es la última forma -- técnica de poner remedio a la inseguridad social; es una forma final de un proceso lento cultural de acumulación y de selección de formas.

La conciencia de esta inseguridad social, inquieta al hombre, lo obsesiona, le aflige, le hace infeliz, temeroso -- del futuro. No hay mayor desdicha que la que deriva del miedo al porvenir.

La desdicha, la perturbación psicológica, derivadas -- del miedo al porvenir, amengua la atención, disminuyendo la -- capacidad de trabajo del hombre; la felicidad, la liberación -- del temor, la seguridad en sí, acrecienta el optimismo y la -- capacidad del trabajador, y por consecuencia, la calidad de -- su trabajo mejora y se supera.

Por lo tanto, liberar de esta angustia al hombre, tan -- to como suprimir o mitigar las consecuencias sociales de la -- pérdida o disminución de la energía del trabajo, con la secue -- la de la disminución o pérdida de la capacidad de compra del -- trabajador, es la función de la Seguridad Social.

## CAPITULO III

### LA SEGURIDAD SOCIAL

#### A) SEGURIDAD

Creo necesario que antes de fijar el concepto teórico de la Seguridad Social, es preciso exponer un cuadro general sobre la inseguridad a que está expuesta la clase o población trabajadora, lo cual permitirá captar con mayor exactitud el alcance y significación de la Seguridad, en la previsión general de los riesgos.

a) La previsión, es el conocimiento actual de todos los medios que pueden ponerse en práctica para evitar o disminuir las consecuencias derivadas de los riesgos, que amenazan al hombre en el futuro.

El concepto de Seguridad Social, tiene como eje vital el anhelo congénito del hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestido, casa y educación. -- Por tanto, la realización de la seguridad sólo podrá lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades, lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida, ya presentes como futuros.

b) La observación de la realidad social revela que - en la vida del hombre existen los períodos principales de dependencia económica, uno en la infancia, que podemos decir -- que abarca los primeros 15 años, y otro en la vejez, que cubre las postrimerías de la vida, o sea, de los 60 años en adelante. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que en los períodos intermedios de los límites señalados, puedan sobrevenir épocas en que el hombre es incapaz de ganarse con el producto de su trabajo, los elementos para su subsistencia.

El instinto a la conservación de la especie, enfoca - la atención a la crianza del niño, interés natural que decrece por lógica y es más remoto, cuando se trata de otras clases de dependencias económicas.

c) La protección al indigente, ha prosperado poco me-  
nos que las causas que la gestan, y las instituciones creadas  
con este fin, son escasas y se han desarrollado irregularmen-  
te, con exceso de limitaciones económicas.

Así las historia nos muestra una cantidad de institu-  
ciones, con experiencia de siglos, que han constituido apenas  
paliativos, pues en general han sido incapaces de resolver a-  
fondo, problemas vitales como son el hambre, la miseria e in-  
digencia de los pueblos. Entre estas instituciones, pueden -  
mencionarse las siguientes:

|                                   |                               |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| Guildas                           | Cajas de Ahorros              |
| Cofradías                         | Ahorro Postal                 |
| Collegias                         | Cooperativas                  |
| Sodalitias                        | Cajas Populares de<br>Crédito |
| Cajas de Socorros                 | Ahorro Escolar                |
| Sociedades de se-<br>guros mutuos | Cajas de Capitalización       |
| Montepíos                         |                               |

La caridad y la filantropía, caen en la demagogia, --  
ideas y palabras que de tanto esgrimirse en vano, han perdido  
su significado para resolver los problemas vitales de los pue-  
blos. Varios siglos de experiencia demuestras su escasísima-  
eficacia.

Los niveles de vida del pueblo, no podrán elevarse sólo con los desperdicios de las fortunas que regalan los filántropos y los caritativos. Estos viejos principios de la filantropía romántica, deben ceder el paso a las nuevas ideas, y abnegados sociólogos, están enseñando desde múltiples aspectos, como es posible hacer la Seguridad Social en beneficio colectivo de grandes proporciones.

Podemos hablar también del ahorro, y decir que es el acto de satisfacer necesidades presentes con el menor consumo, permitiendo que los satisfactores no consumidos se constituyan en reservas para atender necesidades futuras, cualquiera que sea su clase.

Como vemos se trata de un acto de previsión, que ha dado y da brillantes resultados cuando existe capacidad económica de ahorro; pero en la medida que la mayor parte de la población depende de salarios insuficientes (como es el caso de nuestro país) se va nulificando la acción del ahorro, limitando las esperanzas de que este método sea capaz por sí solo, para elevar los índices de bienestar social de la población.

En el último medio siglo, las ideas de Seguridad Social han sido preceptos importantes de los programas políti-

cos, pero desgraciadamente la conciencia social real, efectiva de los pueblos y los regímenes de gobierno, todavía están bastante retardados; los derechos y necesidades biológicas de los ciudadanos, todavía tienen considerables limitaciones en su reconocimiento.

La Seguridad Social, tiene por objeto prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo, es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

ch) En sus manifestaciones múltiples, la inseguridad se ha cernido siempre sobre los pueblos, como una calamidad que amenaza la existencia de enormes conglomerados humanos. Esta inseguridad como ya hemos dicho antes, ha sido siempre característica social innata al hombre, un devenir incesante de riesgos que amenazan su existencia, y que van desde los si niestros que azotaron al hombre primitivo, hasta los actuales riesgos realizados e inherentes al enorme equipo de la industria moderna, que año con año según lo demuestra la estadística, va dejando legiones de trabajadores mutilados e incapaces para procurarse el sustento. La gran revolución industrial de los siglos XIX y XX, transformó al mundo de una sociedad agrícola relativamente sencilla, a una sociedad comple



ja y altamente industrializada, que si bien es cierto que ---  
aportó infinitas posibilidades para elevar los niveles de vi-  
da y el índice de bienestar social, también es preciso seña--  
lar, trajo consigo nuevas oportunidades para la opresión y --  
los abusos.

Ahora bien, en la medida en que los sistemas de pro--  
ducción industrial se han venido mecanizando y con ello las -  
actividades fabriles se incrementan, hasta alcanzar inusita--  
das magnitudes, la inseguridad se multiplica, y el número de--  
trabajadores asalariados crece, hasta abarcar fuertes secto--  
res de la población, cuyo porvenir depende única y exclusiva--  
mente del salario y de la estabilidad de sus empleos.

Actualmente vemos que jamás había existido en civili-  
zación alguna, una dependencia de la vida tan ligada al sala-  
rio como la actual.

Cabe señalar, sin que con esto quiera decir que añora  
mos el pasado, citar y meditar en el hecho de que las atrasa-  
das tribus primitivas, tuvieron alimentos y cada miembro de -  
la comunidad pudo disponer de su porción; después el nefasto-  
régimen feudal obligó al señor a responder por el bienestar -  
de sus ciervos y cuidaba de ellos; luego los sistemas gremia-  
les caracterizados por las corporaciones, controlaban sus pro

ducciones y regulaban sus mercados; en el régimen del artesano, las relaciones entre trabajadores y patronos fueron estrechándose con carácter permanente, pero los empresarios todavía se interesaban algo por sus trabajadores, las familias obreras vivían en comunidad y las pérdidas de los empleos no se reflejaban con las consecuencias económicas tan agudas de hoy en día.

d) Vemos que los problemas sociales, con toda la estela de miseria que engarzan, se intensifican con el progreso alcanzado en la mecanización de los instrumentos de producción. Con el maquinismo, el número de poseedores de estos instrumentos tiende a disminuir, pero la magnitud de riqueza que controlan aumenta considerablemente; y correlativo a este incremento "per cápita" de riqueza y de disminución del número de poseedores de instrumentos mecánicos, la población obrera en cambio aumenta, la miseria general se intensifica y el número de ciudadanos sin posibilidades económicas, ni políticas, asume alarmantes proporciones, lo cual se refleja en el horizonte como una amenaza tremenda para los regímenes que han engendrado este caos, cuyos efectos devastadores en vano se trata de evitar con la asistencia pública y las inoperantes instituciones de ahorros.

La proletarización de los pueblos llega a magnitudes que asombran. Así vemos que, los trabajadores que en épocas ya rebasadas se dedicaban a la agricultura y a otras ocupaciones libres, con la revolución industrial están obligados a depender exclusivamente del salario para adquirir los elementos más indispensables para la vida de ellos y de sus familiares. Es mas, los profesionistas libres, van dejando también de tratar por cuenta propia, y dependen cada día más de los salarios devengados al servicio de grandes empresas o del Estado en su defecto.

Ni siquiera los directores de las grandes unidades industriales, tienen seguridad en sus puestos, ya no son dueños de sus negocios; ahora son meros empleados de empresas, con la inseguridad inherente a todo trabajador asalariado.

Las agencias de colocaciones cada día están más atareadas con la atención de trabajadores que buscan cualquier clase de actividad remunerada para ganarse la vida.

La inmensa mayoría de los trabajadores asalariados están sujetos a la inseguridad, su felicidad, sus anhelos y esperanzas, se encuentran estrechamente ligados a los azares de sus empleos. La vida de los asalariados, es cada día más precaria e inestable; el temor a la pérdida del trabajo, los ace

cha constantemente, llenándolos de angustia, desde la infancia hasta la tumba, el asalariado está obsesionado por el fantasma de la miseria y la pobreza.

Los empleos se pierden permanente o temporalmente por los accidentes y las enfermedades. Los riesgos que acechan al trabajador, tienen mayor trascendencia social y económica, que los sufridos por el capital, pues el asalariado afronta con su reducido salario, las consecuencias económicas derivadas de los siniestros, disminuyendo por tanto, su poder adquisitivo hasta colocarlo en una situación angustiosa de infraconsumo, trayendo consigo grandes privaciones para él y para sus económicamente dependientes.

d) La imprevisión económica con sus características actuales, es un hecho social del último siglo, pues mientras los grandes almacenes tienden a encontrarse atestados con artículos de primera necesidad, como alimentos, vestidos, zapatos y medicinas, ésto como consecuencia de la sobreproducción mundial que periódicamente se presenta y, sin embargo, siempre hay miles y millones (tanto en nuestro país como cualquier parte del mundo) de hombres, mujeres y niños hambrientos, enfermos y sin vestido que acuden a la caridad pública y pelean por mejores condiciones de vida.

En las edades primarias, la inseguridad dependía en su mayor parte, de las fuerzas naturales, casi incontroladas por el hombre, mientras que en la imprevisión actual, es una característica congénita al régimen de abundancia monopolista creada por el hombre.

f) La inseguridad produce en los trabajadores un estado constante de intranquilidad, que hace imposible la vida, trastorna las libertades y frustra los propósitos que tienden a la búsqueda del bienestar social.

En todas las épocas, los esfuerzos de la sociedad se han encaminado a disminuir las consecuencias económicas, derivadas de la inseguridad, e impedir la realización de los riesgos evitables que la acechan. Mucho se ha conseguido en este afán de protección y puede decirse que hoy en día, las sociedades que ofrecen el más alto grado de seguridad para sus integrantes, son las que han alcanzado el mayor adelanto cultural y económico, pues el establecimiento de un régimen de seguridad económica, ha sido y es, un anhelo supremo de todos los pueblos.

La historia se desenvuelve estimulada en parte, por el deseo que han tenido los pueblos de protegerse contra las calamidades que cernían sobre ellos periódicamente, así se pro-

curan abrigo, morada y los alimentos más indispensables para la vida. Sobre este deseo de previsión, hay un pensamiento - que se atribuye a Séneca y reza: "Los males previstos, resultan menores y esperándoles se convierten en leves".

El establecimiento de un régimen eficiente de seguridad económica, es una aspiración de todos los trabajadores -- que viven de un salario, por que su vida, su índice de bienestar social, su salud, su integridad biológica y cultural, dependen de la estabilidad de sus empleos y de los ingresos por salarios. La más ligera interrupción en estos ingresos o el incremento en sus gastos más indispensables, los condena fatalmente al desamparo y a la pobreza.

El pauperismo en la familia obrera es alarmante, el nacimiento de un hijo agota sus recursos económicos; y si hablamos de enfermedad o muerte en cualquier miembro de la familia, tiene consecuencias desastrosas, los gastos por médico, - medicinas o funerales, dejan tales deudas y que cuya liquidación dura muchísimo tiempo. Los trabajadores asalariados, viven continuamente en un estado de zozobra, por el temor a una muerte inesperada que puede condenar a sus familiares al desamparo y a la indigencia.

El trabajador que no ha podido conservar un empleo fijo, pronto se siente amenazado por una vejez económica prematura, su rendimiento disminuye y por tanto, se le despide por viejo e incapaz físicamente para el trabajo. Las pérdidas de bidas a la realización de los riesgos de desocupación y de invalidez, se reflejan en disminución constante de la produc---ción y del consumo, con falta de ganancia y derroche de energías creadoras.

g) Los siniestros señalados anteriormente, no sólo -menoscaban el bienestar físico y moral de la clase trabajadora, sino que constituyen un enorme obstáculo para la prosperidad de cualquier país, que amenaza la existencia de los regímenes políticos, pues toda estructura social que expone a sus miembros a riesgos constantes, tiene una duración limitada, -tanto en el tiempo como en el espacio. Por eso si un Estado, cualquiera que sea, no cuenta con los elementos y medios suficientes para transformarse, según la dinámica social del mo--mento, estará por tanto incapacitado de medios para conservar se. Y esto lo podemos comprobar, basados en los múltiples casos de golpes de estado, guerrillas y descontentos que surgen en América Latina principalmente y en cualquier otra parte --del mundo.

h) La clase trabajadora, no por mucho tiempo admitirá tales condiciones, ni se conformará con los tan trillados temas de libertad política.

Así vemos que las temporadas de hambre y miseria prolongadas, agotan la paciencia hasta de los mas humildes. El obrero exige y con razón, además de los derechos teóricos a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad, condiciones adecuadas y prácticas a estos fines. Pues la libertad política, sin la consiguiente seguridad económica contra los riesgos, no es sino una farsa. Si se quiere conservar la actual estructura social, se debe brindar tal seguridad a todas las clases asalariadas, pues si no se implanta un sistema de estabilidad económica y social, pronto desaparecerá el presente orden o sistema, substituido por otro menos descuidado de la riqueza y de la libertad humana.

i) Vemos que en las épocas de crisis económicas y de guerra que periódicamente se suceden, el mundo se alarma y se angustia ante el temor de un porvenir incierto, los pueblos sienten la necesidad de recuperar la tranquilidad de las etapas normales, y así los gobiernos se ven impelidos, obligados a estudiar y a establecer formas de seguridad y de previsión más eficaces, que borren lo desconocido y aclaren la perspec-



tiva del hombre en el horizonte. Por tanto, a la luz de estas experiencias y del conocimiento de tal realidad, es posible explicarse, el porque en los años de la última guerra mundial, se gestaron trascendentes reformas de Seguridad Social en México, Gran Bretaña, Estados Unidos, etc.

j) En la lucha por la vida, la previsión y la seguridad, son promesa y esperanza de ayuda, que mueve al hombre -- inspirado por el deseo de aclarar un porvenir incierto, por el anhelo de alejarse de la angustia constante que le producen las privaciones que lo amenazan, cabe reproducir lo que dijo Oswald Stein:

"La voz del orden de la seguridad social ha vencido -- la indiferencia y se ha impuesto la atención general. Para unos la Seguridad Social aparece como logro, como la coronación de una larga serie de reformas parciales e impacientemente esperadas, en tanto que para otros, es la aurora de tiempos nuevos y aún su rasgo distintivo. Unos creen que la Seguridad Social marca el fin de una etapa evolutiva y otros la consideran como el advenimiento de una nueva época. Para nosotros, se trata de enfocar el punto sin exaltación pero en actitud receptiva ante las transformaciones incesantes del orden social. En este sentido, es importante caracterizar las-

funciones de los servicios de seguridad social e indicar los métodos de acción entre los cuales el principal es el seguro-obligatorio".<sup>10</sup>

k) Considero que todos los estados tienen la obligación de prevenir las pérdidas evitables de vidas y las capacidades productivas de sus miembros; de dar a cada trabajador, de acuerdo con sus fuerzas y aptitudes, el mejor empleo de -- sus energías creadoras y además, de colocarlos en posibilidad de servirse de las oportunidades que ofrece la realidad del medio en que actúan y establecer una garantía colectiva, que accione cuando falte el esfuerzo individual.

l) Vemos que la economía racional del capital humano, que proporcione el máximo de bienestar social al mayor número, debe ser incentivo de lucha y acción en todos los pueblos, para atender a los ancianos que han rendido a la Patria hasta el último de sus esfuerzos, incrementar el valor moral y físico de las generaciones activas, y allanar el camino a las generaciones futuras.

m) Ahora bien, en cuanto a la incertidumbre social en que vivía el mundo alrededor del año de 1949, producto de las consecuencias económicas y políticas, el señor doctor David A. Morse escribió:

"La clave del mejoramiento de estas condiciones, que debe ser rápido a fin de que la situación no degenera en el círculo vicioso de la recesión, merma en los niveles de vida, inquietud social general, intentos de lograr la autonomía económica y social a cualquier costo, temor, preparativos para el conflicto y nueva desintegración social y económica, consiste en el aprovechamiento máximo de los recursos naturales en todas partes del mundo, tanto en las zonas insuficientemente desarrolladas, como en los países industrializados, para promover el bienestar general de todos los pueblos".<sup>11</sup>

n) Es preciso señalar que para cualquier programa de política de Seguridad Social a desarrollar, se necesitará de conocimientos exactos sobre patología social, para con esto revelar las causas y los efectos de los siniestros más frecuentes y así tratarlos en función de los perfiles sociales y económicos que se presentan.

ñ) Es moral, ético y humano, el aspirar a contar con seguridad económica, pues este anhelo es una aspiración universal, para poder disponer de mayores oportunidades en el campo de la educación, atención médica completa, salario anual garantizado, trabajo para todos y pensiones adecuadas al cuadro social existente.

Es evidente que para elevar niveles de vida, es preciso reconocer que la mayor eficiencia que se pide al obrero, - debe lógicamente tener su contrapartida en la justicia social que se pide a los empleadores.

Los trabajadores de México, devengan salarios que son insuficientes para afrontar las necesidades y emergencias extraordinarias que los amenazan, es preciso pues, elevar el adquisitivo de esta población, hasta magnitudes que constituyan una garantía positiva, para conseguir la protección eficiente a que tienen derecho y que en este caso es la Seguridad So- - cial, que lleva por finalidad cooperar en esta obra, estableciendo un régimen de protección que sea real, eficiente y ayu de al régimen político a adquirir un sello de tranquilidad so cial y de esperanza.

#### B) CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL. DEFINICIONES

Se ha dicho que las medidas de salubridad tienden a - disminuir el peligro de enfermedades y bajar el índice de mor**u** bilidad. Se dice también que la instrucción y educación de - los miembros de la sociedad, tienen una consecuencia semejan- te, puesto que permiten apreciar el peligro de contraer enfer**u** medades y conocer la importancia de los remedios, y sobre to-

do "de los medios preventivos". Lo uno y lo otro procuran impedir, cuando menos en parte, que se produzcan esos hechos -- contingentes de carácter biológico, y de cuya reparación se -- encarga el Seguro Social. En tal caso y de manera indirecta, se proyecta al mismo fin, o sea, el de eliminar o disminuir -- las causas y las ocasiones de enfermedad o accidente, curar de las enfermedades y reparar las consecuencias de éstas y de -- los accidentes. En definitiva, son dos medios para lograr -- una vida mejor.

Si se recuerda que la producción de enfermedades queda fuera de la voluntad humana, que son de naturaleza contingente, o lo que es lo mismo, no se puede tener seguridad de -- eliminarlas, ambos sistemas, el preventivo, el curativo y compensatorio, tienen una finalidad común de seguridad, como --- reacción de la sociedad contra la inseguridad social. Son -- coincidentes en su teleología, están condicionadas por un propósito mas general, que no es ni el particular del Seguro Social, ni el privativo de la salubridad, de la asistencia o de la educación. Es uno más general: seguridad general para los miembros de la sociedad. Seguridad Social en definitiva.

La satisfacción de necesidades contingentes, está vinculada a esas estructuras; caracteriza e individualiza a ta--

les funciones, a tales reacciones sociales, para obtener conscientemente un propósito. Pero hemos mencionado también que los hechos contingentes e involuntarios, operan sobre actividades conscientes y voluntarias. Las labores productivas que, en el fondo, si dependen de la voluntad humana, tienen por objeto la satisfacción de necesidades económicas, permanentes, no contingentes, de inseguridad social; lo son en tanto que perturban también, y fundamentalmente, la satisfacción de las necesidades perennes. En tal caso, la inseguridad social es básicamente imposibilidad o dificultad permanente, o temporal, de satisfacer las necesidades normales por la operación de las contingencias. El fenómeno central, fundamental, resulta ser la satisfacción de las necesidades permanentes. Es esta satisfacción, la que da la seguridad. Si tales necesidades permanentes estuvieran satisfechas siempre, siempre habría Seguridad Social de manera continua. Así el ingeniero Miguel García Cruz dice: "El concepto de Seguridad Social, tiene como eje vital el anhelo congénito del hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestido, casa y educación. Así la realización de la seguridad sólo podrá lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades, lo cual es solo posible, dando al hombre un régimen de protección contra los-

riesgos comunes de la vida, presente y futuros".

El concepto pues, de Seguridad Social tiene como contenido ese, la satisfacción de las necesidades permanentes. - Los hechos contingentes solo interesan, en ese aspecto cuando menos, en cuanto perturban la regularidad de ese fenómeno central, que en definitiva es la vida íntegra del individuo en sociedad. Es este el fenómeno principal, el permanente; el otro, el contingente es epifenómeno, no es principal, repercute sobre aquel, provoca inseguridad en su marcha y desarrollo. Por esto todas las medidas, todas las estructuras, todas las actividades que tienden a disminuir la perturbación del fenómeno principal, son medios de Seguridad Social, y a mayor abundamiento, no sólo todo lo que tiende a eliminar perturbaciones, sino también lo que tiende directamente a la satisfacción de las necesidades, es también básicamente Seguridad Social. En definitiva, a la Seguridad Social se vincula la satisfacción de la necesidad permanente; las necesidades contingentes, que son obstáculo para satisfacer normalmente las permanentes, son materia y objeto del Seguro Social. De lo contingente a lo permanente en gradación; del Seguro Social a la Seguridad Social, por coordinación.

La Seguridad Social es pues, una proyección de futu--

ro, que se refiere a una sociedad en movimiento, no una sociedad concebida como estática. La actitud mental, psíquica y - aún física, frente a algo que está en reposo, es contemplativa, sin problema externo, sin propósito tampoco; es historia-cuando mas, no es futuro; asimismo tampoco es acción, no es - propósito, es a lo mas conocimiento, no es volición. El propósito, es siempre un concepto dinámico, movimiento, cambio;- lo que no cambia no puede mejorar ni empeorarse, puede ser objeto de conocimiento, aún de ideal por hipótesis irrealizable, hasta de inconformidad; lo cambiante puede ser objeto de deseo que se hace propósito, cuando despierta una acción. En consecuencia, la Seguridad Social incluye un concepto dinámico, fenómeno producido por la actuación de un conjunto de --- fuerzas, en sucesivos estados cambiantes de equilibrio. Antes dijimos que el concepto de Seguridad Social y de inseguridad social, eran dinámicos. Por ello concitan propósitos y - por ende permiten y exigen acción. El cambio a un estado diferente con juicio de valor positivo, con percepción de posibilidad de acción sobre el fenómeno y con acción condicionada a la realización de la situación deseada, es una volición, un propósito. La Seguridad Social es eso: un estado de equilibrio de fuerzas sociales, físicas, biológicas y psíquicas, re presentado intelectualmente, deseado a consecuencia de un jui



cio de valor positivo querido de manera consciente. Es un -- propósito y por tanto envuelve una acción condicionada teleo- lógicamente a la realización de esa finalidad y también valo- rizable de manera técnica, en cuanto es o no eficiente, para- conseguir el fin deseado.

Esta acción, y su objetivo final y general, tienen co- mo el movimiento, momentos, es decir, finalidades próximas, - concretas, parciales, que coordinadas son el contenido del -- propósito general. Tales finalidades parciales, próximas y - concretas, se han designado, con el nombre de Seguridad So--- cial, mas usualmente medidas de Seguridad Social.

Se afirma con razón justificada, que la Seguridad So- cial tiene un origen esencialmente americano, y se atribuye a el gran libertador Simón Bolívar el primer uso de este concep- to. Al realizarse en el siglo XIX, las cruentas luchas por - conseguir la Independencia de América, el prócer usó esta --- idea como anhelo supremo para garantizar la estabilidad polí- tica y económica de los nacientes gobiernos democráticos del- Hemisferio Occidental.

En febrero de 1819, en un discurso pronunciado en la- Angostura, Colombia, hizo un pronóstico filosófico que 152 -- años después llegó a constituir una novedosa verdad, reconoci

da por todas las naciones:

"El sistema de gobierno más perfecto, es aquel que -- produce una mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política".

Inspirado en estos caros antecedentes, el uruguayo Tejera sostiene que la democracia, más que un sentido político, es una concepción filosófica de la vida y debe ser el régimen de gobierno de los pueblos, basados en la libertad, en la tolerancia, en la justicia y en los principios fundamentales de la solidaridad humana. Que a pesar de los múltiples y variados caminos para llegar a la Seguridad Social, los pueblos no deben escatimar esfuerzos para conseguirla, pues así como en el siglo XIX fue de la Independencia de América, este es el - siglo de la Seguridad Social.

En el lapso comprendido entre las dos últimas guerras mundiales, se enfatizó el concepto de Seguridad Social, para significar la creación de una aparato o equipo médico social, que permitiera establecer condiciones propicias para la con--servación de la salud y de la seguridad de la población mun--dial.

En agosto de 1935, al promulgarse la Ley Norteamerica

na de protección a los ancianos, menores, incapaces, ciegos y parados, se usó con tanto acierto el concepto de Seguridad Social, que fue luego ampliamente difundido, al pasar a expresar ideas esenciales en el párrafo quinto de la Carta del Atlántico, en las Declaraciones de Filadelfia y de Santiago de Chile, en la Carta de Garantías Sociales de Bogotá, y en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948.

La Segunda Conferencia de los Estados de América miembros de la O.I.T. (Organización Internacional del Trabajo), celebrada en La Habana en 1939, hizo uso del término de Seguridad Social y empieza desde entonces a observarse la tendencia de fusionar la asistencia pública y los seguros sociales, designándose a estas dos ramas de la previsión, con la connotación general de Seguridad Social.

La O.I.T., publicó en 1942 una obra con el título "Hacia la Seguridad Social", pretendiendo significar con esta idea fundamental:

"La seguridad de proteger a la sociedad a través de organismos apropiados, contra ciertos riesgos a los que siempre está expuesta. Estos riesgos son esencialmente contingencias, contra las cuales el individuo de escasos recursos, no

puede hacer frente eficazmente por sus propios medios y necesita la colaboración estrecha de todos sus compañeros".

En septiembre de 1942, se celebró en Santiago de Chile la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, dándose a la Seguridad Social el sentido que ésta debe significar:

"Una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos; que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y filosófico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva".

La publicación del "Plan Beveridge" en 1942, se ha -- considerado como la aplicación práctica de la Carta del Atlántico y de las cuatro libertades a que se refirió Franklin --- Delano Roosevelt:

- a) Liberación del temor
- b) Liberación de la miseria
- c) Aseguramiento de la libertad religiosa
- d) Aseguramiento de la libertad de expresión

En este avanzado plan, se enfatizó la idea de que sólo garantizando a la población del mundo una seguridad permanente, sería posible liberarla de la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la desocupación.

La "Declaración de Filadelfia" define a la Seguridad Social como:

"El aseguramiento de un determinado ingreso que sustituya a las retribuciones normales de trabajo, cuando estas quedan interrumpidas por paro, enfermedad o accidente; que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad; que supla la pérdida de recursos para vivir, motivada por el fallecimiento de la persona que trabaja para proporcionarlos, y que atienda a los gastos extraordinarios en circunstancias especiales tales como boda, parto y defunción".

En 1945, la Conferencia de Chapultepec sobre problemas de la guerra y de la paz, propuso un amplio plan de cooperación internacional, para lograr un mínimo suficiente de Seguridad Social.

La Segunda Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Río de Janeiro en 1947, reafirmó la necesidad de intensificar los planes de cooperación internacional.

La Comisión de Correspondencia para la Seguridad Social, reunida en Montreal, Canada, en 1948 acordó definir a la Seguridad Social como:

"La liberación de la necesidad, la garantía de los medios de existencia para que en todas las circunstancias, el asegurado disponga de los recursos necesarios para asumir la subsistencia de él y de las personas a su cargo".

El 10 de diciembre de 1948, las Naciones Unidas aprobaron la "Declaración Universal de los derechos del hombre", dando a la Seguridad Social la función siguiente:

"Toda persona tiene derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medio de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad".

Vemos que la Seguridad Social tiene una connotación Universal, en sus propósitos de liberar de la necesidad a los pueblos, y a esta fórmula tienden a evolucionar los regímenes de Seguro Social obligatorio, ampliando su campo de aplicación, las prestaciones y los sujetos a este régimen.

La Seguridad Social evoluciona incesantemente, pero no substituirá a los seguros sociales por saltos, sino lenta-

y gradualmente, en la medida en que también vayan cambiando y lo permitan las condiciones socioeconómicas del cuadro social existente. Sobre esta evolución el señor Leo Wilman opina:

"La Seguridad Social es la vida y los aspectos sociales, económicos y políticos de la vida, cambian constantemente, según las necesidades de las naciones".<sup>12</sup>

La Seguridad Social de nuestro tiempo, significa ya - un Plan General, convenido por todos los pueblos y enarbolado por los gobiernos democráticos, para garantizar la liberación de la miseria y el temor a la indigencia, mediante el suministro de un ingreso permanente, capaz de satisfacer necesidades vitales como alimentación, casa, vestidos y servicios de salud y asistencia médica adecuada. Así, se entrelaza en la economía nacional, como un instrumento eficaz de la política económica y social de las democracias modernas.

El señor doctor Julio Bustos, distinguido experto chileno en materia de Seguridad Social, sostiene:

"La Seguridad Social presenta dos características fundamentales, una en extensión, en el sentido de que debe abarcar a la totalidad de la población y otra, de mejoramiento en el sentido de cubrir todos los riesgos y proporcionar presta-

ciones substanciales, eficaces y suficientes, para el mantenimiento del nivel de vida, alcanzado durante el período de actividad".<sup>13</sup>

El señor doctor José María Goñi Moreno, en la Tercera Reunión Interamericana de Seguridad Social, enfatiza que:

"Habiendo países cuyas doctrinas aparecen como irreductibles posiciones del presente, aceptan coincidentemente la conveniencia de los ideales de la Seguridad Social".

Arthur J. Altmeyer, fija a la Seguridad Social el objetivo de otorgar un mínimo de bienestar para todo el pueblo.

En los Estados Unidos, Abraham Epstein y Arthur J. Altmeyer se considera que han dado la mejor definición sobre Seguridad Social, expresando:

"Es el deseo universal de todos los seres humanos, por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro".<sup>14</sup>

El doctor Ignacio Morones Prieto al hablar de la Seguridad Social, expresa:



"Si somos consecuentes con la teoría contemporánea de la Seguridad Social y más aún, si reparamos en la magnitud de las necesidades que hemos de cubrir y en el atraso histórico de nuestros sistemas de trabajo, tendremos que transformar -- nuestros regímenes a fin de que desborden definitivamente el estrecho marco de las relaciones obrero-patronales. El derecho a recibir prestaciones, no podrá derivar únicamente de la eventual ubicación de una persona dentro del proceso productivo, sino antes bien, de su calidad inalienable de ser humano. De igual manera, los recursos que se destinan a nuestra obra, no han de justificarse ya por el solo principio compensatorio, mediante el cual un individuo o un sector cubre el monto de los beneficios que recibe, sino merced a un imperativo de solidaridad social por la colectividad en su conjunto".<sup>15</sup>

Tomando en consideración las ideas y definiciones que han servido para determinar la Seguridad Social, el ingeniero Miguel García Cruz armó una nueva definición, resumiendo la antología del pensamiento consagrado en múltiples exposiciones que se han elaborado; esta síntesis expresa:

"La Seguridad Social es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y-

valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una -- subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los paí ses se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva".

Ahora bien, para efecto de ser más claro y objetivo, -- creo menester rematar los conceptos y definiciones anteriormente señalados, transcribiendo íntegra y literalmente a continuación la "Declaración de México", hecha en la VI Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en México. Dicha Declaración sobre lo que la Seguridad Social implica, es tan completa y perfecta, que todos los delegados integrantes de esta VI Reunión votaron por unanimidad para que dicha Declaración se llamara "Declaración de México", y misma -- que a continuación transcribo:

LA VI REUNION DE LA CONFERENCIA INTERAME  
RICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Reconoce que desde la Constitución de la Conferencia -- en Santiago de Chile en 1942, el desarrollo de la Seguridad --

Social en América ha realizado importantes progresos que permiten, con mayores experiencias, definir los principios que unen la acción de los gobiernos e instituciones que a ella -- pertenecen, por lo tanto, con tales consideraciones, la Conferencia

#### D E C L A R A

Que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus Constituciones Políticas y de las Instituciones, la Seguridad Social implica:

1. Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.

2. Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre.

3. Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo puedan vivir sin temor, sin amenazas y sin recelos.

4. Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo pro-

pio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el goce de las garantías y de los derechos.

5. Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.

6. Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo.

7. Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación, de una habitación digna, de una indumentaria propia.

8. Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y 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.

11. Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo.

12. Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el campo de la producción, con retribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares.

13. Auspiciar y promover el conocimiento y el goce de los valores culturales y de una sana recreación.

14. Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previniéndose en la medida de lo posible, y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo; 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. Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador; atenderlo en las contingencias de su -- trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte.

17. En consecuencia, ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar, en un ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración.

C) **DISTINCION ENTRE SEGURIDAD SOCIAL,  
CARIDAD Y SEGURO SOCIAL**

Frecuentemente se ha tratado de presentar como conceptos antitéticos el Seguro Social, la Caridad y la Seguridad -

Social, sin advertir que la finalidad general es la misma para las tres posiciones. Las tres son simplemente posiciones orientadas en diverso ángulo. Así la Seguridad Social considera lo necesario, la seguridad de todos los seres humanos, - en beneficio de toda la humanidad y de todas las sociedades, - cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y el tiempo en que existan o hayan existido, pero por deber solidario, -- por obligación espiritual. La Caridad, estima el beneficio - que imparte como deber moral, humano, por mandato divino, deber no sólo espiritual sino religioso. En cuanto al Seguro Social, éste asume la obligación como función particular, no general, también por deber humano, pero precisado y particularizado como imperativo funcional, de estructura, de órgano especializado. Don Vasco de Quiroga, al objetivar el beneficio de la humanidad y precisarlo como deber absoluto, final y religioso, representaría la Caridad; ahora bien, la consideración del beneficio, del bienestar y el progreso de la humanidad como deber moral, de orden espiritual, sería la concepción de uno de los más grandes filósofos espiritualistas mexicanos, Don Justo Sierra; sintetizando, la Seguridad Social implica un deber total, obligatorio y humano, y el Seguro Social, es un mecanismo, un aparato para producir un resultado previsto y querido, sin proyección espiritual, como fenómeno-

técnico-objetivo, sin fundamento espiritual.

Afortunadamente, el concepto moderno, actual, de la realidad social y de la Seguridad Social, no es el concepto puramente materialista, sino espiritualista como lo han conceptualizado el presidente Franklin Delano Roosevelt y Justo Sierra Méndez; el concepto de Seguridad Social implica o da por resultado un contenido espiritual, así como también categoría de deber moral a la finalidad total que persigue la Seguridad Social, como a la particular que persigue el Seguro Social como medio y fin parcial de la Seguridad Social.

Se ha creado confusión, tratando de definir a la Seguridad Social, sin precisar el propósito ni el fenómeno, no se ha hecho mas que enumerar objetivos próximos, concretos y particulares, y comparar elementos no homogéneos; sistemas, medios de acción con finalidades próximas particulares.

La generalidad del fenómeno, el reconocimiento universal del valor moral del propósito de seguridad, la coincidencia en objetivos próximos y particulares más que totales, ha dado contenido y realidad a un acuerdo y una acción internacional de Seguridad Social, que demuestra en su realidad, que mas que una acción general, o una apreciación común y una coincidencia de propósitos, es la afirmación de que el fenómeno



no no es nacional, ni particular, sino humano y universal, -- por tanto, las finalidades tendrán que ser universales, los -- objetivos próximos también coincidentes, los medios cambian-- tes en razón de sus propias posibilidades, aún de obstáculos-- propios también. Pero de todas maneras, será una acción enca-- minada a la finalidad general no declarada totalmente en for-- ma jurídica, pero conocida en el plano moral, consciente y -- querida en una concepción pragmática.

En este concepto dinámico, resulta claro que la ac--- ción encaminada a obtener Seguridad Social, es acción y tiene como finalidad operar para la satisfacción de necesidades per-- manentes de los miembros de la sociedad, con un propósito de-- terminado de lograr esta satisfacción en la medida de las po-- sibilidades económicas de cada uno de los miembros de la so-- ciedad. En este aspecto, representan los propósitos, una re-- gulación, lo mismo de reparto que de producción, de circula-- ción y de consumo, relacionados íntimamente entre sí. Es una actividad positiva, que trata de lograr la repetida satisfac-- ción o remedio de necesidades, de manera real y aún material, -- a diferencia de la actitud de principio que resulta respecto-- a las necesidades contingentes. En lo que concierne a éstas, puesto que se considera que son perjudiciales y perturbado--- ras, en lo que afecta al remedio de necesidades primarias, la

actitud fundamental de reacción. La finalidad ideal sería, -  
respecto a esas causas contingentes, estaría casi concentrada  
en evitar las enfermedades, si esto fuera posible y como la -  
realidad es que no pueden evitarse, sino en grado más o menos  
amplio, en un porcentaje más o menos alto, pero siempre habrá  
de producirse el fenómeno. Las medidas que corresponden a --  
esa actitud de reacción, serán compensatorias y curativas, o-  
curativas y compensatorias, para eliminar de la economía pri-  
vada de cada uno de los individuos, el perjuicio y el trastor-  
no que resulta por la operación de estas causas. En cambio -  
en las otras, en las permanentes, el objetivo será siempre de  
manera general, una satisfacción positiva. No eliminar la ne-  
cesidad, sino satisfacerla, teniendo en cuenta que una necesi-  
dad satisfecha crea otras. Esto es exacto respecto a las fun-  
damentales, a las positivas, no lo es tanto respecto a las --  
contingentes, cuyo remedio no implica necesariamente, la crea-  
ción de otras nuevas necesidades en la persona misma. Este -  
doble objetivo de la Seguridad Social, de acción realizadora-  
y opositora, se convierte así en total y completo respeto a -  
la vida toda de la sociedad. Sería necesario considerar, lo-  
mismo necesidades de orden material, que de orden espiritual y  
psíquico, y situar por tanto el problema, ya en términos funda-  
mentales, frente a directivas de organización social, políti-  
ca y económica.

#### D) CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Creo es de utilidad el señalar las principales características de la Seguridad Social, para con esto, captar sus logros presentes y sus alcances en lo futuro y por consecuencia, comprender el profundo sentido humano y social de que va impregnada la verdadera Seguridad Social:

1. Este novísimo régimen de previsión, tiende hacia la universalización, es decir, abarcando todos los riesgos y protegiendo a toda la población en cualquier circunscripción territorial en que se encuentre, eliminando el viejo concepto de población económicamente débil o trabajadora y el de circunscripciones territoriales limitadas.

2. El régimen tiende a la integridad, cuidando a la salud, de los medios económicos de subsistencia, de la rehabilitación general y de la ocupación. La Seguridad Social cuidará de otorgar las prestaciones sobre la base de proteger la incapacidad de ganancia por falta de trabajo por imposibilidad de trabajar y velará por la supervivencia de los miembros de la familia. El objetivo es proteger los recursos humanos contra la destrucción y el desgaste, preservando a los asegurados y a sus beneficiarios de la miseria, la angustia y el sufrimiento, provocados por circunstancias ajenas a su voluntad.

3. Promueve el principio de la solidaridad nacional, con la creación y redistribución de la riqueza, dando a cada uno en la medida de sus fuerzas y recibiendo en función prudente de sus necesidades. En la contribución para los riesgos totales, los que tienen más pagan más y reciben menos, --- mientras que los que tienen menos pagan menos y reciben más, --- con la aplicación del principio de la Seguridad Social del régimen.

4. Organizar la administración con una unidad técnica y administrativa que reduzca los costos, simplifique el trámite, elimine el lucro y garantice el derecho de protección integral. Planeando las instituciones sobre bases de servicio público, administración descentralizada, autónoma, con patrimonio propio y administración tripartita, sin fines de lucro.

5. Promover el principio de protección general, sin distinción de razas, sexos, credos o nacionalidades, para alcanzar y consolidar la internacionalidad del Sistema de Seguridad Social.

6. Consagrar en el orden político, el principio intervencionista del Estado; en el orden jurídico, significa el triunfo de la Doctrina Alemana de 1883, de predominio de los-

principios del derecho público sobre el derecho privado; en el orden social, es la realización de un importantísimo avance en el mejoramiento de las clases sociales, y en el orden económico, ha consagrado el principio de la solidaridad social, como medio de obtener una más justa y equitativa distribución de la riqueza nacional.

## CAPITULO IV

### SEGURO SOCIAL

#### A) CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL

Al establecerse el Seguro Social, se logró dar inicialmente una solución completa al problema de la asistencia de necesidades generales que pueden resumirse en la incapacidad total o parcial, permanente o temporal, de los trabajadores para desempeñar su trabajo y que trae como consecuencia la reducción de los medios de vida de que puede disponer para sí y para su familia. Se ha mencionado ya que las causas que con más frecuencia determinan esta situación tienen una raíz biológica o significan una perturbación fisiológica del trabajador, o decaimiento también a consecuencia de su edad; situación semejante se produce cuando, por una causa social o -

económica, desaparece el trabajo o sobreviene el desempleo.

Situaciones análogas pueden afligir a los obreros, a consecuencia de los fenómenos que no son del orden económico, sino más bien de orden físico o natural, o por causas patológicas generalizadas como inundaciones, sequías, ondas frías o cálidas, movimientos sísmicos, o aparición de epidemias, o en demias agudizadas y anormalmente extendidas; en estos casos, - siendo los fenómenos de alcance general y fuera de las condiciones normales del trabajo, la compensación o remedio de los daños, corresponde a la actividad gubernamental y constituye - objetivo de medidas de asistencia y de salubridad generales, - como de subsidios y compensaciones económicas otorgadas por - el Estado.

Creo indispensable hacer notar que en el momento en - que el Seguro Social aparece en Alemania, coetáneamente existe y se advierte la tendencia de la legislación del trabajo - en protección de los trabajadores (los trabajadores alemanes - fueron los primeros en estar protegidos por una ley contra -- los riesgos, Ley de 6 de julio de 1884), y que tanto en el -- fondo de una como de otra actitud, se encuentra el mismo prin cipio de intervención del poder público, para mejorar las rela ciones privadas de contratación individual.

Cifándonos a los modos de compensar o remediar la inseguridad social, se observa que en muchos países, en la inmensa mayoría, coexisten las soluciones fundadas en el ahorro, ya sea de caridad, de beneficencia pública, con la más certera y técnica que es la del Seguro Social, que se articula sobre el consumo, realizándose por este medio, la posibilidad de distribuir el costo de todas estas medidas, entre los miembros de la sociedad en una proporción regular, puesto que será directamente proporcional al consumo de cada cual, y esto en definitiva una mejor forma de financiamiento al incluirse su costo, en el costo general de vida. La parte se incluye en el todo.

La aplicación de la técnica del seguro privado, a riesgos que no habían sido su esencial contenido, se impone de manera obligatoria y de esta obligatoriedad tiene como consecuencias lógicas, la adaptación de la técnica misma y la transformación de los propios objetivos como de la clase de riesgos, que implican, no la aplicación de técnica diversa, sino la aplicación de la misma técnica adaptada a hechos y circunstancias que no son idénticos.

El riesgo para el Seguro Social es aparentemente el mismo que el que había venido siendo para el seguro privado,



a través del empresario, pero el hecho de haberse convertido en una finalidad social y ser obligatorio, tiene como secuela importante que siendo su objetivo, repetimos, social, y distribuyéndose su costo como elemento del costo general de la vida, no se justifica la existencia de una utilidad para el asegurador, ni una finalidad comercial en su operación. Ha de ser un servicio público. El servicio que se presta al actualizarse el Seguro, no está medido por la prima, sino que el objeto es remediar la necesidad, que proviene del riesgo realizado que hace actual la necesidad prevista; la reparación está medida por la necesidad misma y no por el volumen de la prima, como se ha dicho anteriormente. La prima en este caso, ya no comprende más que el costo del servicio y los gastos generales de administración y deja de incluir, contrariamente a lo que acontece en el seguro privado, un provecho, un interés o una renta para el capitalista. Se elimina por lo tanto, todo interés particular e individual. El Seguro Social no tiene utilidades, ni puede tenerlas, ni debe pensar en el concepto de utilidad. Su único objetivo es el servicio mismo, y por lo tanto, siendo un servicio general, uno de los logros que pretende alcanzar en cada momento de su operación, tendrá que ser disminuir el costo, tanto directo o indirecto, para ofrecer la función más eficiente y económica, más bara-

ta, sin menoscabo de la eficacia técnica.

Prestar el servicio más eficaz, por el solo beneficio de la colectividad exclusivamente, sitúa al Seguro Social en una posición moral equivalente a la de las instituciones de caridad, y en esta actitud coincide igualmente con la doctrina de los moralistas de todos los tiempos, consistiendo la única diferencia en que para el Seguro Social si fuera corporizado y dotado de alma, no hay ninguna recompensa material o espiritual, terrena o celestial, resultando su única compensación, la realización del fin de manera correcta, de modo tal, que tiene como condición de existencia y como única justificación, la realización objetiva del dicho fin que se le ha marcado. Esto le convierte lo mismo en el sujeto de una obligación moral, que en el agente de su realización y por fuerza y por esencia, en un organismo totalmente apolítico y ajeno a otra finalidad, que no sea la del servicio. La consecuencia lógica de esta situación, al mismo tiempo que su regla técnica, consiste en que la institución del Seguro Social no es, ni puede ser, ni debe ser, un órgano del Estado, sino una función de beneficio social estrictamente. Todo organismo estatal tiene que mezclar objetivos y técnicas políticas, que desnaturalizarían al Seguro Social.

## B) CARACTERISTICAS ESENCIALES. DEFINICIONES

Entre las características que considero más importantes para el Seguro Social, están las siguientes:

1. El Seguro Social es una técnica aceptada universalmente como medio para disminuir las consecuencias económicas, derivadas de los siniestros y evitar en parte, la pobreza y el desamparo general de la población.

2. El Seguro Social es un sistema colectivo de protección, establecido por el Estado, para atender a las necesidades originadas por la pérdida, disminución o insuficiencia de salario, de ciertas clases sociales.

3. El Seguro se basa en el principio de que, si individualmente no es posible calcular un siniestro, si es factible cuando se trate de un conjunto o de un grupo, ya que los accidentes de la vida ocurren con bastante regularidad y son susceptibles de preverse o medirse con cierta exactitud.

Ejemplificando, si no es posible decir individualmente que persona morirá, enfermará o se accidentará dentro de los próximos diez años, si en cambio, puede estimarse la proporción de que un grupo determinado se accidente, se invalide, se enferme, muera, o tenga un niño durante el mismo período.

## B) CARACTERISTICAS ESENCIALES. DEFINICIONES

Entre las características que considero más importantes para el Seguro Social, están las siguientes:

1. El Seguro Social es una técnica aceptada universalmente como medio para disminuir las consecuencias económicas, derivadas de los siniestros y evitar en parte, la pobreza y el desamparo general de la población.

2. El Seguro Social es un sistema colectivo de protección, establecido por el Estado, para atender a las necesidades originadas por la pérdida, disminución o insuficiencia de salario, de ciertas clases sociales.

3. El Seguro se basa en el principio de que, si individualmente no es posible calcular un siniestro, si es factible cuando se trate de un conjunto o de un grupo, ya que los accidentes de la vida ocurren con bastante regularidad y son susceptibles de preverse o medirse con cierta exactitud.

Ejemplificando, si no es posible decir individualmente que persona morirá, enfermará o se accidentará dentro de los próximos diez años, si en cambio, puede estimarse la proporción de que un grupo determinado se accidente, se invalide, se enferme, muera, o tenga un niño durante el mismo período.

4. La posibilidad de predecir y medir los acontecimientos con relación a los grupos, permite considerar en un gran número de personas, los riesgos a que están expuestos -- los individuos, cada uno de los cuales soporta solo en una pequeña proporción de la pérdida que cae sobre unos cuantos al principio.

5. El trabajador asalariado se procura los recursos para su subsistencia y la de sus familiares, del ejercicio regular de una actividad profesional al servicio de un patrón; pero cualquier cesación o interrupción del trabajo, ya sea -- provocada por accidente, enfermedad, vejez, invalidez, muerte prematura o por parto, destruye esa base económica de la familia obrera y provoca privaciones caracterizadas por el hambre y la miseria.

Un sistema de trabajo humano, que tenga como principio la justicia social, exige la organización de un sistema de previsión eficaz para los trabajadores, que disminuya las consecuencias derivadas de la realización de los riesgos profesionales y sociales más importantes.

El progreso de las naciones, impone al Estado como -- preocupación de primer orden, inclusive podría decirse que es signo distintivo de la época, la organización de un sistema --

eficaz de Seguro Social que robustezca la suposición política ante los sectores populares.

La importancia que revisten los problemas demográficos y económicos, ha superado la época de las soluciones aisladas, parciales e incongruentes, y demandan una atención general completa, donde sea posible que el Estado realice esta tarea con los esfuerzos mancomunados de todo el pueblo, al margen de ese liberalismo económico decadente, que no ha permitido soluciones integrales en beneficio de las economías nacionales.

6. Para conseguir la superación cualitativa y cuantitativa de la población se requiere, entre otras cosas, dos condiciones básicas:

- a) Elevar a su máximo el índice de salud del pueblo
- b) Garantizarle un bienestar económico que le permita satisfacer, cuando menos, las necesidades fundamentales del jefe de familia y personas a su costa.

La realización del primer objetivo, requiere el establecimiento de un equipo médico-social eficaz, que impida la propagación de epidemias, la atención médica adecuada y sufi-

ciente al niño, a la madre y al jefe de familia, a los ascen-  
dientes, creándoles además un ambiente que les permita la --  
conservación permanente de su salud.

Para conseguir el segundo objetivo es preciso reali-  
zar una justa distribución de la riqueza, garantizando perma-  
nentemente ingresos adecuados a los trabajadores, mediante -  
la continuidad del trabajo, al margen de la desocupación y -  
de la carencia de ingresos por pérdida involuntaria de la ca-  
pacidad de ganancia.

Solo así será posible combatir la inseguridad y la -  
intranquilidad, creando un ambiente de confianza, optimismo y  
esperanza en el porvenir, que consolide los regímenes políti-  
cos y económicos de los Estados.

7. El Seguro Social garantiza a los trabajadores só-  
lo un mínimo de bienestar económico, compatible siempre y en  
función de las modificaciones que va imprimiendo la dinámica  
del progreso económico, pues para que pueda cumplir su alta-  
misión, debe ser un plan elástico, flexible, adaptado a la -  
realidad económica.

Una experiencia de 73 años, demuestra que el Seguro-  
Social es un medio adecuado para procurar a los trabajadores

el grado de seguridad a que justamente tienen derecho.

Las legislaciones de seguridad que rigen en diversos países comprenden medidas especiales que cubren los riesgos - y accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, vejez, invalidez, cesantía y muerte.

8. En la Ley del Seguro Social de Venezuela se aceptó el concepto: "El Seguro Social aumenta la seguridad de los trabajadores y mejora la estructura de la sociedad. El Seguro Social repara las pérdidas de la capacidad productora del trabajo y las previene. El Seguro Social conserva el factor humano y aumenta sus principales valores que son: la salud y la capacidad para el trabajo.

El Seguro Social, tiende a hacer desaparecer las divisiones sociales, provenientes de la desigual repartición de los medios de producción y restituye a la vida económica y social a las personas que por desgracia se ven privadas de su único medio de producción, asegurándoles una parte modesta, pero suficiente, de los bienes para una existencia decente".

9. En la Ley Mexicana del Seguro Social, se reconoce: "El objeto fundamental del Seguro Social, es prever a la conservación e incremento, reparación y reemplazo, en las formas



científicas más adecuadas y modernas del capital humano, a -- fin de mejorar las condiciones y la composición demográfica -- de la población. En consecuencia, el Seguro Social debe prevenir y reparar en cuanto es posible o indemnizar en todo caso, el daño económico ocasionado por cualquier pérdida de la -- capacidad de trabajo, ya sea parcial, temporal, permanente o -- total, ya sea que se produzca por razones inherentes al trabajo, o como consecuencia de la estructura económica de la sociedad".

La democracia económica, encuentra en el Seguro Social un cauce, una base de consolidación que permite proteger a la población económicamente débil, dándole mejores oportunidades de trabajo y de seguridad.

El Seguro es un medio de previsión general, que dentro de sus posibilidades económicas, coopera con la sociedad en la obligación que tiene de dar al asalariado, condiciones propias para que su vida fisiológica y económica se desarrolle en condiciones normales, disminuyendo los efectos o las consecuencias económicas derivadas de siniestros, que tienen por causa el azar o fuerzas incontrolables por el hombre, congénitas a la naturaleza de las actividades productivas.

10. En la abundante bibliografía especializada que se ocupa de Seguridad Social, se insiste con acierto que:

El Seguro Social realiza en su más alto grado, el ideal de solidaridad humana y de justicia social, necesarios en la existencia de toda verdadera democracia, para que sus componentes gocen de los beneficios de la civilización y del progreso.

11. El Seguro Social obedece a móviles de solidaridad social y armoniza los intereses en pugna del capital y del trabajo. Además la familia, unidad de la organización social, es la célula original de la seguridad, prototipo y analogía de toda institución.

Las obligaciones recíprocas de los padres para mantener al hijo en la infancia y del hijo para mantener a los padres en la vejez, se presenta en el Seguro Social por la solidaridad de las generaciones.

El Seguro Social se basa esencialmente en un sistema de solidaridad, en la ley de los grandes números y en la distribución y compensación de los riesgos: unos dan más por los que aportan menos; los que se enferman menos permiten ahorros para cubrir los costos de los que se enferman más; ayudan los

jóvenes para atender a los viejos; los que producen más cooperan para atender a los que producen menos; los ocupados dan su aporte para atender a los desocupados involuntarios; los solteros dan su aporte para atender a la maternidad; la cooperación de los matrimonios sin hijos se aprovecha para atender a los matrimonios con hijos numerosos; los centros industriales más ricos, dan su aporte para atender los servicios de las aldeas más pobres; las empresas poderosas cooperan para atender los servicios de los patronos, artesanos, etc.

12. El Seguro Social es una forma de previsión relativamente barata, establecida por el Estado para proteger a la población trabajadora en los períodos de infortunio; hoy en día es un hecho universal de que bien vale la pena anticipar un pequeño aporte y contar con alguna seguridad en futuras emergencias, pues el sistema no sólo lleva su protección al alcance de quienes más la necesitan, sino que también hace factible la seguridad de un nivel de vida mínimo para todos, cegando los manantiales que alimentan el mar de desamparo y desarraigando gran parte de la pobreza en que ha tenido que vivir la población trabajadora, la cual obligada por la miseria, acude a las limosnas y a la asistencia pública como medio de auxiliarse en su subsistencia. Pero los servicios ---

asistenciales que funcionan en los casos de emergencia, son - un favor de los particulares y del poder público, que no obliga a los otorgantes, ni conceden derecho alguno a los asistenciados.

13. En los casos de emergencia, el Seguro Social --- crea un derecho preexistente, decoroso para los beneficios y - no se trata de una ayuda degradante y odiosa que desaliente a los beneficiarios, pues en lugar del viejo concepto de asis--tencia, establece para los trabajadores nuevas ideas de la --previsión, que se reflejan para la sociedad en mayor índice - de bienestar social.

14. La asistencia pública tiene por objeto procurar- al indigente un mínimo de subsistencia vital, el Seguro So---cial en cambio, procura establecer un nivel mínimo de vida pa- ra toda la población trabajadora. La asistencia conserva y -perpetúa las injusticias económicas existentes, el Seguro So- cial puede ayudar en parte a establecer una distribución más- equitativa de la riqueza nacional. Sin embargo, los que abo- gan por el Seguro Social como un medio de procurar una seguri- dad económica, no lo proponen como panacea de todos nuestros- males, ni siquiera su funcionamiento más perfecto podría re-- solver los problemas sociales y económicas más agudos que ago

bian a la humanidad, pero basta que su funcionamiento logre -  
acabar con un porcentaje importante de la pobreza existente -  
para que éstos resultados por sí solos justifiquen con creces  
su existencia y razón de ser.

15. El Seguro es un método realista adaptado a las -  
condiciones que presentan los pueblos donde se establece, y -  
con él no se trata de corregir todos los errores existentes y  
crear la perfección del mundo, pero mucho se habrá conseguido  
si es posible eliminar gran parte del desamparo, librándose -  
al hombre, a las mujeres y a los niños del hambre y del frío,-  
antes de que llegue la reforma completa de los sistemas actua  
les de producción.

16. El Seguro Social, ha sido un sistema de protec--  
ción económica, creado y modelado a través del tiempo; se ini  
cia con grandes dificultades, sin una visión precisa de lo --  
que podría ser un sistema completo y organizado de seguro --  
obligatorio; el concepto de riesgo por cubrir, no estaba lo -  
suficientemente claro como elemento esencial, en la pérdida -  
de ganar cuando se realiza un accidente, una enfermedad, un -  
estado de invalidez, la vejez y la muerte.

Al iniciarse el Seguro, su función se entiende como un  
medio de reparar las pérdidas a través de las prestaciones --

en metálico, pero la experiencia obligó posteriormente a enfocar su acción para restablecer la capacidad de ganar y prevenir los riesgos, hasta llegar al grado de perfección actual - del Seguro, que en los últimos años, ha llegado a ser indispensable para la civilización industrial, como es el maquinismo en el régimen capitalista.

17. Los trabajadores de Europa, al ir consolidando - su conciencia de clase, se vieron obligados a organizarse y - luchar para defender el derecho a la vida y a la seguridad. - En la medida en que la política sindical fue adquiriendo agudos perfiles de lucha, amenazaba la tranquilidad de distintos Estados, en donde las condiciones de miseria de los trabajadores eran más agudas. Los gobiernos alarmados por esa acti--- tud, se vieron obligados a estudiar las causas de ese estado- de agitación, con el propósito de encontrar la forma de brin- dar a la clase obrera, un sistema de seguridad económica. A- iniciativa de algunos Estados, se establecieron sistemas de - ahorro y seguros voluntarios, que funcionaban como sociedades libres u obligatorias; pero la coexistencia de tales medidas, resultaron inútiles a la postre y la experiencia adquirida re- veló que el único medio eficiente de protección, era el esta-- blecimiento de un sistema universal del Seguro Social obliga- torio.

18. En 1883 se inició en Alemania un sistema estatal de seguridad de maternidad y vejez, al que siguió en 1884 la reparación de accidentes del trabajo, ampliándose el programa en 1887 bajo el gobierno de Bismarck para incluir el seguro de invalidez, vejez y muerte. El Canciller de Hierro al implantar el Seguro Social, esperaba detener la ola de socialismo, pero tal esperanza estaba predestinada al desengaño -- porque el movimiento socialista y laborista prosperaron con mayor éxito al amparo de esta medida.

El principio que inspiró a Bismarck para establecer el Seguro Social se expresa: "Es tradición de la dinastía a la que sirvo, tomar la parte del más débil en la lucha económica".

19. La oposición inicial a los conceptos de obligación y control que el seguro implica pronto cedió, permitiendo su aceptación general y que este movimiento de seguridad se desarrollara rápidamente en los principales países industriales.

20. La corriente de ideas políticas que impulsaron el movimiento del Seguro Social obligatorio, pronto llegaron a imponer esta medida como piedra angular del orden social que impera en un promedio de sesenta naciones; su incremento mun-

dial es halagador, pues en la mayoría de los países, aumenta el número de individuos y clases sociales amparadas.

21. Hoy se acepta que el Seguro Social ha venido aliviando los sufrimientos y ayudando a conservar a la clase trabajadora, su nivel de vida en las épocas de mayor peligro. -- Además, ha vencido también al temor constante a la inseguridad, al miedo, a la miseria irremediable de los familiares -- del trabajador que, cuando éste fallece, es causa aguda y persistente de inquietud social.

22. En los países donde ya es posible contar con una experiencia de más de medio siglo de Seguridad Social, se ha demostrado la poderosa influencia que ha tenido el Seguro en la prolongación de la vida, en el mejoramiento de las condiciones de la salubridad nacional, en el aumento de la eficiencia industrial y además, ha estimulado el amor a la Patria, -- afinanzando la estabilidad de la Nación, pues ha creado en -- los trabajadores un afecto particular hacia el Estado, derivado de un lógico reconocimiento de la función de procurador -- del bienestar público.

Creo que en lo referente a las características --- esenciales del Seguro Social han quedado señaladas las que en mi opinión son las más importantes, dando mayor claridad al -



concepto de Seguro Social, pero para efecto de concretar dicho concepto y hacerlo más objetivo, a continuación transcribiré algunas de las definiciones más importantes e interesantes que se han elaborado sobre Seguro Social:

a) González Roth. "Los Seguros Sociales son organizados por los Estados, generalmente con su apoyo económico en favor de los trabajadores, con la finalidad de neutralizar -- las consecuencias económicas que a los mismos o a sus derecho habientes ha de producir la pérdida del salario, por la imposibilidad de aplicar la actividad de aquellos trabajos remunerados, imposibilidad motivada, ya por causas que se derivan -- directamente de la organización o el ejercicio de la industria agrícola, manufacturera o comercial: paro forzoso, accidente del trabajo, enfermedades profesionales; ya por causas fisiológicas extraprofesionales: enfermedad, invalidez, vejez y muerte".<sup>16</sup>

b) J. Ondegos. "El Seguro Social comprende la totalidad de medidas tomadas para impedir que el obrero y su familia, que se encuentren en la imposibilidad de ganar su vida -- trabajando, caigan en el pauperismo".<sup>17</sup>

c) González Posada. "El Seguro Social es una institución paternalista, que implica un esfuerzo por parte del Estado, para venir en ayuda del trabajador y proporcionarle lo que individualmente no puede procurarse".<sup>18</sup>

d) Umberto Borsi y Ferruccio Pergolesi. "Con el nombre de Seguro Social se acostumbra designar a las providencias o previsiones, impuestas en la actualidad por la Ley, -- con las cuales y siguiendo las formas del instituto del seguro privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado (que es siempre una persona para la cual el trabajo constituye la fuente única y principal de subsistencia), queda éste garantizado contra los acontecimientos que disminuyen o suprimen la capacidad de trabajo, mediante la -- prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales -- acontecimientos se verifiquen".<sup>19</sup>

De la anterior definición, el maestro De la Cueva desprende los siguientes elementos del Seguro Social: 1) El Seguro Social sigue las formas del seguro privado, pero aun cuando la definición no lo dice, difieren las instituciones en su esencia; 2) El Seguro Social protege a la clase trabajadora y concretamente a las personas para las cuales el trabajo es la fuente fundamental de subsistencia; 3) El Seguro Social garantiza a los trabajadores contra los acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo; 4) El Seguro Social supone cuotas reducidas; 5) El Seguro Social proporciona el socorro adecuado, en el supuesto de la realización de los riesgos que cubre; 6) Finalmente el Seguro Social

está impuesto obligatoriamente por el Estado, al menos en la actualidad.

e) Daniel Antokoletz. "El Seguro Social tiene por objeto proteger a los empleados u obreros y sus familias contra la interrupción temporal o cesación definitiva del trabajo, a consecuencia de accidente, enfermedad, maternidad, paro forzoso, invalidez, vejez o muerte".<sup>20</sup>

f) Miguel Hernández Márquez, después de citar un estudio de Severino Aznar, presenta los siguientes caracteres del Seguro Social:

"1) La ausencia total de lucro y tener como beneficiarios exclusivamente a los económicamente débiles; 2) Tener como fundamento de sus prestaciones, no la necesidad sola, sino la necesidad más el trabajo asalariado o autónomo; 3) Dar a la garantía de la indemnización por el siniestro una seguridad seria, merced a la técnica actuarial del Seguro; 4) En los seguros sanitarios, buscar la salud, no como fin, sino como medio para devolver al asegurado que la perdió, la capacidad de trabajo; 5) Ser creación del Estado y administrarlo él directamente por órganos de su administración, o indirectamente por un órgano técnico-público, pero autónomo, o por una corporación donde ésta sea una institución de derecho público"<sup>21</sup>

g) Gustavo Arce Cano. "El Seguro Social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, o solo algunos de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social".

El mismo autor señala los elementos de la institución:

"1) Los asegurados deben pertenecer a la clase económicamente débil, aunque no vivan de un salario o sueldo. Los asegurados no tienen que ser forzosamente trabajadores; 2) -- Los asegurados y personas ajenas a ellos cubren las primas -- que forman el fondo del cual se han de pagar las pensiones o subsidios, es decir, las personas ajenas son el Estado y los patronos; 3) El Seguro Social es una institución creada para los fines de la política social y para prestar un servicio público. No persigue fines lucrativos; 4) Los asegurados y beneficiarios tienen derecho a los subsidios, esto es, pueden reclamar y exigir las pensiones que no son otorgados gratuitamente; 5) Es una institución de derecho administrativo del trabajo".<sup>22</sup>

De los elementos que señala Arce Cano, el maestro Mario de la Cueva indica el relevar uno: las prestaciones que otorga el Seguro Social, son un derecho de los beneficiarios, quienes pueden, consecuentemente reclamarlas. Esta condición distingue al Seguro Social de la asistencia y beneficencia públicas, pues en estas organizaciones falta la acción de los posibles beneficiarios, esto es, constituyen una actividad y aun un deber del Estado, pero faltan los titulares del derecho; se puede criticar al Estado que no cumple ese deber, pero no se podría exigir ante los Tribunales el pago de las prestaciones correspondientes. Por otra parte, en la asistencia y beneficencia públicas, el Estado es el Juez para el monto de las prestaciones, en tanto en el Seguro Social, están determinadas por la Ley y deben cumplirse íntegra y puntualmente. Otra interesante cuestión, es la que se refiere a si el Seguro Social se dirige exclusivamente a los trabajadores o puede o debe comprender otras capas sociales.

De las definiciones y exposiciones que anteceden, que creo son suficientes, y al igual que el maestro Mario de la Cueva, no pretendo encontrar una fórmula mejor, pero sí conviene el señalar las siguientes ideas del maestro, para fijar los elementos del Seguro Social:

a) El Seguro Social es una parte de la previsión social y disfruta de los caracteres del Derecho del Trabajo, -- aun en el supuesto de su extensión a quines no son sujetos de una relación de trabajo; este dato tiene importancia para fijar el carácter público del Seguro y su obligatoriedad; es -- además, un derecho de los asegurados y beneficiarios.

b) El Seguro Social es una organización económico-legal, dirigida o vigilada por el Estado, esto es, supone una - corporación incorporada o descentralizada del Estado.

c) El Seguro Social participa de las formas del seguro privado, pero difiere de él en su fundamento y en sus propósitos.

d) El Seguro Social protege a la clase trabajadora - (haciendo de momento exclusión de su posible extensión) o sea, tiende a la prevención y reparación de los riesgos que pueden afectar a los trabajadores.

e) El Seguro Social garantiza a los trabajadores contra los riesgos naturales y sociales; estos últimos podrían - quedar incluidos en el primero de los rubros, pero deseamos - recalcar el seguro contra el paro forzoso que es un riesgo típicamente social.

f) El Seguro Social compensa la pérdida de la capacidad de trabajo y ganancia. Y que la indemnización que ha de pagarse a los trabajadores, debe tomar en cuenta, no solamente la pérdida de las facultades físicas, sino particularmente, la disminución de la capacidad de ganancia; en este aspecto, la legislación universal necesita una reforma, pues las dos ideas si bien se complementan, son no obstante, distintas. La pérdida de las facultades físicas tiene consecuencias radicalmente diversas sobre las diferentes profesiones; así por ejemplo, un pianista pierde un dedo de la mano, con lo que queda inhábil para su profesión; en cambio, la pérdida del mismo órgano en un empleado de comercio, produce consecuencias insignificantes; otro tanto se dice de las llamadas deformaciones estéticas. Un buen sistema de Seguro Social, debe por tanto, considerar las dos cuestiones.

g) El Seguro Social debe procurar una compensación adecuada en el supuesto de la realización de los riesgos que cubre.

Ahora bien, como resumen de las definiciones transcritas y los elementos que de ellas se han desprendido, el maestro Mario de la Cueva sugiere la siguiente definición, que a mi juicio, me parece bastante completa:

"El Seguro Social es la parte de la previsión social-obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos".<sup>23</sup>

### C) MOVIMIENTO DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

La idea del Seguro Social, al igual que nuestro Derecho del Trabajo, es producto de la Revolución, antes de esa época no se encontraba ningún precedente trascendental.

Se atribuye a la Ley del Trabajo de Yucatán, publicada en Mérida, Yuc., el 11 de diciembre de 1915 por Decreto No. 392, las primeras disposiciones sobre el Seguro Social, según lo demuestran los Artículos 135, 136 y 137 que a la letra dicen:

Artículo 135. El Estado organizará una sociedad mutualista en beneficio de todos los trabajadores, y en virtud de la cual todo obrero depositando unos cuantos centavos de su salario podrá ponerse a cubierto para la vejez y en caso de muerte, sus deudos no quedarán en la miseria.



Artículo 136. Esta sociedad ampara a todos los trabajadores del Estado, constituyendo la institución de seguros - más factible y benéfica que pueda concebirse.

Artículo 137. El Departamento de Trabajo dictará el Reglamento que regule la organización y funcionamiento de esta sociedad.

El general Salvador Alvarado, en la exposición de motivos de la Ley de referencia señala: "y el Estado avanza -- más todavía. Abarca la conveniencia de prevenir la miseria -- del obrero por medio del ahorro, y crea una sociedad mutualista, de trascendental importancia que garantiza sólidamente la vejez de los obreros y la tranquilidad de sus familias si les sobreviene la muerte". Posteriormente, en los considerandos de la citada Ley, afirma: "Que el Estado creará una sociedad -- que ha de obtener por la unión de todos los obreros y la garantía del Estado, que proporcione a éstos por la acumulación de pequeñas sumas, beneficios nunca soñados ni alcanzados en las sociedades mutualistas de índole particular semejante, y -- que pueda resolverse en pensiones para la vejez y en fondos -- contra la miseria que invade a la familia en caso de muerte"24

En cuanto a la Constitución de la República de 1917, - en el Artículo 123 Fracción XXIX, en su versión original, ya hablaba de seguro, pero en forma potestativa:

Artículo 123 Fracción XXIX. "Se consideran de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir el - inculcar la previsión popular".

El precepto constitucional, no obstante su timidez, - promovió la aspiración hacia una ley de Seguro Social; y ha - de agregarse el mismo fenómeno que se desarrollo en Europa y - los Estados Unidos, a saber, el aumento de las industrias y - el creciente número de trabajadores de la ciudad. El 6 de -- septiembre de 1929, se promulgó una reforma a la citada Frac- ción XXIX del Artículo 123 y desde entonces pudo crearse el - Seguro Social, pero con la diferencia de tener el carácter de obligatorio, y dice: "Se considera de utilidad pública la ex- pedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá segu- ros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del traba- jo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

En el párrafo introductorio del Artículo 123 de la ---  
Constitución, según sabemos, encomendó a los Estados la expe-  
dición de leyes de trabajo; pero los Códigos solamente indica-  
ron que los patronos podrían cumplir sus obligaciones sobre -  
riesgos profesionales, contratando seguros en beneficio de --  
sus trabajadores; Gustavo Arce Cano citó las disposiciones --  
pertinentes de las leyes de Puebla, Campeche, Veracruz, Tamau-  
lipas, Aguascalientes e Hidalgo.

En el año de 1921, el presidente Alvaro Obregón elabo-  
ró el primer proyecto de Ley del Seguro Social; sobre él dice  
el ingeniero Miguel García Cruz: "En 1921 el Gobierno del ge-  
neral Obregón elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro So-  
cial, que aunque no llegó a promulgarse, tiene en su favor el  
mérito de haber servido para canalizar una corriente de opi--  
nión favorable en torno al Seguro Social. Fue tal el interés  
que tuvo el general Obregón por la expedición de esta Ley, --  
que en el bienio 1927-1928, durante su segunda campaña políti-  
ca para presidente de la República, adquirió el compromiso de  
promulgar una ley del Seguro Social capaz de garantizar los -  
intereses de la población económicamente débil. Pero este --  
programa no llegó a realizarse, porque el presidente electo -  
fue asesinado. Sin embargo, la corriente de opinión gestada-  
durante esa campaña presidencial, cristalizó posteriormente -

en unas bases generales elaboradas en el año de 1921, que sirvieron para reformar la Constitución y hacer predominar la -- idea de obligar a trabajadores y patrones a depositar en un -- banco del 2 al 5% del salario mensual, para entregarlo posteriormente a los obreros en cuyo beneficio se creaba".

El 12 de agosto de 1925, el entonces presidente constitucional de México Plutarco Elías Calles promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, antecedente importante para el Seguro Social, no obstante su imperfección; Gustavo Arce Cano, resumió excelentemente sus 94 postulados de la manera siguiente:

"Conforme a dicha Ley, los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Nacionales, tienen derecho a pensión: a) cuando lleguen a la edad de 55 años; b) o cuando tengan 35 años de servicios; c) o cuando se inhabiliten para el trabajo. También tienen derecho a pensión, los deudos de los funcionarios y empleados. El fondo de pensiones se forma principalmente con el descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios y empleados, durante el tiempo de sus servicios y con las subvenciones de la Federación y Distrito y Territorios Federales".

Por conducto de la Secretaría de Educación Pública se creó el 13 de noviembre de 1928 un "Decreto por el cual se -- constituye una Sección Mutualista de el Seguro del Maestro", - cuya finalidad es ayudar a los deudos y familiares de los --- maestros, en caso de defunción. Finalmente, en julio de 1929 en el "Proyecto de Código Federal del Trabajo Emilio Portes - Gil", se tornó al sistema de las leyes de los Estados y, en - consecuencia, se autorizó a los patronos a contratar seguros- de riesgos profesionales.

Posteriormente, en la Exposición de Motivos del Pro-- yecto de la Secretaría de Industria, se reconoció la necesi-- dad de expedir la Ley del Seguro Social:

"No basta afirmar el principio de riesgo profesional, y con sujeción al criterio que de él deriva, establecer tanto los casos de responsabilidad como el monto de las indemniza-- ciones. Es necesario dar a los trabajadores la garantía de - que percibirán la reparación que les ha sido asignada. El -- primero y el más simple de los medios encontrados por la le-- gislación para dar esa seguridad a las víctimas de un accidente de trabajo a sus causahabientes, consiste en atribuir a la indemnización el carácter de crédito preferente sobre los bienes del deudor. Pero esta garantía es insuficiente, pues no-

asegura al acreedor contra el riesgo de insolvencia del deudor. El Seguro es el medio más eficaz que permite no sólo dar esta garantía al trabajador, sino también ofrecerle un medio de reparar los perjuicios sufridos al realizarse los demás riesgos a que está expuesto: la muerte, la enfermedad no profesional, la invalidez a causa de la edad y la falta de trabajo. El Seguro tiene también la ventaja de substituir el cumplimiento de las obligaciones que la Ley impone al patrono y que en casos eventuales pueden ocasionar el desembolso de sumas crecidas, por el pago de primas fijas, cuyo monto conocido previamente puede ser tomado en cuenta en la dirección de la empresa. El Gobierno Federal, compenetrado de que no es posible en el estado actual de las relaciones industriales un sistema racional y equitativo de reparación de los riesgos profesionales, sino es por medio del Seguro, considera la reglamentación de esta materia que se hace en el Proyecto de Ley de Trabajo como meramente provisional y, desde luego, emprende un estudio tan serio como el asunto lo requiere, a fin de proponer en breve plazo al H. Congreso de la Unión, un proyecto de Ley sobre el Seguro Obligatorio".

El voto que antecede no llegó a cristalizar. Luego, el 27 de enero de 1932, durante el gobierno del ingeniero Pascual Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión expidió un decreto-

otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que en un plazo que terminaba el 31 de agosto de ese año, expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio, pero desgraciadamente también esta autorización fue frustrada por la precipitación de importantes acontecimientos políticos que cambiaron ese gobierno.

En los años posteriores, la promulgación de la Ley Federal del Trabajo incrementó los conflictos obrero-patronales, haciendo cada vez más imperiosa la promulgación de una Ley del Seguro Social, así lo demuestra el hecho de que, en diferentes reuniones de trabajadores y patronos, se haya terminado pidiendo al Estado la implantación inmediata de un Régimen de Previsión que garantizara los derechos de los trabajadores consignados en la Ley Federal del Trabajo y en los Contratos Colectivos.

En el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial del año de 1934, se estudió el problema del Seguro Social. Las cuestiones debatidas fueron esencialmente dos: a) Si debía organizarse un solo Instituto, que abarcara los diferentes riesgos, o si era mejor dejar fuera del Seguro Social los riesgos profesionales; b) La forma de pagar cuotas, pues los trabajadores sostuvieron que deberían cubrirse por los -

otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que en un plazo que terminaba el 31 de agosto de ese año, expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio, pero desgraciadamente también esta autorización fue frustrada por la precipitación de importantes acontecimientos políticos que cambiaron ese gobierno.

En los años posteriores, la promulgación de la Ley Federal del Trabajo incrementó los conflictos obrero-patronales, haciendo cada vez más imperiosa la promulgación de una Ley del Seguro Social, así lo demuestra el hecho de que, en diferentes reuniones de trabajadores y patronos, se haya terminado pidiendo al Estado la implantación inmediata de un Régimen de Previsión que garantizara los derechos de los trabajadores consignados en la Ley Federal del Trabajo y en los Contratos Colectivos.

En el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial del año de 1934, se estudió el problema del Seguro Social. Las cuestiones debatidas fueron esencialmente dos: a) Si debía organizarse un solo Instituto, que abarcara los diferentes riesgos, o si era mejor dejar fuera del Seguro Social los riesgos profesionales; b) La forma de pagar cuotas, pues los trabajadores sostuvieron que deberían cubrirse por los



patronos y el Estado. Los empresarios a su vez, afirmaron -- que su participación en el Seguro Social debía limitarse a la obligación constitucional de participar a sus obreros en las utilidades de sus empresas.

En el Primer Plan Sexenal de (1934-1939), el problema del Seguro obrero despertaba una discusión pública, que llenaba de entusiasmo e inquietudes a los estudiosos de estas cuestiones; por eso en el Plan de referencia se establece:

"Será capítulo final en materia de crédito dar los -- primeros pasos para la integración de un sistema de seguros, -- que sustraiga del interés privado este importante ramo de la economía". Por tanto, en el Proyecto de Ley del Trabajo y -- Previsión Social del año de 1934, se fijaron las bases para -- el establecimiento del Seguro Social, pero tampoco llegó a -- dictarse la Ley.

En el Segundo Plan Sexenal (1940-1946), al discutirse y al captarse en este Plan la importancia técnica que implica ejercer acción de continuidad en los estudios básicos, que -- sirven para estructurar un Régimen de Seguridad Social, en el Artículo 20 del Capítulo de Trabajo y Previsión Social se estipuló:

patronos y el Estado. Los empresarios a su vez, afirmaron -- que su participación en el Seguro Social debía limitarse a la obligación constitucional de participar a sus obreros en las utilidades de sus empresas.

En el Primer Plan Sexenal de (1934-1939), el problema del Seguro obrero despertaba una discusión pública, que llena ba de entusiasmo e inquietudes a los estudiosos de estas cues tiones; por eso en el Plan de referencia se establece:

"Será capítulo final en materia de crédito dar los -- primeros pasos para la integración de un sistema de seguros, -- que sustraiga del interés privado este importante ramo de la economía". Por tanto, en el Proyecto de Ley del Trabajo y -- Previsión Social del año de 1934, se fijaron las bases para -- el establecimiento del Seguro Social, pero tampoco llegó a -- dictarse la Ley.

En el Segundo Plan Sexenal (1940-1946), al discutirse y al captarse en este Plan la importancia técnica que implica ejercer acción de continuidad en los estudios básicos, que -- sirven para estructurar un Régimen de Seguridad Social, en el Artículo 20 del Capítulo de Trabajo y Previsión Social se es tipuló:

"Durante el primer año de vigencia de este Plan, se expedirá la Ley de Seguros Sociales, que debe cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, debiendo aportar el capital necesario para ello la clase patronal y el Estado, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada".

El Presidente Cárdenas, en 27 de diciembre de 1938 envió a la Cámara otro Proyecto de Ley de Seguros Sociales, que cubrió los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria, pero corrió la suerte de las anteriores.

En el período más álgido de la jornada cívica (1939--1940) para elegir presidente de la República, los dos programas de los grupos políticos contendientes tenían postulados en torno de la promoción del Seguro Social, pues la política sindical de los últimos años, no era suficiente para garantizar a los trabajadores el pleno goce de sus derechos. Los contratos colectivos que otorgan mayores ventajas a los trabajadores, habían sido firmados bajo la presión intensa de la huelga, o con la amenaza inmediata de colgar en la puerta de la fábrica la bandera rojinegra, pero los obreros no siempre

estaban en esa actitud para exigir el cumplimiento del contrato y sucedía en la práctica que el obrero, acostumbrado por tradición al déficit de su salario vital, se conformaba ante la modesta e ilusoria conquista obtenida en el contrato colectivo y no exigía para garantizar sus nuevos derechos las reservas económicas correspondientes.

Por su parte los patronos, siempre dispuestos a cancelar cada dos años las prestaciones concedidas en los contratos de trabajo, o con la esperanza inmortal de mejores condiciones políticas que les permitieran evadir totalmente el cumplimiento de sus obligaciones, tampoco se interesaron en constituir las reservas económicas para garantizar el cumplimiento de los contratos colectivos. Este giro al descubierto, colocaba a la producción en un estado constante de alarma, por la desconfianza que engendra en cada momento, la probable o aparente insolvencia de las empresas, y el propósito invariable de eludir un compromiso o simplemente la incertidumbre -- que implica confiar las contrataciones a la buena o mala fe de los empresarios. Este agudo problema levantó una ola de agitación en la última contienda y el señor presidente de la República, General de División Manuel Avila Camacho, compenetrado del clamor popular y del contenido social de la Ley Federal del Trabajo y de los contratos colectivos, en el mensa-

je leído ante el Congreso de la Unión el día 10. de diciembre de 1940, al hacerse cargo de la Primera Magistratura de la Nación, expresó:

"No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva, están muy lejos de haberse logrado; el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes, y por otra parte, todos debemos unir desde luego, el propósito de que en un día próximo la Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular en que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir".

El C. Presidente de la República, al expresarse en tales términos, significó a la Nación que se había compenetrado profundamente de una deuda revolucionaria y aceptó desde luego, el compromiso cívico que implicaba realizar los anhelos consagrados en la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, que considera de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social.

El Artículo VIII transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros y el Artículo 305 de la Ley Feneral del Trabajo, eran otras obligaciones no cumplidas que justifican ampliamente el propósito del señor Presidente General de División Manuel Avila Camacho.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República, el General Avila Camacho y viendo la importancia creciente y palpitante que suscita en México, la resolución de los problemas obrero-patronales, obligaron en enero de 1941 la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, que elevó el Departamento de Trabajo a la categoría de Secretaría de Trabajo y Previsión Social, siendo Secretario de la misma el licenciado Ignacio García Téllez. El expresidente Avila Camacho, en su primer informe presentado ante las Cámaras el día 10 de septiembre de 1941, al referirse a este asunto afirmó:

"Este acto de mi administración, anunciado el día en que me hice cargo de la Presidencia de la República, constituye una clara manifestación del empeño que mi gobierno ha resuelto dedicar a la solución de los problemas obrero patronales, pues me hallo personalmente convencido de que sólo desenvolviendo con eficacia y espíritu de servicio social la política del trabajo que nos marcan las leyes en vigor, será posi

ble hacer más estable y duradero el fluctuante equilibrio que existe entre ambos factores de la producción".

El titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, licenciado Ignacio García Téllez, elevó a la categoría de Departamento de Seguros Sociales la antigua Sección de Seguros Sociales, que funcionaba en la Oficina de Previsión, empezando a funcionar el 10. de febrero de 1941 con la categoría citada. En los primeros meses de ese año, el trabajo fue intenso en el Departamento de referencia y en los Diarios Oficiales de 2 y 18 de junio de 1941, están publicados los Acuerdos Presidenciales, que ordenaron la formación de una Comisión Técnica encargada de redactar un Proyecto de Ley del Seguro Social. El 10 de marzo de 1942, terminó la Comisión el estudio del Proyecto, que justamente lleva el nombre de "Proyecto García Téllez".

Dicho Proyecto fue presentado antes que al señor Presidente de la República, a la Oficina Internacional del Trabajo por considerar el Secretario de Trabajo y Previsión Social conveniente y honrado, agotar todos los recursos de la técnica para imprimir al Proyecto la mayor calidad posible. Con este objeto se sometió a la consideración de la Oficina Internacional del Trabajo, la cual en carta de fecha 4 de agosto -

de 1942, después de hacer un amplio, completo y caluroso comentario sobre los diferentes Capítulos del Proyecto, externaba la opinión siguiente:

"Por primera vez el Poder Legislativo, gracias a la iniciativa del Secretario del Trabajo y Previsión Social, se encuentra con un presupuesto social y un instrumento de acción cuidadosamente ajustado. Como la exposición de motivos lo expresa, el Proyecto concretiza uno de los más altos propósitos de la Revolución Mexicana, tendiente a proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia obrera. La exposición de motivos recalca que la adopción del Proyecto contribuirá al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales. La Oficina Internacional del Trabajo, consciente del valor intrínseco de la iniciativa, está animada del deseo de ver a México dotado de un régimen general de Seguro Social obligatorio, sistema que la experiencia común de los países de América y de otros Continentes, considera como el medio más racional y eficaz de la Seguridad Social y económica. El Proyecto de Ley sólidamente elaborado y técnicamente fundado, proporciona la oportunidad para ello".<sup>25</sup>



Se hizo también una edición especial, para someterla - como ponencia de México en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile del 10 al 15 de septiembre de 1942, a la cual asistieron como delegados de México el propio señor licenciado Ignacio García - Téllez y el ingeniero Miguel García Cruz.

La Conferencia de Santiago de Chile acogió con simpatía la ponencia de México y emitió un Dictamen de aprobación que fue firmado por connotados técnicos de Seguridad Social - de los 21 países de América el cual textualmente expresa:

"La iniciativa mexicana de Ley del Seguro Social obligatorio, merece la aprobación y aliento de esta Asamblea, porque constituye un Código de Seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización al par que presenta una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la Nación Mexicana".<sup>26</sup>

Además, en cablegrama de 15 de septiembre de 1942, dirigido en nombre de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, al señor Presidente de la República General de División Manuel Avila Camacho se dice:

"Sirvase usted aceptar sincero homenaje al pueblo y al Gobierno de México, y hacemos votos por la implantación del Seguro Social conforme al programa formulado por vuestra Excelencia".

Estos hechos revisten inusitado interés para la Nación Mexicana, por la simpatía que ha tenido siempre para con los pueblos hermanos de la América Latina y además, porque difícilmente pueden hacerse en estas Conferencias distinciones tan honrosas a un pueblo cuando casi la mayoría de los Delegados, alientan como propósito vital poner las soluciones dadas a los problemas de países como atalayas internacionales o ejemplos dignos de imitarse por las naciones hermanas. Sin embargo, fue posible dar tal distinción a nuestro país por la calidad técnica del Proyecto de Ley del Seguro Social y el prestigio latinoamericano que ha logrado México.

Finalmente, el 15 de enero de 1943, se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social, y el 14 de mayo del mismo año, se publicó su Reglamento en lo referente a la inscripción de patrones y trabajadores, funcionamiento de la Dirección General del Instituto y sesiones del Consejo Técnico.

Por último, por Decreto de 30 de diciembre de 1970, se reformaron diversas disposiciones de la Ley del Seguro So-

cial, para ajustarla a nuestras actuales necesidades; pero para efecto de ser más objetivo transcribiré los principales móviles que produjeron estas reformas, según la Exposición de Motivos del citado Decreto:

"A pesar del extraordinario desarrollo que el régimen del Seguro Social Obligatorio ha alcanzado durante los últimos años y de que protege en la actualidad a diez millones de personas, el núcleo amparado representa sólo el 20% de la población. Los propósitos que justifican la existencia del régimen, como medio para la protección del ingreso como sistema para garantizar la salud, como vehículo de bienestar social, como instrumento de redistribución de la riqueza y como factor del desarrollo económico, obligan a mejorar los servicios de las instituciones que lo administran y a emprender programas de extensión que permitan incorporar gradual pero aceleradamente a otros sectores de la población.

Las demandas manifestadas por distintos sectores y el ajuste de los mecanismos adecuados para universalizar los beneficios del Seguro Social requerirán, sin duda, una reforma más amplia de la Ley, y posiblemente, su completa reestructuración. Se estimó, sin embargo, que al no darse por ahora las condiciones económicas que lo permitan era conveniente emprender

prender solamente las reformas más indispensables para fortalecer la acción del Instituto, atender necesidades inaplazables y eliminar o modificar figuras jurídicas que no concuerdan con las de la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el día 10. de mayo de este año".<sup>27</sup>

#### D) FINALIDADES DEL SEGURO SOCIAL

Como ya hemos afirmado anteriormente, el Seguro Social nació como una copia del seguro privado, si bien con una finalidad distinta; en el correr de los años se ha ido apartando cada vez más y esta transformación se revela, entre otros aspectos, en las finalidades de la Institución. En sus orígenes, el Seguro Social, al igual que el seguro privado, servía para reparar en los trabajadores las consecuencias de un riesgo realizado; la actividad del Seguro Social se limitaba al cumplimiento de ciertas prestaciones en beneficio de los trabajadores y eran: atención médica y farmacéutica y pago de indemnizaciones. A medida que se afinaron las ideas, entendieron los directores de la Institución, que el Seguro Social no rendiría sus frutos a menos de procurar que los riesgos no se realizaran o, al menos, puesto que algunos son inevitables, - que aquellos que pueden impedirse no llegaran a consumarse; -

particularmente importante es el problema de los riesgos profesionales, ya que una buena educación y la adopción de las máximas medidas de seguridad, pueden evitar la frecuencia de estos riesgos. La prevención y reparación de los riesgos se agregó a los dos propósitos que hasta entonces había perseguido el Seguro Social. Esta nueva situación ayuda a precisar las diferencias entre el Seguro Social y el seguro privado; en éste se tiende a cubrir los posibles daños de un siniestro. El Seguro Social, por su naturaleza y finalidad, esencialmente humana, pretende evitar los riesgos, reparar sus consecuencias y solamente como último recurso, cubrir una indemnización que compense el daño sufrido. La nueva idea del Seguro Social quedó plasmada en el Artículo 31 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá, en 1948:

"El Seguro Social Obligatorio estará orientado a la realización de los objetivos siguientes:

a) Organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencias.

b) Restablecer lo más rápida y completamente posible la capacidad de ganancia, perdida o reducida como consecuencia

cia de enfermedad o accidente.

c) Procurar los medios de existencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional, como consecuencia de enfermedad o accidente, maternidad, de invalidez - temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia".

El Seguro Social está llamado a devenir el centro de la previsión social y a cumplir los mejores fines que a esta corresponden. Pero no es solamente el campo de la previsión social, sino también las funciones de alguna de las Autoridades del Trabajo; en efecto, si la Inspección del Trabajo tiene a su cargo la vigilancia para el cumplimiento de la Legislación del Trabajo, las cuestiones de higiene y sanidad, deberán observarse por el Seguro Social. Igualmente intervendrá el Seguro Social en asuntos económicos, pues le corresponderá contribuir al estudio de las medidas a adoptar contra el paro forzoso.

El Seguro Social principió como una de las Instituciones de Derecho del Trabajo y está deviniendo la organización central de la Seguridad Social: su fin es asegurar al hombre que trabaja, al máximo de seguridad en su existencia y la garantía de un nivel decoroso de vida.

El ingeniero Miguel García Cruz en su obra "La Seguridad Social" resume los fines fundamentales del Seguro Social, a saber:

a) Prevenir la pérdida prematura de la capacidad de trabajo.

b) Cesar o atenuar la incapacidad de trabajo, ya suministrando al trabajador medios de subsistencia o rehabilitándolo para que vuelva a su actividad profesional.

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

## CONCLUSIONES

Estoy proponiendo a través del desarrollo de esta Tesis, que la Seguridad Social implica o debe tener por objeto, el prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades esenciales del hombre, cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo, primordial a la estructura de la colectividad. En consecuencia, vemos que la Seguridad Social de nuestro tiempo es universal y significa ya, un plan general convenido por todos los pueblos y enarbolado por los gobiernos democráticos para garantizar la liberación de la miseria, el temor a la indigencia, etc. Metas que con antelación al maestro Trueba Urbina, ya había señalado en su Teoría sobre Seguridad Social diciendo: "Ciertamente que el derecho de previsión social para los trabajadores nació con el artículo 123 de la Constitución; pero este derecho es tan solo el punto de partida para llegar a la Segu



ridad social de todos los seres humanos".

Propongo por tanto, para lograr estos fines, la necesidad de elaborar y promulgar una Ley, ya por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social o por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y a nivel nacional, en la que toda persona reciba los beneficios de la Seguridad Social, y no solamente las personas que señala el artículo 4o. de la -- Ley del Seguro Social, el cual impone limitaciones que no van de acuerdo con el sentido primario, esencial, humano y social que tanto se pregonaba de la Seguridad Social. Y así, por el -- simple hecho de existir, de ser hombre y aún de estar concebido sencillamente, el hombre goce y disfrute plenamente de los beneficios de la Seguridad Social, meta última de el Derecho del Trabajo, que aunque de difícil realización, no por eso imposible, y se logre por fin la función proteccionista y reivindicatoria de éste.

## BIBLIOGRAFIA

1. F. A. KIRPATRIK  
Los Conquistadores Españoles y Salvador de Madariaga  
Editorial Cristóbal Colón
2. OTS CAPDEQUI JOSE MARIA  
Manual de Historia del Derecho Español en las Indias  
Págs. 203-205
3. RAMOS Y PEREZ DEMETRIO  
Historia de la Civilización Española en América  
Editorial Pegazo  
Pág. 301
4. BODENHEIMER EDGAR  
Teoría del Derecho. Págs. 41-43
5. DIARIO DE LOS DEBATES  
Tomo I, No. 37, Querétaro, 27 de diciembre de 1916
6. F. SENIOR ALBERTO  
Sociología  
Editor Francisco Méndez Oteo  
México 1964, Pág. 169
7. SCHELER MAX  
Sociología del Saber  
Editorial Revista de Occidente, Madrid
8. J. MINGARRO SAN MARTIN  
La Seguridad Social en el Plan Beveridge  
México
9. MORONES PRIETO IGNACIO  
Tesis Mexicanas de Seguridad Social  
Editada por el IMSS  
México 1970. Pág. 7.

10. EL PENSAMIENTO DE OSWALD STEIN  
 Extracto de su Conferencia en Madrid, España en 1942,  
 Editado por el IMSS. Boletín de información  
 Tomo I, No. 18. lo. de noviembre de 1947  
 México, D. F.
11. A. MORSE DAVID DR.  
 La Paz basada en la Justicia Social  
 Editor la Organización Internacional del Trabajo  
 Ginebra, 1949
12. WILDMAN LEO  
 Novena Asamblea de la Asociación Internacional de  
 Seguridad Social de la Rivista degli infortuni e  
 delle malattie professionali  
 Roma, septiembre-octubre de 1929
13. BUSTOS A. JULIO  
 La Seguridad Social  
 Chile
14. GARCIA CRUZ MIGUEL  
 La Seguridad Social  
 Editorial Gráfica Panamericana, S. de R. L.  
 México 1956. Pág. 14
15. MORONES PRIETO  
 Obra citada. Pág. 37 y 38
16. GARCIA CRUZ MIGUEL  
 Obra citada. Pág. 54
17. IDEM
18. IBIDEM
19. DE LA CUEVA MARIO  
 Derecho Mexicano del Trabajo  
 Editorial de Libros, Folletos y Revistas, S. de R.L.  
 México 1, D. F.  
 16 de octubre de 1961  
 Págs. 190-193
20. IDEM

21. IBIDEM
22. IBIDEM
23. IBIDEM
24. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
Antecedentes de la Ley del Seguro Social  
Editorial IMSS  
México 1971  
Págs. 48, 50 y 56
25. IDEM. Pág. 591
26. IBIDEM. Págs. 592 y 593
27. IBIDEM. Pág 659

OTRAS OBRAS BASES CONSULTADAS

- TRUEBA URBINA ALBERTO  
Nuevo Derecho del Trabajo  
Editorial Porrúa, S. A.  
México 1970. Págs. 438 y 439
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
Declaración de México  
Editorial IMM. México 1960  
Págs. 13, 14, 15 y 16
- OLIVERA TORO JORGE  
Manual de Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa, S. A.  
México 1967. Capítulo XXX
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
México y la Seguridad Social  
Editorial IMSS  
México 1952  
Volumen I, Doctrina  
Capítulos I, VII, XIII, XVII y XIX