

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO**

**Y EL**

**DESARROLLO DE SUS RECURSOS HUMANOS"**

**T E S I S**

**Qua presenta**

**Héctor Gastón Riestra Córdova**

**para obtener  
el título de**

**LICENCIADO  
EN  
DERECHO**

**MEXICO, D. F.**

**1972**

**1213**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A la memoria de mi padre:**

**Sr. Ignacio Riestra Barba.  
Quien supo inculcar en mí  
lo que significa: Honor, -  
Rectitud y Justicia.**

**A mi madre:**

**Profa. Marfa del Refugio Córdova Vda. de Riestra.  
Ejemplo de sabiduría, comprensión y ternura, quien  
con su ayuda, sacrificios y sabios consejos me -  
impulsó a terminar mi carrera profesional.**

**A mi esposa:**

**Marfa del Socorro Gaytán de Riestra.  
Dulce compañera de mi vida, a quien  
amo con todo mi ser, la que con su -  
abnegación y cariño alentó mi ambi -  
ción y llenó de ideales mi futuro.**

**A mis hijos:**

**Estela Patricia, Emma y Héctor.  
a quienes profeso todo mi amor,  
esperando sean siempre útiles -  
a sí mismos, a su familia y a su  
patria.**

**A mis hermanos:**

**Con mi profundo cariño y respeto,  
María de Jesús, Alicia, Ana María,  
Ignacio, María del Refugio, Luis -  
Jorge, Graciela Carolina, Enrique -  
Adolfo y María Guadalupe.**

**A mis hermanos políticos:**

**Por su comprensión y cariño fraternal.**

**A mis sobrinos:**

**Con especial cariño a Carolina Rojas Riestra.**

**Con cariño y respeto a:**

**Sr. Herón Gaytán Hernández  
Sra. Estela Plaza de Gaytán**

**Al Dr. Gastón Novelo V.**

**Con mi gran admiración y respeto,  
por su inteligencia, rectitud y alta  
calidad humana.**

**Al Dr. Francisco Valdivia Paredes,  
y a la memoria de la dulce compa-  
ñera de su vida, Q.P.D.**

**Hombre de ciencia, de rectos prin-  
cípios y gran valía.**

**Al Lic. Juan Bernaldo de Quirós.**

**Maestro de la Seguridad Social, y  
mi reconocimiento a sus profundos  
estudios.**

**AL DR. CARLOS MARISCAL GOMEZ.**

**Maestro y amigo, al cual quiero hacer  
patente mi eterno agradecimiento, ya -  
que gracias a sus buenos consejos, ayu-  
da y cooperación hizo posible el que --  
terminara mi trabajo.**

**A MIS QUERIDOS MAESTROS**

**A MI ALMA MATER**

**A MI PATRIA**

**A mis compañeros del Comité Permanente  
Interamericano de Seguridad Social.**

**En forma muy especial a:**

**Sra. Rosa Marfa Valle de Gutiérrez  
por la valiosa colaboración prestada.**

**Sr. Héctor M. Castelló Freziers  
hombre de elevados ideales .  
Con el aprecio que le guarda un  
amigo.**

**Sr. Rodolfo Montalvo Lezama,  
por su gran sentido de la amistad.**

**Si alguien se me olvidó:**

**a ellos, mis amigos.**



## I N D I C E

**Pags.**

**INTRODUCCION**

**I-IV**

### **CAPITULO PRIMERO UNA MIRADA HISTORICA**

<b>I. - INICIACION HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL.</b>	<b>1</b>
1. 1. - Roma	
1. 2. - La Seguridad Social	
1. 3. - La Asistencia Pública	
1. 4. - La Salud	
1. 5. - El Servicio Médico Público	
1. 6. - Las Asociaciones de Mutuo Auxilio	
<b>II. - EL IMPERIO ROMANO Y LA RELIGION CRISTIANA.</b>	<b>5</b>
2. 1. - El Cristianismo	
2. 2. - Las Sociedades Cristianas	
2. 3. - Los Primeros Hospitales	
<b>III. - LA EDAD MEDIA.</b>	<b>8</b>
3. 1. - El movimiento hacia la Seguridad Social	
3. 2. - El Feudalismo	
3. 3. - La Burguesía	
3. 4. - Las Gildas, las Cofradías, los Gremios y las corporaciones.	
3. 5. - Aparece el Capitalismo	

<b>IV. - LA ASISTENCIA PUBLICA EN EL RENACIMIENTO.</b>	<b>17</b>
4.1. - El Renacimiento	
4.2. - La Asistencia Pública	
A). La Iglesia Católica	
B). Los Gremios	
C). El Estado	

**CAPITULO SEGUNDO**

**REVOLUCIONES:**

**INDUSTRIAL, FRANCESA, LIBERAL Y SOCIAL**

<b>I. - LA REVOLUCION INDUSTRIAL.</b>	<b>22</b>
1.1. - Inglaterra	
1.2. - Sus efectos	
<b>II. - LA REVOLUCION FRANCESA.</b>	<b>24</b>
<b>III. - LA REVOLUCION LIBERAL.</b>	<b>26</b>
3.1. - El Liberalismo	
3.2. - Sus objetivos	
3.3. - La Asistencia Pública	
3.4. - Los Sindicatos	
3.5. - Las prestaciones sociales	
A). El salario	
B). La vivienda	
C). La salud	
D). La educación	

**3.6. - El Seguro Social Obligatorio**

**IV. - LA REVOLUCION SOCIAL.**

**38**

**CAPITULO TERCERO  
LA SEGURIDAD SOCIAL**

**I. - ANTECEDENTES.**

**40**

**1.1. - Don José María Morelos y Pavón**

**1.2. - Simón Bolívar**

**1.3. - Carta del Atlántico**

**1.4. - La Declaración Universal de los Derechos Humanos**

**1.5. - La Declaración Americana de los Derechos y Deberes  
del hombre.**

**II. - FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

**44**

**2.1. - Económico**

**2.2. - Político**

**2.3. - Social**

**III. - LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

**47**

**3.1. - Obligatoriedad**

**3.2. - Unificación**

**3.3. - Universalización**

**3.4. - Solidaridad**

**3.5. - Subsidiaridad**

**3.6. - Sustancialidad**

- 3.7. - Coordinación
- 3.8. - Internacionalización

**IV. - LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. 52**

- 4.1. - Seguridad Social y Económica
- 4.2. - Seguro Social
- 4.3. - Un programa continental
- 4.4. - Una aspiración mundial
- 4.5. - Resoluciones sobresalientes
  - A). Resolución No. 6
  - B). Resolución No. 7
  - C). Resolución No. 53

**CAPITULO CUARTO  
EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL  
EN MEXICO**

**I. - ANTECEDENTES. 64**

- 1.1. - Epoca precortesiana
- 1.2. - Epoca colonial
- 1.3. - El movimiento independiente

**II. - LA REFORMA. 74**

- 2.1. - El Plan de Ayutla
  - A). Decreto para fundar el Hospital Militar
  - B). Ley Juárez

C). Decreto de jubilaciones y compensaciones a los empleados del correo.

D). Ley de Tejada.

**2.2. - LA CONSTITUCION DE 1857.**

A). La Fracción XXVI del Artículo 73 de la Constitución de 1857.

B). Ponciano Arriaga

C). Juárez Presidente de la República

D). Muere el Benemérito de las Américas

E). Sube a la Presidencia el General Porfirio Díaz

F). El Dr. Manuel Septien y Llata

G). Ley de Accidentes de Trabajo de José Vicente Villada.

H). Ley de Accidentes de Trabajo de Bernardo Reyes.

**III. - LA REVOLUCION EN 1910.**

85

3.1. -Acontecimientos precursores de la Revolución

3.2. - El Partido Liberal Mexicano

3.3. - El Partido Democrático

3.4. - La Asamblea Nacional Antirreeleccionista

3.5. - Iniciación del Movimiento Revolucionario

A). Plan de San Luis Potosí

B). Plan Político Social

C). Plan de Ayala

D). Plan Orozquista

- E). Proyecto de Ley de Luis Cabrera
- F). Proyecto de Ley para remediar el daño procedente del Riesgo Profesional.
- G). Proyecto de Ley para reformar el Artículo 309 del Código de Comercio.
- H). Plan de Guadalupe
- I). Decreto de Eulalio Gutiérrez
- J). Decreto de Cándido Aguilar
- K). Decretos de Manuel M. Diéguez y Manuel Aguirre Berlanga.
- L). Adiciones al Plan de Guadalupe
- M). Ley del 6 de enero de 1915
- N). Decreto del General Alvaro Obregón
- Ñ). La Convención Nacional Revolucionaria
- O). Ley del Trabajo para el Estado de Yucatán
- P). Decreto de Nicolás Flores

**IV. - LA CONSTITUCION DE 1917.**

103

- 4.1. - El Congreso Constituyente
- 4.2. - Primer Proyecto de Ley del Seguro Social Obrero
- 4.3. - Proyecto de Ley Federal del Trabajo
- 4.4. - El Partido Nacional Revolucionario
- 4.5. - Anteproyecto de Ley del Seguro Social del 10. de septiembre de 1934.

- 4.6. - Anteproyectos de Ley del Seguro Social elaborados durante la administración del General Lázaro Cárdenas, - del 1o. de enero de 1935, 1o. de septiembre de 1938, - 1o. de septiembre de 1940.

**V. - LA LEY DEL SEGURO SOCIAL MEXICANO DEL 19 DE ENERO DE 1943. 116**

- 5.1. - Don Manuel Avila Camacho y la Ley del Seguro Social
- 5.2. - Opinión de la Organización Internacional del Trabajo sobre el Anteproyecto de Ley del Seguro Social.
- 5.3. - Aprobación del Proyecto de Ley del Seguro Social Mexicano por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Ponencia de México en la Ira. Reunión de la Conferencia.
- 5.4. - Promulgación de la Ley
- 5.5. - Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social
- 5.6. - Reformas y Adiciones a la Ley del Seguro Social

**CAPITULO QUINTO**

**DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS**

- I. - LOS SERVICIOS MEDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SU INCIDENCIA SOBRE LA COMPOSICION DE LA MANO DE OBRA. 131
  - 1.1. - Influencia sobre los índices generales de Natalidad, morbilidad y mortalidad.
  - 1.2. - Efectos de la Edad productiva

**1.3. - Los servicios médicos, la estabilidad y el rendimiento en el trabajo.**

**A). Asistencia materna, pre y pos natal**

**B). Salud y productividad**

**C). Las políticas del empleo**

**1.4. - Situación de los sistemas de Seguridad Social en México**

**II. - EFECTOS DE LAS PRESTACIONES ECONOMICAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS RECURSOS - HUMANOS.**

148

**2.1. - Las prestaciones económicas a corto plazo**

**2.2. - Las prestaciones económicas a largo plazo**

**2.3. - Las prestaciones económicas a corto y a largo plazo en la ocupación.**

**2.4. - La estabilidad en el empleo**

**2.5. - La movilidad de la mano de obra**

**2.6. - Las prestaciones económicas en el desarrollo de los - recursos humanos.**

**A). Institucionales**

**B). Sectoriales**

**C). Nacionales**

**III. - RELACIONES ENTRE EL SEGURO DE DESEMPLEO, SERVICIOS DE COLOCACION E INSTITUTOS PARA LA FORMACION.**

156

**3.1. - El desempleo.**



<b>3.2. - El subempleo</b>	
<b>3.3. - La Norma Internacional en el Seguro de desempleo y la política de empleo.</b>	
<b>A). Organización Internacional del Trabajo</b>	
<b>B). Las Conferencias de los Estados de América, miembros de la O. I. T.</b>	
<b>C). Asociación Internacional de la Seguridad Social</b>	
<b>D). Conferencia Interamericana de Seguridad Social</b>	
<b>E). Organización de los Estados Americanos</b>	
<b>3.4. - El desempleo como contingencia del Seguro Social.</b>	
<b>3.5. - Formas específicas e indirectas de prestaciones por desempleo.</b>	
<b>3.6. - Servicios de colocación</b>	
<b>3.7. - Otras formas de prestaciones por desempleo</b>	
<b>3.8. - Efectos de las prestaciones por desempleo</b>	
<b>CONSIDERACIONES GENERALES</b>	<b>177</b>
<b>APORTACIONES</b>	<b>179</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>188</b>
<b>INDICE</b>	
<b>OBRAS CONSULTADAS</b>	<b>193</b>

## INTRODUCCION

**El único ser que en el universo se ha levantado y dado un rumbo continuamente diferente a su vida es el hombre.**

**¿Porqué?, porque tiene la capacidad para preguntarse su origen y el de las cosas que le rodean.**

**En el transcurso de la vida natural nos encontramos con una serie de trastornos y dificultades, propias de la vida humana, problemas que siempre han existido de acuerdo al medio fundamentalmente a la época, ocasionando con esto una serie de estados de necesidad, de duda y peligro que constituyen lo que hoy llamamos inseguridad.**

**En los albores de la humanidad el hombre proporcionó a la mujer, a los niños y ancianos, cuidado, atención y asistencia, para que pudieran sobrevivir a las condiciones prevaletientes de aquella época. Por lo tanto, anduvo buscando siempre lugares adecuados donde encontrar su subsistencia, vivían en las partes más altas del terreno y en cuevas, consumiendo las frutas de los árboles, los peces de los ríos y de la caza; siendo natural que las primeras medidas destinadas a evitar los infortunios derivados del vivir, se debieran al esfuerzo propio de los individuos que cuidaban de la horda.**

**Esto era natural, sobre todo en aquella época, en que estaba rodeado de una**

## II

serie de cosas misteriosas, desde los mismos animales que le rodeaban, - hasta el aire, el agua, el viento, las estrellas, el sol, etc. Todo era desconocido para el, lo cual fácilmente lo condujo a considerar tales objetos y fenómenos naturales como seres poderosos, temibles o buenos, según lo que - las experiencias le enseñaban y como estaba fuera de su alcance la comprensión de los mismos, los consideró como Dioses, llegando así al politeísmo. Con el paso del tiempo, este tipo de comunidad crece, para convertirse en - lo que ahora conocemos como el Clan, teniendo como jefe al más fuerte, inteligente y con mayor destreza que los demás individuos del grupo. Conseguía para los demás, los alimentos y mejores lugares para vivir; este tipo de comunidad seguía siendo nómada, pero continúa creciendo y perfeccionandosus normas y costumbres de vida, hasta convertirse en una tribu, la que ya - se fijó en un lugar determinado, en donde encontraba situaciones climatológicas favorables, abundante caza y pesca; este tipo de comunidad representa - un grado avanzado de organización comunal; sus sistemas de gobierno fueron diferentes, desde la autoridad absoluta del jefe, hasta el matriarcado y patriarcado.

Se contaba ya con cierto tipo de leyes que tendían a proteger al individuo, a - la familia y a la tribu en general; los infractores a las mismas eran castigados severamente. La propiedad de la Tierra y el ganado fueron trabajados y disfrutados en forma comunal, dejándose sentir un gran espíritu de colaboración y solidaridad social.

En el alma humana caben muchos sentimientos, a veces hasta contradictorios, que cuando se está bien equilibrado, se armonizan; por eso no es incompatible el sentimiento que se basa en el instinto de conservación del propio - bienestar, de la propia felicidad, con la simpatía hacia la felicidad de los -- \*

### III

demás, el sentimiento de la belleza, el deseo de la verdad y la justicia, y es así como en este tipo de comunidades existía un sentimiento de solidaridad para con los demás seres de su especie; ellos como nosotros también sintieron el temor a la miseria, al dolor, a los riesgos; en una palabra, a toda clase de contingencias, estado o fenómeno propio y permanente en el ser humano. El hombre, con la maravillosa gama de sentimientos que posee, se ha enseñado a vivir y ha ayudado a vivir a los seres que le rodean; este sentimiento de solidaridad es completamente natural en él. El politeísmo evolucionó para dar paso al monoteísmo, o sea la existencia de un ser sobrenatural, un ser que se encontraba fuera de sus sentidos y del cual dimanaban todas las cosas hechas y por hacer; por lo tanto el instinto gregario que poseía y su sentido de solidaridad, lo inducían a desear en un Dios bueno con los demás seres y con los demás individuos de la especie. Con el transcurso del tiempo el hombre cambia de ideología, llegando a conclusiones diferentes; ya no se conforma con la concepción religiosa Universal, y deduce que los fenómenos son producto de la misma naturaleza, como lo son el viento, la lluvia, el rayo, el agua, las estrellas, el sol, etc.; ya no son estos hechos sobre naturales como lo establecía la concepción teúrgica; el hombre sigue avanzando por este camino hasta llegar a crear las ciencias, la filosofía, haciendo retroceder la explicación religiosa continuamente, hasta convertirla en hombre racional y científico; no con esto queremos significar que la religión desaparezca, sino por el contrario, cuando la ciencia llega a un límite, más allá del cual fracasa todo razonamiento lógico, automáticamente el hombre lo refiere a través de la concepción religiosa, al ser poderoso, único y sobrenatural que es Dios.

En su marcha racionalista y futurista, el hombre poco a poco ha comprendido que él es el ser más elevado y digno del Universo, por lo tanto, se debe-

#### IV

respeto a sí mismo y a los demás, conviviendo fraternalmente y en forma racional, para dar paso a una verdadera solidaridad social; más como no ha sido posible esta coexistencia, toda vez que aún no ha dado resultados efectivos, sobre todo para aquellos que más sufren las consecuencias de una aplicación inadecuada de la solidaridad social, esta ha venido a ser sustituida - desde fines del Siglo XIX y en el actual, por una concepción más elevada y digna "La Seguridad Social".

Fraternidad entre los hombres, actitud de bondad para con los demás hombres no es mandato religioso, ni una actitud de simple bondad y dignidad de los hombres. Es un Derecho que todo ser humano tiene, por el hecho de ser humano; además, porque vive, goza y sufre dentro de una sociedad que plagada de grandes errores y hermosas cualidades, nos fue legada por nuestros ancestros.

Héctor Gastón Riestra Córdova.

## CAPITULO PRIMERO

### UNA MIRADA HISTORICA

#### I. - INICIACION HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL.

La acción de los dirigentes del Estado en favor de las clases económicamente débiles, ha sido llevada a efecto en toda época, sin embargo, esta situación comienza en los inicios de los trapecios de la antigüedad, sobre todo en el fasto Imperio Romano.

##### 1.1. - ROMA

La historia de Roma se desarrolló por espacio de diez siglos cual si su pueblo se hubiese propuesto como objetivo la conquista y dominación del Imperio Mediterráneo, en lo que tuvo éxito pleno, y para cuyo logro exhibió las más apropiadas cualidades: robustez y valor físicos, disciplina, gran patriotismo, orgullo nacional, habilidad política y sentido de administración.

Durante su marcha triunfal, los romanos desplegaron hábiles cualidades políticas, que en unos casos los llevaban a la guerra implacable, con la destrucción de pueblos y ciudades y la muerte o la esclavitud de los vencidos; o bien a la transacción diplomática que lograban convertir en aliados y hasta ciudadanos romanos a los enemigos sin la guerra o después de la victoria.

Roma, ocupada en sus tareas de conquista entró en decadencia y fué poco a poco desmembrada por los pueblos Bárbaros del Centro de Europa, en el curso de los siglos IV y V de la era Cristiana. Sin embargo, el gran legado

de la sabiduría y cultura helénica, unido a todo un vasto sistema de Leyes y Prácticas Administrativas que magistralmente codificó, fue por todo el Sur de Europa, en donde encontró ambiente propicio en los siglos XIV y XV de nuestra era para proseguir su marcha triunfal hasta el presente.

### 1.2. - LA SEGURIDAD SOCIAL

Roma desarrolló en forma magistral y al infinito su sistema legal, mismo que fue heredado a la cultura universal; pero dejaron a un lado los derechos raciales, tal como los entendemos ahora, por la simple razón de que no existió entre ellos el sentimiento de solidaridad humana, y esto es lógico ya que la sociedad dura en general estaba basada en la esclavitud, en la servidumbre y en el predominio de la fuerza.

Fueron muy celosos en precisar los derechos de todos los ciudadanos romanos y es bien sabido de los grandes y seculares pleitos entre la plebe y patricios, para regular sus relaciones; ya que los patricios comenzaron teniendo todo los derechos y los plebeyos ninguno; más con el transcurso del tiempo, lograron tenerlos en códigos perfectamente elaborados.

### 1.3. - LA ASISTENCIA PUBLICA

Si bien no podemos hablar de un sistema de Seguridad Social completo, sí podemos hacerlo respecto a la asistencia pública. Al efecto tenemos la "Ley Trumentaria" de Cayo Graco, que permitía la compra de trigo para repartirlo a bajo precio entre la plebe, parte del "Panem circense" de los Emperadores Romanos; el Servicio médico y de ciertas sociedades de mutuo auxilio; así tenemos noticia de la Anona.

"Por anona, se designaba a la distribución que se hacía del trigo y de otros alimentos entre la población, en forma gratuita o a bajo precio. La misma palabra significaba el tributo en especie que pagaban a la metrópoli -

romana, las diversas provincias del Imperio, de las cuales los mayores contribuyentes en trigo fueron Egipto, Africa, Cerdeña y Sicilia. La distribución del trigo comenzó desde la época de los gracos y posteriormente fueron agregados otros productos, como aceite, carne de cerdo, carne de bovinos, sal, vino etc., y en alguna ocasión, en lugar de trigo se repartió pan, por cierto - de muy mala calidad, por lo que se le llamó panis plebeius o panis sordidus, aunque éste fue de precio más reducido.

"Por supuesto la distribución no fue general ni indiscriminada. En tiempos de Augusto, el número de beneficiarios llegó a 200 000 y así se mantuvo hasta fines del Imperio. Algún tiempo la lista de beneficiarios se exponía en el Foro (Ley Julia Municipalis del año 45 a de C.). La distribución misma se hacía en varios sitios. Durante el Emperador Claudio tuvo lugar en el pórtico Múnicia, en la parte occidental del campo de Marte, en donde había diferentes oficinas, cada una en relación con determinado número de beneficiarios. El funcionario jefe fue el Procurador Miniciae. Posteriormente, para el gobierno de Séptimo Severo, las distribuciones se hicieron en las diversas horreas (graneros) del valle, al pie del Aventino. Por último, en el bajo Imperio, cuando ya la distribución era diaria, se organizó en los diferentes barrios o regiones en las que se dividió la ciudad, desde el punto de vista político y administrativo.

"Los barrios o regiones fueron 14 y el número total de panaderías que hacían la distribución fue de 254 para la época de Constantino. Como el pan se repartía en lo alto de una escalinata (grada), recibió entonces el nombre de - Panis gradinus" (1)

De lo anteriormente transcrito podemos ver la poca o casi nula actividad que la sociedad y el Estado Romano llevaron a efecto respecto a la seguridad



social de su tiempo; practicando una función de tipo asistencial para calmar el hambre exagerada las plebes y esclavos más nunca con objeto de remediar sus grandes aflicciones y necesidades.

#### 1. 4. - LA SALUD

"Por lo que respecta al cuidado de la salud, el riesgo de enfermedad se puede tomar como base para apreciar el estado de desarrollo del sentimiento de solidaridad y de las medidas de previsión de cualquier sociedad; pero Roma no tuvo servicios médicos públicos sino en algunos municipios y muy deficientes; no obstante haber asimilado la medicina científica griega, que llegó a gran altura durante el Imperio Romano, y fue Roma la que en Occidente inventó y realizó los hospitales; pero estos fueron para los grupos humanos que interesaron a los patricios: los esclavos, gladiadores y militares. Grandes médicos como Galeno, sirvieron en cargos de médicos en dichos hospitales".

#### 1. 5. - EL SERVICIO MEDICO PUBLICO

"El servicio médico público comenzó el año 370, durante los gobiernos de Valentiano I y Valente; éstos servicios médicos públicos en la ciudad de Roma estaban a cargo de 14 médicos (Archiatr) destacados por regiones y nombrados por el Senado, a propuesta del Colegio de los archiatras; pero tenían que ser confirmados por el Emperador. La función de éstos médicos era atender a la gente pobre de todos los servicios bajos, como panaderías, carbonerías etc., todos estos beneficios alcanzaban también a las esposas y los hijos" (2)

#### 1. 6. - LAS ASOCIACIONES DE MUTUO AUXILIO

Respecto a las asociaciones de mutuo auxilio que funcionaban en Roma, podemos mencionar a la Sodalitia, Sodalitates y Collegia.

"Entre sus actividades más conocidas se cuentan las de tipo religioso. En el siglo I de Cristo, entre los años 64 y 67 la Ley Julia las suprimió; sin embargo la abolición no fue total, ya que en ella se permitió el funcionamiento de un tipo de Colegio para gente inferior y pobre (Collegia Tenuiores); éstos Collegia Tenuiores eran colegios puramente profesionales (Collegia artificium vel opificium) que unía a los miembros de una profesión para ampararlos contra la muerte; si esto sucedía se pagaban los gastos de entierro.

"También hubo los colegios o asociaciones de servidores del Estado, como las de navegantes, panaderos, carniceros etc." (3)

El carácter asistencial de esas asociaciones no está bien demostrado, salvo en lo referente al costo de entierros y velorios, encontrándose rara vez mención de acciones de socorro a los enfermos, los huérfanos e inválidos. Se sabía que los afiliados tenían obligación de contribuir con una cuota al entrar además de una mensual.

## II. - EL IMPERIO ROMANO Y LA RELIGION CRISTIANA.

A partir del año 476, el cristianismo como fenómeno social fue la religión jurídica del Imperio Romano tanto el de Occidente como el de Oriente.

### 2.1. - EL CRISTIANISMO

El cristianismo se desenvuelve a medida que decae la cultura greco-romana en los primeros siglos de la nueva era; lo que coincide con la decadencia del Imperio, el que además es afectado simultáneamente por múltiples calamidades que lo amenazaban en forma permanente: los pueblos bárbaros fronterizos, las luchas intestinas, la corrupción de las costumbres, las terribles epidemias y los cataclismos que se sucedieron durante los siglos I y II de nuestra Era que segando millones de vidas, debilitaron la potencialidad

de ciudades y regiones enteras.

La religión cristiana se difundía hacia las comunidades cada vez más numerosas, que en los últimos siglos de la edad antigua, motivaron el choque entre la esperanza hacia una nueva vida que ofreció la nueva religión, y el fracaso estrepitoso del paganismo que se hundía en la sangre derramada en los circos romanos y las vergonzosas bacanales palaciegas. Esta religión estableció la igualdad de todos los seres humanos, ya fueran esclavos, extranjeros o ciudadanos romanos, creando un verdadero movimiento de solidaridad humana en toda la Europa Mediterránea, que bien podemos considerarlo como verdadero precursor de un ímpetu genuino y constante, hacia la seguridad social de la época mencionada. Cristo predicó la más hermosa doctrina que se haya practicado en Oriente y Occidente y de haberse consolidado en forma ininterrumpida sobre los cánones establecidos, la humanidad viviría en una situación diferente.

De todas maneras esto fue suficiente para que un mundo desamparado, in diferente e insensible a los sufrimientos de las grandes mayorías, hiciera que aflorara un movimiento que iba a producir diversos frutos; pues desde el pri - mer momento las sociedades cristianas se esforzaron por cumplir con los man - datos de su doctrina.

## 2.2. - LAS SOCIEDADES CRISTIANAS

Estas primeras sociedades eran de tipo comunal, dado que todo, era de todos; además, sus seguidores atendían al enfermo, socorrían al anciano, cuidaban de la viuda y los huérfanos con gran solicitud. Sin embargo, estas actitudes permanecían en la obscuridad, ya que los cristianos eran siempre perseguidos y cuando eran apresados sufrían crueles castigos.

En el año 313 de nuestra era, Constantino, Emperador de Roma, por medio

del Edicto de Milán permitió el libre funcionamiento de la Iglesia Cristiana, desapareciendo así la clandestinidad de sus adeptos y ritos; religión que fué avanzando hasta que en el año 381, el Emperador Teodosio la estableció como religión oficial del Imperio Romano.

Tocó al Emperador Constantino presidir en el año 325 el primer Concilio cristiano: el de Nicea en el cual se produjeron las primeras disidencias entre los primados de la Iglesia.

A medida que personas de gran talento abrazaban el nuevo credo, se creó el conflicto entre la cultura pagana y el cristianismo; la primera repudiaba sus principios y bases; el segundo con el tiempo derrotó por medio de su norma más eficaz: la caridad al paganismo. Para lograrlo se crearon las Ordenes Mendicantes; y con los diezmos, se hacía a los menesterosos una asistencia que trataba de satisfacer sus grandes necesidades.

### 2.3. - LOS PRIMEROS HOSPITALES

Surge luego la creación de los primeros hospitales, en donde se ayudaba a toda clase de enfermos, superando así lo realizado por las sociedades antiguas.

Estos Hospitales fueron modestos, pero comprendían en sus actividades funciones diversas, lo que dió lugar a la fundación de gran número de ellos y que aparecen en los siglos IV y V de la Era cristiana primero en Oriente y después en Occidente.

"Elena la madre del Emperador Constantino tuvo participación activa y eficaz en este movimiento y funda en Constantinopla varios hospitales. San Basilio en su diócesis de Caesárea de Capadocia en el siglo IV de nuestra era, instituyó también obras caritativas (hospitales), para ayudar a los necesitados

y enfermos. Fué una verdadera organización asistencial y sanitaria bien combinada.

Los establecimientos de Caesárea llegaron a ser otra ciudad fuera de la ciudad, mereciendo el nombre de Ciudad de la Caridad, aunque el pueblo las denominaba Basílias.

Toca a San Efrén fundar un hospital con 300 camas para pestosos en -- Edesa; San Juan el limosnero establece otro en Alejandría; Fabiola, (nos dice San Jerónimo), funda en Roma el primer hospital para toda clase de enfermos, el año 400; Childeberto I crea en el año 542, el hospital que es conocido hasta nuestros días como el Hotel Dieu, en Lyon, Francia". (4)

### III. - LA EDAD MEDIA.

A partir del siglo V hasta el XV comienza a correr la llamada Edad Media.

La Europa Central y Occidental, asumirán el papel de hereditarias directas del Legado Cultural Romano. En ellas se realizarán una serie de fenómenos sociales característicos de la Edad Media.

Puede decirse que desde principios del siglo IV hasta el XV la vida privada y pública de los pueblos europeos se inspira en la ética cristiana.

#### 3.1. - EL MOVIMIENTO HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL

La Iglesia inicia y estimula el movimiento hacia la Seguridad Social -- según la fórmula mencionada: la caridad, mediante la creación de Instituciones y corporaciones para auxilio del hombre.

Fué el clero secular al principio con los obispos como jefes, los directores del movimiento, luego entró en escena el clero regular, que fue el -- brazo de la Iglesia para realizar la mayor parte de su obra: Catequización de

los paganos, ablandamiento de los Reyes y poderosos señores cristianos, el bautismo, la conservación y extensión de la cultura y desarrollo de la economía y la ayuda a los necesitados.

Con los progresos de la agricultura se agrega una actividad económica - de gran repercusión en el proceso civilizador de la época; el cultivo técnico de los campos de los conventos, atrae a los campesinos que comienzan a agruparse y a formar aldeas alrededor de los mismos; aldeas que a su vez serán - el punto de partida de las nuevas ciudades que aparecerán en Europa después - del año 1000.

La Iglesia propagó la doctrina, fundó las instituciones y aceptó la gran responsabilidad.

Se puede sintetizar el cristianismo, como el impulso a la fraternidad de - todos los seres humanos y que en cierto modo será la etapa final de la humanidad; Cristo predicó una doctrina miles de años anticipada, basado en el - amor fraternal entre todos los hombres, posición que ha sostenido la iglesia - católica apostólica romana en los últimos 2000 años; antes que el Emperador Constantino le permitiera salir de la clandestinidad.

Ahora bien, lo que hemos descrito acerca de la acción de la Iglesia en el campo de la incipiente Seguridad Social de aquella época, no debe entenderse de tipo privativo o en forma absoluta, ya que también aparecieron manifestaciones laicas de ayuda mutua, inspirada en los principios religiosos pero sin ser iniciativa del clero. Estas manifestaciones rudimentarias de Seguridad - Social laica nacen con las corporaciones llamadas Gildas, consideradas como asociaciones de ayuda mutua de los comerciantes.

### 3.2. - EL FEUDALISMO

Antes de entrar al estudio de estas corporaciones, conviene hacer una pe queña reseña de la situación política y social de esos tiempos, refiriéndose - en especial al Sistema Feudal propio de la Edad Media que pulverizó a las - pequeñas naciones en períodos de formación, convitiéndolas en pequeños feu dos controlados por una serie de señores o mandatarios absolutistas, que - habían recibido del Rey títulos noviliarios, llegando en ocasiones hasta controlar al propio Rey, que era mucho más débil que algunos de sus poderosos - vasallos.

Por otro lado, la economía agraria de la época y la falta de impuestos na cionales, motivó la pobreza del tesoro real, que no contaba más que con las rentas particulares del monarca.

La anarquía feudal que duró varios siglos, fue superada por el desarrollo de la clase burguesa.

El poder civil y la Iglesia caminaron juntos, en esa época; los Reyes aca raron las disposiciones de la Iglesia en lo religioso, sin embargo, también - surgieron hondos problemas: El Papado apoyando al obispo de Roma, preten dió erigirse en Rey de Reyes, tanto en lo secular como en lo religioso.

Después de prolongadas y grandes luchas la situación se normalizó en - cuenta su arreglo lógico: Los Reyes gobernaron como estadistas y el Papa - cuidaba de la religión y de las almas.

### 3.3. - LA BURGUESIA

Superada esta etapa, prosigue el restablecimiento de la vida urbana y la consolidación de la burguesía; esta clase se formó con artesanos y comerciantes libres intercalándose entre ellos los nobles, señores feudales en deca- -

dencia y algunos siervos acomodados.

La mezcla de éstas gentes y la unión de sus recursos económicos trajo como consecuencia el desarrollo económico, cultural y social de las incipientes naciones en formación; naciendo además las sociedades mercantiles y bancarias; las industrias manufactureras urbanas y fundamentalmente el desarrollo de la navegación comercial nacional e internacional, uniéndose a esta actividad, los artesanos, quienes unidos organizan las corporaciones por oficios o guildas.

El movimiento industrial sintió la imperiosa necesidad de dar salida a sus productos, por lo que se fabrican naves de gran calado; desarrollándose las rutas comerciales marítimas y terrestres.

### 3.4. - LAS GUILDAS, LAS COFRADIAS, LOS GREMIOS Y LAS CORPORACIONES

Con el naciente comercio y la economía artesanal de las ciudades, hubo grandes repercusiones sociales y políticas: La burguesía urbana ayuda a terminar el feudalismo, pues a todos interesaba la paz, el orden y las leyes, que solamente un gobierno podría establecer. En lo social, se forman uniones, que fueron precisamente las cofradías, hermandades, guildas, hansas, gremios etc. que aparecen completamente secularizados.

Para esta época, las guildas son ya verdaderas asociaciones, aunque con su tinte religioso, pero francamente gremiales.

En Inglaterra, las guildas más antiguas son las de Boltsbury Exester, Cambridge y otras.

En España comienzan a funcionar en el siglo XII, llegando a ser durante la Edad Media, un ejemplo en toda Europa.



En opinión de Rumeo de Armas, la Institución viene allende el Pirineo y es precedida o contemporánea de las primeras militares como Cofradía de Belchite, instituida por Alfonso I Rey de Aragón; la de los caballeros de Uncastillo, la de Monreal y la de Barbastro.

De las Cofradías religiosa-benéficas más antiguas, están la de Cannizo, en San Salvador de Villacethe (hoy Belver de Campos, del Partido de Toro), - que existió desde 1197 y dependía del Monasterio de Sahagún; la de Santa - - Eulalia, en Barcelona que operó en 1156.

Pero la más interesante es la cofradía de Tudela; su regla u ordenanza se conserva íntegra en el archivo histórico nacional de España en un pergamino de la segunda mitad del siglo XII..

"Ahondando un poco más sobre ellas, podemos decir que, en los siglos siguientes se observa una tendencia cada vez más marcada de orientación de las cofradías, hacia su conversión en Gremios, corporaciones robustas para defender intereses profesionales comunes y auxiliar recíprocamente a los men bros. El Autor citado estudia con detalle el fenómeno en España. Un poco - enmendada, la clasificación que él trae se puede aplicar al resto de Europa en el orden siguiente:

1) Cofradía . - Cofradía a secas, primeras asociaciones en hacerse históricas, prevalece el motivo religioso para la asociación; incluye miembros religiosos y seculares; éstos de oficios diferentes, y se prestan auxilio.  
Ejemplo: la citada Cofradía de Tudela.

2) La Cofradía profesional. - En este tipo los socios deben pertenecer al mismo oficio. Los fines siguen siendo religiosos y de mutuo socorro.

Ejemplo: la Cofradía de San Miguel de los Tenderos, de Soria, cuya iglesia

fue la de San Pedro.

**3) El Gremio.** - Ahora el motivo religioso desaparece, pues lo principal es la defensa de los intereses profesionales y la mutua ayuda entre los socios.

**Tercer tipo.** - El Gremio profesional: es el que asume casi desde el principio la corporación medieval: La Guilda, en los países alemanes y anglo-sajones; pero a fines de la Edad Media es característica de la mayor parte de Europa.

Los fines del Gremio pueden resumirse como sigue:

1. - Enseñanza. - En cada taller laboran el maestro, los oficiales y los aprendices. No se llega sino en riguroso escalafón. El aprendiz es un adolecente a quien el maestro enseña el oficio durante varios años; lo alojan, visten y alimentan. De aprendiz se pasa a oficial o compañero, cuando se domina el arte.

El oficial percibe un salario por su labor, y después de otro período, mediante un exámen, puede alcanzar la categoría de maestro y abrir su propio taller.

2. - La vigilancia de la labor, para que no haya obra mal hecha ni de mala calidad.

3. - La defensa del oficio. - En este sentido el Gremio es celosísimo. No permite nuevo taller, si los existentes abastecen el mercado; ni acepta innovaciones, anuncios ni nada que signifique ventaja de unos talleres sobre otros. Es decir, negación de lo que hoy llamamos competencia, y correlación estricta entre la oferta y la demanda.

4. - Ayuda mutua entre los miembros del Gremio frente a las calamidades de la vida.

En suma, el Gremio busca dar Seguridad Social a sus afiliados, al darle estabilidad al trabajo y mediante auxilio a sus enfermos, invalidos, ancianos, viudas, huérfanos, etc.

4) La Cofradía Gremial, que es una cofradía creada por el Gremio para sus actividades religiosas de mutuo auxilio, parece ser una modalidad propia de España.

Las corporaciones seculares al final de la Edad Media llegaron a abarcar en sus prestaciones casi todo el capítulo designado como riesgos, en los modernos sistemas de Seguridad Social.

1o. Subsidio, determinado o no, en dinero, por desempleo u otra necesidad. Un socio Diputado visitaba al afligido y le proporcionaba la ayuda, tomada de los fondos de la cofradía o de las limosnas recogidas, como era lo prescrito en las cofradías de ciegos de Valencia y Barcelona. En algunos casos se trataba solamente de préstamos, que el socio debía cancelar al reintegrarse a la actividad normal.

2o. Atención en caso de enfermedad, con ayuda en dinero, en servicio médico y farmacéutico, en hospitales o a domicilio. Era frecuente que los gremios y cofradías tuvieran sus propios hospitales o derechos en hospitales comunes. En estas prestaciones iba implícitamente cubierto el riesgo hoy llamado de accidentes.

3o. Auxilio de invalidez y de vejez.

4o. Auxilio para gastos de entierro y pensión a las viudas y a los huérfanos, hoy llamado Seguro de Supervivencia. Aparte del socorro monetario, esta ayuda solía comprender la Conservación del taller activo para la viuda y sus hijos.

50. Auxilios propios para cubrir necesidades de la época que hoy nos parecen curiosidades, como el dotal (para jóvenes casaderas), el de prisión y el de cautividad, éste para rescatar a los cristianos apresados por los sarracenos en las guerras o en atracos de piratería, frecuentes en aquellos siglos.

60. En fin, el novel Seguro de desempleo o protección contra el paro, lo husmea Rumeu de Armas, tal vez con exagerada simpatía, al expresarse así: "Entra también el paro dentro del grupo de las "necesidades o pobreza", a que aludían sin cesar todas las cofradías, después de desgajar de ellas la enfermedad y la muerte. Pero también puede seguirse la pista del mismo, no sobre suposiciones más o menos aventuradas, sino sobre hechos reales, como todos los aquí citados.

Por aquellos remotos años la demanda de mano de obra sin ser extraordinaria, tampoco era escasa, por lo que el paro solía provenir de la ruina del artesano y de su industria o negocio; por pérdida u otros accidentes, y a estos parados protegía y amparaba la cofradía medieval.

Fundación, gobierno y finanzas.- La iniciativa para la creación de cofradías y gremios, parte como es lógico de los interesados; quienes, cuando no son eclesiásticos o apoyados por la iglesia, encontrarán a menudo resistencias en los señores, los reyes y aun en los gobiernos municipales. Ya maduras las corporaciones, siguen pautas muy semejantes aceptadas por las autoridades y acordadas en asambleas por los socios: son las constituciones, ordenanzas, estatutos y reglamentos, de tono religioso.

Las finanzas de la corporación se integraban con las cuotas de entrada de los socios, las cuotas semanales, mensuales o anuales; cuotas o derramas especiales levantadas en ocasión de juntas extraordinarias; las multas a los socios y las donaciones que los socios ricos estaba obligados a dejar en sus

testamento a favor de la corporación".(3)

Por todas estas razones podemos ver y considerar que hay un gran parecido entre nuestra sociedad actual y la antigua, que con la sociedad rural de la Edad Media.

### 3.5. - APARECE EL CAPITALISMO

Con la aparición de el capital, el comercio se hizo exportador, ya que se podían llevar y traer mercancías de una ciudad a otra; por lo que las fábricas y talleres producían no solamente para el comercio local sino también para clientes lejanos, por lo que, se tuvo que aumentar la producción, trayendo como consecuencia el que los artesanos terminaran por convertirse en asalariados dependientes de los flamantes burgueses capitalistas. Entonces surgieron dos clases de asalariados: Los oficiales y aprendices de los talleres que surtían el mercado local y los obreros que trabajaban en los talleres o fábricas de exportación; los primeros no tuvieron problemas ya que se ocupaban de mantener estable la demanda local, manteniendo balanceada la relación de producción-demanda, los precios y salarios, pero los componentes del segundo grupo, tuvieron grandes problemas, ya que los empresarios de los talleres y fábricas de exportación, para obtener mayor ganancia, bajaron los salarios, o despedían obreros cuando había exceso de mercancías o sufrían pérdidas por diversas causas.

Surgió entonces el triste espectáculo de grandes grupos de hombres que pedían trabajo o reclamaban un trato mejor.

De tal descontento surgieron verdaderos conflictos sociales, que ocasionaron hasta derramamiento de sangre. La mayor abundancia de trabajadores de este tipo, fueron los tejedores y los bataneros.

Se les conocía por sus "uñas azules", por su indumentaria, por la brutalidad de sus costumbres y no importaba tratarlos con dureza.

"Por eso, desde mediados del siglo XIII se organizaron huelgas. La más antigua que se conoce es la que estalló en Douai, en 1245, que se designó con el nombre de Takehan. En 1274, los tejedores y los bataneros de Gante abandonaron la ciudad en masa y se retiraron a Brabante; los regidores, informados a tiempo de esta insurrección de la plebe industrial, se negaron a recibirlos. En los Países Bajos, a partir de 1242, se formaron ligas urbanas, en las que se estipulaba la extradición de los obreros fugitivos, sospechosos o culpables de conspiración de huelga. Toda tentativa de rebeldía tenía por consecuencia el destierro o la pena de muerte".(5)

En pleno siglo XIV en Flandes se produjeron sangrientas insurrecciones de campesinos; idéntica situación sucedió en Inglaterra en 1371, ocasionado todo por las grandes injusticias de que eran víctimas. Ambas insurrecciones contaron con el apoyo de los obreros y ambas fueron sofocadas brutalmente por la autoridad real, la nobleza y la alta burguesía.

#### IV. - LA ASISTENCIA PUBLICA EN EL RENACIMIENTO.

##### 4. 1. - EL RENACIMIENTO

En esta época surgen en Europa durante los siglos XV y XVI, sucesos y fenómenos sociales tan notables y peculiares, que pasaron a la historia con el nombre de Renacimiento.

El Renacimiento, trajo consigo grandes cambios por el desarrollo de las ciudades, la formación de las universidades, así como la estructuración de la clase burguesa, que a su vez aportaron la ideología del humanismo, característico de esta etapa, considerada como la época revolucionaria de la cultura occidental. Así mismo, fue para Europa un verdadero despertar, un sacudi-

miento, una revolución; incluso el mismo hombre que había vivido una etapa de profundo misticismo, despierta de su letargo para comenzar una nueva -- época que va a cambiar y a transformar radicalmente su forma de vivir, pensar, y actuar; lanzándose a una audaz revisión de las ideas, las ciencias, las artes, de los conocimientos en los campos experimentales... la política desvió su curso, los descubrimientos terrestres pasaron a la humanidad; los inventos del hombre sondeando los cielos y la tierra abrieron una ruta inconmesurable, mientras que la medicina, enfrentandose audazmente contra las enfermedades y el dolor, marcó el sendero a seguir para llegar a la meta: la Asistencia y Seguridad Social, para todos los seres humanos.

La ciencia médica ocupa un renglón especial, porque ya la medicina dejó su sistema rudimentario y primitivo. De renombradas Universidades y escuelas, surgen los grandes médicos. De la obra de Andrés Vesalio: "Anatomía-Humana Normal", se origina la Fisiología Experimental y se descubre el fenómeno de la Circulación de la sangre, así mismo se asientan nuevas bases para la Patología y la Terapéutica que vienen a revolucionar la Cirugía. Se crea la Epidemiología que toma una trayectoria experimental de donde surge la Médica Preventiva. Esta serie de descubrimientos son base fundamental de - nuestro tema.

#### 4.2. - LA ASISTENCIA PUBLICA

Fueron tres las organizaciones que se encargaron de proyectarla, basadas únicamente en la Protección contra los Riesgos.

A). - La primera fue la Iglesia Católica, que al practicar la caridad cristiana en las parroquias, monasterios, hospitales y asilos, cumplían con - una de las misiones más grandes que toda organización Religiosa tiene para - sus semejantes: el amor al prójimo y la ayuda a los menesterosos y desvalidos, mediante obras de socorro. Pero como sus grandes propiedades le fueron

arrebatadas por los Reyes, su situación trajo aparejada el decaimiento de los servicios asistenciales a los desvalidos y menesterosos agravando su situación; por otro lado, el Estado tardó en asumir la responsabilidad y así la atención a los enfermos dada en los hospitales para pobres y atendidos por comunidades religiosas casi desaparecieron, sobre todo en Inglaterra; como prueba de ello, se cita que: "En los siglos XVI y XVII, se construyeron hospitales de grandes dimensiones, a fin de alojar centenares y hasta millares de enfermos, que frecuentemente se amontonaban; pues se recibían en cantidades ilimitadas. Su desarrollo, sin embargo, decayó en Inglaterra y otros países como consecuencia de la reforma religiosa, provocando un retroceso durante el siglo XVI.

Enrique VIII de Inglaterra ordenó secuestrarlos y disponer que fuesen dedicados a usos seculares o destruidos. Los enfermos fueron arrojados a las calles y la situación se hizo tan intolerable, que los londinenses pidieron al rey la devolución de uno o dos de los establecimientos para enfermos y la correspondiente asignación para su financiamiento; a lo cual accedió el monarca con la restauración del Hospital de San Bartolomé, en 1544, y el nombramiento de su propio cirujano, Tomas Vicary, como cirujano residente y gobernador. Otros dos históricos edificios de Londres, Santo Tomás y Santa Marfa de Belén, también lograron sobrevivir; pero, el resto de los hospitales tuvieron por fuerza que cerrar sus puertas, por lo cual veintitres de los principales condados carecían de los mismos para el año de 1710. Casi puede asegurarse que la única esperanza para los enfermos pobres de los pueblos comarcanos era tomar el camino de Londres, distante muchos kilómetros, y en donde, por otra parte, sólo se contaba con los tres hospitales nombrados". (4)



### B). - LOS GREMIOS

En segundo lugar, están los Gremios, que como ya dijimos, además de defender el oficio se preocupaban también por el auxilio de los socios enfermos, inválidos o viejos; por las viudas y los huérfanos. Para esta época su situación se torna cada vez más difícil, sobre todo en el aspecto de atender a sus fines asistenciales pues si se tornan más fuertes respecto a los intereses de sus propios miembros, ahora ya no pueden cubrir sino a grupos siempre más restringidos de las clases trabajadoras, ya que ellos mismos van siendo arruinados por las fábricas manufactureras, cuyos obreros son simples asalariados mal pagados. Motivados por esta situación, los gremios extreman las exigencias respecto a sus socios; sin embargo, los golpes más duros los recibe del naciente capitalismo que es cada vez más poderoso.

En esa época la sociedad es industrial, pero local, urbana y artesanal; y para su final, comienza a volverse capitalista, manufacturera y mercantilista, exigiendo libertad de producción y comercio, lo contrario de toda la estructura artesanal.

Es en el siglo XVIII, cuando la revolución liberal ilegaliza las cooperativas de artesanos. En plena decadencia los gremios no podían ya soportar los cargos asistenciales de sus propios socios, y menos los del naciente y siempre creciente obrerismo asalariado; por tal motivo, desaparecen para dejar paso a nuevas estructuras sociales que tratarían de remediar los grandes males de esta inerte clase.

### C). - EL ESTADO

El tercer factor, radica en el Estado, el cual definitivamente divorciado de la Iglesia asume la responsabilidad, dando así nacimiento a la incipiente Asistencia Social. En esta época grandes ideólogos como Juan -

Luis Vives, el padre Mariana, Tomás Moro, etc. plantean formalmente la doctrina del deber del Estado, en relación con los desvalidos, constituyendo así el fundamento legal de la Asistencia Social, y lo que es más, propiciaron el movimiento hacia la formulación del Derecho Social.

Sin embargo, no podemos todavía hablar de derechos sociales en el sentido de derechos positivos, los cuales son reconocidos y decretados, por un legislador de origen democrático, por tal motivo no creemos que se tratara propiamente de derechos sociales sino más bien del despertar de una conciencia de tipo social que daría más adelante pauta al desarrollo de los derechos aludidos.

La creciente miseria de la plebe y los obreros por un lado, y por el otro la acción del Estado, que trataba de prevenir las insurrecciones, originó un verdadero anhelo de independencia, que les llevaría a la revolución liberal del siglo XVIII. Por lo tanto, del inquieto y rebelde obrero del renacimiento derivó necesariamente el racionalista obrero de los siglos de la revolución liberal.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**REVOLUCIONES:**  
**INDUSTRIAL, FRANCESA, LIBERAL Y SOCIAL**

**I. - LA REVOLUCION INDUSTRIAL.**

Al finalizar los tiempos modernos y comenzar la Epoca Contemporánea, tienen lugar una serie de fenómenos sociales de fundamental valor para nuestra materia, la llamada Revolución Industrial, la Revolución Francesa, Liberal y Social, las cuales inician la era del liberalismo político y económico.

**1.1. - INGLATERRA**

Tócale a Inglaterra iniciar el proceso de mecanización de las industrias o sea, la llamada Revolución Industrial, que vendría a crear un nuevo orden social; fue un fenómeno de perfeccionamiento de las técnicas de la producción con la utilización de una nueva fuerza motriz: el vapor de agua a presión utilizado en la caldera de vapor y los sistemas de transmisión de émbolos, bielas, ruedas engranajes, cadenas etc. Aprovechando la fuerza del vapor, grandes inventores fabricaron máquinas en las que utilizaron esta energía, y pronto hubo hilanderías y telares mecánicos, bombas, transportes etc. El genio inventor fue enérgicamente estimulado. Los mejores métodos para producir acero condujeron a fabricar multitud de aparatos útiles para la agricultura y la industria.

**1.2. - SUS EFECTOS**

Los efectos favorables y desfavorables de la Revolución Industrial se no-

tan principalmente en el siglo XIX: los primeros por el aumento de la producción debido a las ambiciones de enriquecimiento de los empresarios, y los segundos, por los daños que produjo este sistema a los obreros amontonados en fábricas y en las ciudades.

A la Revolución Industrial no la debemos confundir con la aparición de las fábricas, porque éstas comenzaron a funcionar a fines de la edad media, lo que sucedió fue, que de ser fábricas movidas por fuerza humana, se convierten en mecanizadas, es decir, cuando la fábrica de manufacturera se transformó en mecanizada.

El desarrollo industrial hizo crecer las ciudades, hacia las cuales se dirigían los campesinos en busca de trabajo permanente y obligados por los despojos de que fueron víctimas por la nobleza y burguesía latifundista de Inglaterra, Francia y otros países europeos. Pero en las crecientes ciudades nunca hubo trabajo para todos los demandantes, el cual fue muy mal pagado, recibían mal trato y lo que fue peor, en condiciones de seguridad desastrosas.

En consecuencia, los problemas sociales del proletariado se agudizaron surgiendo el desempleo, hambre, suciedad, promiscuidad y corrupción, que alcanzaron proporciones alarmantes; las condiciones sanitarias de esas aglomeraciones unidas a las duras jornadas de trabajo y a la falta de higiene, daban lugar a una morbilidad y mortalidad espantosa.

"El ataque a las corporaciones lo iniciaron los burgueses a fines de la edad media, porque les estorbaban para la expansión del comercio y el desarrollo de las fábricas. "En Inglaterra, las corporaciones vieron disminuidos sus privilegios desde el siglo XVII y suprimidos en el XVIII; en España su abolición la decretaron las Cortes de Cádiz del año 1810. "En Francia fue atacadas y suprimidas en nombre del derecho al trabajo, por la Ley Le

Chapelier del 14 de junio de 1791, que aparte de disolver y prohibir a las corporaciones, se anticipó a la nueva forma que habrían de adquirir las asociaciones de obreros bajo el régimen liberal; los sindicatos; que nacieran para defender los intereses y derechos de los asalariados; esa misma ley impidió la sindicalización obrera hasta que fue derogada en 1884".(4)

Abolidos los gremios y derribado el poder económico de la iglesia, los necesitados de auxilio quedaban librados a su propia suerte, y en los centros de asistencia, hospitales, hospicios, casa de trabajo para desempleados, etc., se hacía trabajar a los internados en turnos que tenían más carácter de pena -- que de ayuda, llamándoseles a estos centros "Bastillas de Pobres".

## II. - LA REVOLUCION FRANCESA.

En verdad las ideas liberales no nacieron ni se realizaron primero en Francia. Estuvieron vigentes en Holanda desde el siglo XVI, en Inglaterra desde -- el siglo XVII, y en los Estados Unidos a fines del siglo XVIII, más estas ideas no tuvieron carácter universal hasta que no llegaron a Francia y triunfaron. Los grandes ideólogos del liberalismo francés son: Voltaire, Montesquieu, Rousseau.

La conducta despótica y desenfrenada de los reyes de Francia aproximan y desencadenan la Revolución Francesa. Pasan varios Luises por el trono... menciono tan solo a Luis XIV que con su aforismo ¡El Estado soy Yo!, le conquistó el odio del pueblo, precipitando la ruina de la monarquía; no obstante que patrocinó las ciencias, las artes y su reinado fue uno de los más gloriosos de Francia. Luis XVI subió al poder en 1774 siendo odiado por el pueblo por su incapacidad para gobernar, su intento de fuga en momentos críticos para la monarquía y sobre todo por sus imperdonables negociaciones con el extranjero. El Estado - deplorable bajo su administración hacendaria, le obligó a convocar a los Estados Generales del Reino, en 1789

La revolución francesa de 1789, que inauguró en Europa la era de las sociedades nuevas, fue apresurada por las reivindicaciones de los filósofos y de los economistas del siglo XVIII y causada por la existencia de instituciones políticas cuya causa había desaparecido desde hacía ya mucho tiempo. Los privilegios de la aristocracia y del clero se explicaban en la Edad Media por la necesidad de protección de los débiles contra los ricos, pero dejaron de tener razón cuando la monarquía reunió en sus manos todos los poderes feudales. Desgraciadamente los reyes en lugar de emplear su autoridad en mejorar la suerte del pueblo lo hundieron aún más en la miseria. En 1789 había en Francia una desigualdad enorme en la repartición de los cargos públicos y una ausencia casi total de vigilancia y de libertad. Se trató de establecer reformas que reclamaba la opinión pública, pero sus esfuerzos se estrellaron contra la tenaz resistencia del clero y de la nobleza. Era preciso una revolución para substituir a una sociedad privilegiada y establecer una ley común que garantizara la igualdad entre todos. "Los Estados Generales abiertos en Versalles el 5 de Mayo de 1789 se transformaron el 17 de junio en Asamblea Nacional, tres días después los diputados del Estado ya no prestaron el juramento del Juego de Pelota. El 14 de julio tomó el pueblo la Bastilla. El 4 de agosto fueron suprimidos los privilegios feudales por la Asamblea, que proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; votó la Constitución de 1791 y creó la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. La Asamblea Nacional se disolvió el 30 de septiembre de 1791 siendo reemplazada por la Asamblea Legislativa, quien a su vez fue sucedida por la Convención Nacional que se reunió por primera vez el 22 de septiembre de 1792 que proclamó la República. Varias fueron las constituciones elaboradas y derogadas; la del año de 1793 en su articulado, estableció el derecho de los indigentes y los desempleados, a recibir la ayuda del Estado; es decir, comenzaron a aunarse a los derechos políticos los derechos socia-

les.

"Art. 21. - La ayuda social es un deber sagrado. La sociedad está obligada a proporcionar medios de subsistencia a los ciudadanos desgraciados, dándoles trabajo o asegurando el sustento a quienes se hayan incapacitados para trabajar". (6)

Asimismo se decretó devolver las tierras comunales y dotar de parcelas a los campesinos al incautarse las propiedades de los contrarrevolucionarios.

A la Convención, siguió el Directorio y al final, el Consulado y el Imperio. Por lo tanto la Revolución Francesa terminó como poder, más su fuerza espiritual no pudo ser contenida.

### III. - LA REVOLUCION LIBERAL.

#### 3.1. - EL LIBERALISMO

El movimiento liberal viene incubándose desde la misma Edad Media, cuando aquí y allá surgen ideas e instituciones que limitan la función real y le asignan como finalidad el bienestar y la justicia de los súbditos. Los siglos XV, XVI y XVII, siglos del Renacimiento al cual ya hicimos mención, así como a el comienzo del período histórico designado como los tiempos modernos, son duros para el necesitado, pero en ellos empieza a manifestarse ya con cierta claridad la tendencia hacia los Derechos sociales, mientras se perfila el movimiento europeo para la conquista de los Derechos políticos.

A ningún país puede adjudicarse el monopolio ni la creación del liberalismo, pues los filósofos del Medievo y del Renacimiento (españoles, ingleses, franceses, italianos, etc.) influyeron sobre las mayorías revolucionarias de los países.

Es así como el final del siglo XVIII y principios del XIX se caracteriza-

ron como los siglos de la Revolución Liberal y del triunfo definitivo de la burguesía contra las clases y estamentos sociales medievales: monarquía absoluta, clero y nobleza feudal. El Estado liberal tomará su origen en el soberano, que ahora es el ciudadano en uso del derecho de voto y deberá servir a los intereses de la ciudadanía general; además, se formularán los llamados derechos del hombre, que son en realidad derechos políticos, pues los derechos sociales no empezarán a tener vigencia sino a fines del siglo XIX, para caracterizar así el fenómeno jurídico y social predominante en el siglo XX.

### 3.2. - SUS OBJETIVOS

Son tres los principales objetivos de la Revolución Liberal: a) Libertad de producción y comercio; b) Derechos y libertades políticas y c) Libertad religiosa. Los dos últimos han sido los más difíciles de alcanzar.

Al liberalismo hay que considerarlo desde dos puntos de vista: el político y el económico.

El punto de vista político, fue el aspecto que más interesó a los filósofos y lo relacionaron con la dignidad de la persona humana: el derecho a la vida, la libertad de pensar, crear y expresarse, mismos que van lográndose con la vigencia de los derechos políticos. El punto de vista económico del liberalismo: la libertad de trabajo, o como se dice ahora, el sistema de la libre empresa fue defendido por los filósofos que destacaron en el campo económico, siendo los fundadores de la Economía política.

La tesis de que la libre empresa estimula la producción y que el aumento de la producción disminuye la miseria es verdadera en términos generales; así lo confirmó la prosperidad de Inglaterra, país decano de la Revolución industrial y del liberalismo económico y político.

El Liberalismo en su forma un tanto rígida, no solamente no resolvió el -



problema, sino que lo agudizó y si bien es cierto que abolió las clases medievales, dió lugar también a una sociedad clasista separada por sus medios económicos:

La clase rica, que es la capitalista; la más pobre que es el proletariado y oscilando entre ellas, como mediadora, la clase media; además, dió origen - también a dos clases de naciones: las desarrolladas y las atrasadas, o como - ahora se dice, las subdesarrolladas.

### 3.3. - LA ASISTENCIA PUBLICA

"Es así como frente a la aparición de la clase obrera o asalariada y con la conversión de la economía doméstica a economía nacional, emerge la beneficencia pública como un plan de asistencia organizada y el Estado hubo de aceptar la obligación legal de socorrer a los indigentes y necesitados, como lo expresó la declaración francesa de 1793. Por lo tanto, la simple y unilateral beneficencia, cede paso a la Asistencia Pública como un derecho que se exige al - Estado, el cual tiene el deber de otorgarlo". (7)

En muchos países se organizó a ejemplo de Francia, la llamada asistencia pública, para manejar los establecimientos para enfermos (hospitales) y - las casas para ancianos, inválidos, niños desamparados, etc. Para defenderse un poco contra insalubridad existente, la invalidez, el desempleo, vejez, y la muerte de los obreros, fue necesario apelar nuevamente a las Sociedades de - Mutuo Auxilio, Montepíos, Hermandades, etc. Así mismo, el Estado que no quiso tomar medidas de previsión para cubrir o amparar a la clase trabajadora, se vió en la necesidad de estimular muchas veces hasta subvencionar a estas mutualidades; es aquí mismo también en donde se puede manifestar la solidaridad obrera en defensa de sus intereses y derechos; a tal grado, que muchas - de ellas figuraron como las más activas sociedades de resistencia, hasta el - momento en que las leyes las prohibieron nuevamente, pero que dieron lugar -

#### A). - El Salario.

"Quienes más necesitan de garantías para el salario, son el proletario y la clase media, dado que lo derivan del trabajo; su primera preocupación es tener empleo y segundo, estabilidad en el mismo. Logrados estos dos aspectos las clases resuelven el principal problema que les angustia; es decir, la entrada de dinero para solventar los gastos de sí mismos y sus familias; por lo tanto la primera garantía fue en este sentido, el establecimiento del Derecho del Trabajo, logrado a través de los sindicatos. Una vez conseguido esto, lograron progresos en los restantes objetivos. Otra vez tenemos que tomar como ejemplo a Inglaterra por haber sido el lugar en donde tuvieron efecto los tremendos cambios económicos que desembocaron en el Capitalismo de los siglos XVIII, XIX y XX, sistema de las grandes concentraciones urbanas y de las tres nuevas clases sociales: Capitalista, media y proletaria". (8)

#### B). - La Vivienda.

"Las demandas de los obreros, apoyados por filósofos y políticos de esos años, y dentro de los que destacan Octavia Hill y el Dr. John Simons, tuvieron como resultado que en varias leyes se decretaran mejores alojamientos para los artesanos y obreros; tales decretos fueron plasmados en las leyes de 1875, 1879 y la de 1882, "Ley de viviendas para artesanos" la cual revisaba y enmendaba la aplicación de las anteriores, después de una investigación por la Cámara de los Comunes.

Aunada a estas leyes tenemos las de Sanidad de 1866 y 1868 y de Asignaciones para obreros de 1887, en que Inglaterra trató de solucionar el problema desde varios ángulos". (9)

#### C). - La Salud.

"Sir John Simons, uno de los fundadores de la Higiene Pública moderna, ha dicho: "...He expresado mi convicción de que la pobreza, en sus formas -

más severas, se cuenta entre los peores males sanitarios; y cada vez que medito en cuáles factores principales deben desearse para el mejoramiento progresivo de nuestra situación en salud pública, dudo si algo puede ser tenido como más esencial, o debe ser anhelado con más fervorosa esperanza, que la disminución de la pobreza de nuestras clases pobres". (9)

"Desde el siglo XVIII, pero especialmente durante el XIX, el progreso industrial acumuló inmensas muchedumbres en las ciudades, creándose con ello terribles peligros sanitarios. Los médicos pudieron decir entonces conociendo mejor la etiología de las enfermedades, que éstas se favorecieron con la miseria y que de las clases miserables emergían, para atacar también a las clases económicamente fuertes. Reclamos de los obreros y las alarmas desencadenadas por los médicos, los políticos y por los propios industriales, condujo a los países civilizados a extender los beneficios de la medicina a todas las clases sociales y en escala de continua expansión; naciendo así, en todos los países un departamento de la administración pública, para encargarse de la naciente medicina preventiva; a estos departamentos u oficinas se les llamó de Salud Pública o Higiene Pública. Con este nuevo concepto de la medicina, la profesión privada y liberal se fue convirtiendo en servicio público: Medicina Social". (8)

#### D). - La Educación.

Aspecto importantísimo de esa época es el relativo a la educación. Fue a fines del siglo XVIII y durante el XIX cuando se produjeron los esfuerzos más grandes para popularizar la educación; esfuerzo que provino de los idealistas, líderes, políticos y religiosos.

"En los Estados Unidos el Presidente Jefferson en 1779, introdujo un proyecto de ley para la creación de un sistema de escuelas, de la primaria a la universitaria; gratuitas las primeras y con becas para estudiantes pobres la secunda-

ria y universidades; más ese proyecto sólo prosperó en el Estado de Massachusetts que lo plasmó en su Constitución de 1780.

"Sin embargo, el mayor impulso vino de la Revolución francesa. La Constitución de 1791 establecía:

"Será creada y organizada una instrucción pública, común a todos los ciudadanos, gratuita respecto a las partes de la enseñanza indispensables para todos los hombres... En la declaración de Derechos del año 1793 se dice: "La instrucción es necesidad de todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos. Mas el derecho a su vigencia, como obligatoria, gratuita y laica, queda establecido en las leyes de 1880, 1881, 1882 y 1886".(10)

"En Inglaterra la marcha fue precoz, lenta pero segura, Sir Robert Lowe decía irónicamente en el Parlamento refiriéndose a la necesidad de extender la educación a las gentes del pueblo: "Tenemos que educar a nuestros amos".

"En la ley de 1870 queda definitivamente consagrada la intervención del Estado en la educación primaria; haciéndose obligatoria y gratuita en la Ley de 1891".(10)

### 3. 6. - INICIACION DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO.

Hasta el siglo XVIII, en Europa se habían ido formando una serie de clases sociales: el estado llano, es decir, el pueblo; la burguesía, el clero, la nobleza y, como representante y jefe supremo del Estado, el rey. La Revolución liberal, rompió estas clases cuando empezaban a formarse castas.

En Europa existieron los fueros de clase; las leyes eran diferentes para las diversas clases, de tal manera que, para salir de una clase a otra, era necesario desplegar una actividad extraordinariamente grande; felizmente para el pro-

greso de nuestra cultura, se rompió esta situación, cambiando el concepto del Estado. El liberalismo del siglo XVIII tuvo entre sus exponentes a los filósofos ingleses, escritores franceses, etc.; que se preocuparon no tanto del conocimiento de las reglas de la investigación y de la verdad, sino de las relaciones humanas. En todas las órdenes se hicieron críticas de la sociedad medieval y renacentista. Se quería una nueva sociedad, y como el Estado es el producto de un contrato tácito de los ciudadanos, y como su origen y fundamento está en los ciudadanos; estos son los que tienen el derecho de organizarlo, a través de un sistema electoral para la formación de los poderes públicos; siendo la finalidad del Estado conservar el equilibrio de estos poderes, con la justicia, y la solidaridad social; ahora diríamos Seguridad Social.

"El liberalismo triunfó en el mundo occidental en el curso del siglo XIX, pero no dió como resultado la felicidad a las grandes mayorías; por el contrario, creó nuevas formas de miseria, y también al proletariado. Dando como resultado de que en un momento dado el capital inicial para el movimiento económico, es decir la tierra, y los instrumentos de trabajo, quedaron acaparados por unas cuantas manos; y las inmensas muchedumbres no dispusieron de otra cosa más que de su persona, fuerza física y mental, así como de su trabajo. Todo eso condujo a otra gran revolución o movimiento emancipador."(8)

De las fórmulas existentes tendientes a proporcionar Seguridad Social a quienes más la necesitan, el sistema del Seguro Social obligatorio es considerado como el mejor hasta hace apenas unos años, y su vigencia data del último tercio del siglo XIX.

Partiendo del hecho de que las sociedades de beneficencia de que tanto hemos hablado, nunca llenaron sus fines, los obreros se vieron precisados a presionar al Estado, para que creara un sistema de previsión que ampara

raía a los mismos y a sus beneficiarios. Los fondos necesarios se recaudaban de los elementos participantes, que más tarde fueron los patrones, los obreros y el propio Estado; el cual a través de una política de tipo social, que dió origen a lo que hoy conocemos como Seguro Social obligatorio. Política que nació en el Congreso de Eisenach en el año de 1872, como resultado de la llamada escuela "Socialismo de Cátedra" que fue fundada por los profesores Wagner, Schmoler, Bretano Schaeffer.

El país de origen fue la Alemania unificada por Prusia después de la guerra Franco-Prusiana. El canciller Bismark que propició esta guerra, se movió en el sólo interés de la unificación de los dispersos Estados alemanés para formar el Imperio Alemán; lograda la unidad interna, todos y cada uno de los súbditos fueron una sola masa dirigida por su Gobierno.

Pero los socialistas que eran partidarios de un sistema de gobierno constitucional, parlamentario y responsable en medidas de justicia y protección para el proletariado urbano y rural, se opusieron a Bismark.

Sin embargo Bismark triunfó al apoyarse en la nobleza agraria, en la clase militarista y en los socialistas de Lasalle, para derrotar a los liberales y a los socialistas marxistas.

El 17 de noviembre de 1881, el propio Bismark leyó ante el parlamento Alemán (Reichstag) este mensaje del Emperador:

"Consideramos nuestro deber imperial el insistir, nuevamente al Reichstag a tomar con interés el bienestar de los obreros, y nosotros veríamos con satisfacción todas las obras que nuestro gobierno pudiera realizar con la ayuda de Dios si pudiéramos adquirir la certidumbre que, después de nosotros, dejaríamos a la Patria una nueva y durable granja que asegurara la

paz interior y diera a aquellos que sufren la asistencia a la cual tienen derecho. En el esfuerzo que dirigimos a este efecto, estamos ciertos del asentimiento de todos los gobiernos confederados y contamos con el apoyo del Reichstag, sin ninguna distinción de partidos. En este sentido hay un proyecto de ley sobre la seguridad de los obreros contra los accidentes del trabajo. El proyecto será completado por otro proyecto de ley cuyo fin será organizar de una manera uniforme las Cajas de Socorro en caso de enfermedad. Pero también es cierto que la ancianidad o la invalidez han colocado a los obreros en circunstancias de incapacidad para la ganancia diaria, y por ello tienen derecho a más solicitud y atención de la que hasta ahora les ha dispensado la Sociedad. Encontrar los verdaderos caminos y medios para hacer esta solicitud efectiva, es una tarea difícil, es verdad, pero esencial a todo Estado fundado sobre las bases morales de una vida pública cristiana. Esto será posible con una estrecha unión con las fuerzas reales de esta vida y por la organización de estas fuerzas bajo la forma de Asociaciones Corporativas situadas bajo la protección del Estado y disfrutando de su solicitud. Esperamos cumplir esta tarea, la cual el sólo poder del Estado no podría satisfacer en la misma medida" (11)

"Poco después, el 13 de junio de 1883, el Parlamento Alemán decretaba la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedad; el 6 de julio de 1884, la Ley de Seguro Obligatorio de Accidentes del Trabajo; el 22 de junio de 1889 la Ley de Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez. En 1891 se complementa esta ley con el Seguro de Supervivencia, se crea el Seguro de Empleados y se recopilan en 1911 junto con el Seguro de muerte, todas las leyes de Seguros en el Código Federal de los Seguros Sociales". (8)

El ejemplo de Alemania, tuvo que ser emulado, por todos los países civilizados, entre ellos Francia, Inglaterra, España, Portugal, Italia, etc.

Esta obra es continuada en Inglaterra por Lloyd George, y en 1911 bajo la presión del laborismo es promulgada la Ley Nacional de Seguros Sociales, Ley que cubre una contingencia más a los ya mencionados, el Seguro de Desempleo. En Francia el Sistema se inicia en 1910 con una nueva innovación más, las asignaciones Familiares; este mismo año nace el Seguro Obligatorio Italiano, amparando otro riesgo: el de Maternidad.

Poco después de la aparición del Seguro Social obligatorio, en toda la Europa Central comienzan a proliferar las leyes respecto a esta materia, pero con un proceder más tímido, propio de los países latinos, y que caracteriza las leyes de Italia de 1898, España 1908 y Portugal 1913, leyes basadas en el Seguro facultativo, fundamentados por aportaciones estatales.

Estas formas iniciales de Seguro Social suponían una estructuración incipiente e incompleta; además eran financiadas en base bipartita obrero y patrón y administrados en ocasiones por una mutualidad.

Estos inconvenientes fueron subsanados por las reformas sociales iniciadas al final de la primera guerra mundial; creándose leyes para un Seguro Social Integral, basado en una sola institución, que cubriría la generalidad de los beneficios y la totalidad de los asegurados.

Durante la guerra se operó en todo el mundo un cambio profundo de las ideas clásicas en materia de seguridad social. Este cambio se efectúa sobre todo en dos planos, por un lado, la necesidad de extender la seguridad social al conjunto de la población, y por el otro, de tomar en cuenta en una forma más sistemática los lazos que unen a la seguridad social con las estructuras sociales básicas.

"La transformación más importante en este aspecto fue provocada por



Beveridge, gran especialista inglés, quien en 1941-42 elaboró un plan fundamental de seguridad social, que durante mucho tiempo se consideró como una especie de biblia en este campo. Durante dos años, Sir Williams Beveridge, estudió el problema de la seguridad social y estableció un plan que consta de dos partes esenciales y que puede resumirse de la siguiente manera: La primera parte es una crítica del sistema existente en Gran Bretaña cuando se elaboró el plan y la segunda es una parte constructiva en la que Beveridge expone la forma en la que Inglaterra debe resolver el problema de la seguridad social.

En la primera parte Beveridge demuestra que el sistema de protección a los asalariados con técnicas del seguro, es insuficiente desde el punto de vista de las personas cubiertas y de los riesgos incluidos, y hace una crítica de la organización administrativa del sistema. En la segunda parte, Beveridge dice, que un sistema de seguridad social, como sistema de distribución de prestaciones debe organizarse simultáneamente con una política de pleno empleo y una política de la salud. Beveridge subraya con énfasis y autoridad que la distribución de prestaciones sólo es secundaria en relación con el problema esencial, que es la política de pleno empleo y la política de la salud. En su plan no trata de estos dos problemas, deja a otras personas la tarea de preparar un informe sobre un nuevo concepto de la organización de la salud en Inglaterra que tendrá como resultado la creación del Servicio Nacional de la Salud. En 1945 se adoptó en Inglaterra el Plan Beveridge, casi integralmente". (12)

Nace así el principio de la universalidad, en el que sin tomar en cuenta, ideología, credo, raza o religión, los hombres de todo el mundo se ven protegidos por una institución nacida de los fracasos, de la enfermedad, de los aspectos económicos y morales, en que los hombres se habfan vistos sujetos a través del tiempo y del desenvolvimiento de nuestras sociedades, constitu

yéndose así en un postulado de progreso mundial.

#### IV. - LA REVOLUCION SOCIAL

"Este movimiento fue el socialismo llamado Revolución Social. Según los ideólogos socialistas, el sistema liberal no podía realizar la felicidad humana precisamente porque conduce inevitablemente al acaparamiento de la tierra y de los instrumentos de trabajo por unas cuantas personas, y los demás quedan convertidos en proletarios o clase pobre, con muy escasas oportunidades de mejorar su situación tanto económica como social; por lo que conduce a una situación de injusticia: muchos beneficios, muchas ventajas para un grupo determinado de la sociedad, y grandes desventajas para la inmensa mayoría. Los ideólogos socialistas criticaron el sistema y lanzaron las peregrinas ideas de que se podía llegar al paraíso humano si se combatía el Liberalismo en su aspecto económico; no se oponían al aspecto político del sistema, y seguían sosteniendo la tesis de que la soberanía radica en el pueblo; de que el pueblo es quien debe elegir a sus gobernantes y darse sus leyes; propugnaban porque la nación y por consiguiente el Estado, como representante de la nación, debía ser el único propietario de la tierra y de los instrumentos del trabajo y propugnaron por la socialización de la riqueza; de este modo no habría pobreza ni calamidades, ya que a cada ciudadano, a cada habitante, se le podría dar trabajo y así mismo participación de los beneficios de ese trabajo. Ante esos razonamientos, la clase trabajadora aceptó la teoría, haciendo que el socialismo se hiciera cada día de mayores adeptos en el mundo occidental. Desde mediados del siglo pasado, los ideólogos del Socialismo, siendo uno de ellos y quizá el más destacado el filósofo judío alemán Carlos Marx, el socialismo no ha hecho otra cosa que avanzar y avanzar y representa la quinta Revolución del mundo occidental. En realidad la doctrina socialista por su contenido se ha ido introduciendo lenta y continuamente en la concien-

cia del mundo contemporáneo". (8)

Este estado psicológico debido a la Revolución Social, es lo que ha conducido a la organización de lucha contra la injusticia, que conducirá a la Seguridad Social. Es el pueblo, el proletariado los que sienten la miseria, y ellos son los que le han dado impulso hasta convertirla en un derecho; el Derecho a la Seguridad Social, al que también podemos nombrar Derecho Social, que figura en las constituciones de casi todos los países del mundo; así pues, el término o la expresión: Seguridad Social, nos da la idea de un tipo de organización social que responde a una de las concepciones emanadas del movimiento socialista de nuestro tiempo; movimiento que en cierta forma sustituye al Liberalismo, en cuanto a su fondo económico y que ha sido aceptado en todo el mundo.

## CAPITULO TERCERO LA SEGURIDAD SOCIAL

### I. - ANTECEDENTES.

Con el nacimiento y desarrollo del Seguro Social, se comenzó a vislumbrar una nueva ideología, que encausaría el Estado a través de sus órganos: la Seguridad Social, que tiende a garantizar la existencia humana en un nivel decoroso, robusteciendo fundamentalmente a las clases económicamente débiles, mediante una mejor distribución de la riqueza, de una transferencia de los bienes de los que más tienen a los que menos tienen, robusteciendo en esta forma el presupuesto familiar y logrando realizar lo que tanto tiempo ha anhelado el hombre: una justicia social y un mejor orden económico, en el que todos tengamos las mismas oportunidades, deberes y derechos, consiguiendo de esta manera una armoniosa paz social, entre los cinco continentes que integran nuestro mundo.

"Esta transferencia de riqueza que supone la Seguridad Social, está basada en los principios de solidaridad y subsidiaridad; el primero dirigido preferentemente en el sector que posee el capital, para que lo derrame sobre todo a las clases necesitadas; el segundo dirigido a la acción del Estado en su obra asistencial, encauzando las riquezas de la nación en beneficio de los económicamente débiles". (13)

El término Seguridad Social toma carta de naturalización en toda declaración de principios y tiende a revolucionar los sistemas económicos y sociales

que velan por la existencia y tranquilidad del género humano.

### 1. 1. - DON JOSE MARIA MORELOS Y PAVON.

Tocó al insigne mexicano esbozar en el Congreso de Chilpancingo, en 1813, un derecho pleno de equidad y justicia social que expresó en esta forma: "La soberanía dimana directamente del Pueblo. Las leyes deben comprender a todos, sin excepción de privilegios. Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales, que obliguen a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia". (13)

### 1. 2. - SIMON BOLIVAR.

Seis años más tarde, Simón Bolívar en el Congreso de Angostura del 5 de febrero de 1819 declara: "El sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y de estabilidad política". (12). Fue así como Bolívar, en el Continente Americano, dió por primera vez al mundo, el nombre a la Seguridad Social.

Si tratamos de analizar estas dos declaraciones de principios, nos encontramos con que ambas encuadran perfectamente en todo lo anteriormente expuesto; ambas tienen un contenido de tipo político, económico y social; ambas reflejan grandes inquietudes y actuaciones que cambiaron profundamente los sistemas de gobierno y las ideologías de aquella época. Así mismo, sentaron las bases para que pueblos y gobernantes proyectaran sus actuaciones hacia un mejor desarrollo de tipo económico y social que redundaría en beneficio de todas las naciones.

### 1.3. - CARTA DEL ATLANTICO.

Siglo y medio más tarde, en plena segunda guerra mundial, las grandes potencias mundiales, en la Carta del Atlántico del año de 1941, declaran: "Deseamos lograr en el campo de la economía la colaboración más estrecha entre todas las naciones, con el fin de conseguir para todos mejores normas de trabajo, prosperidad económica y seguridad social." (13)

De esta declaración de principios, se puede con más claridad vislumbrar una ideología más precisa respecto a la seguridad social; se anunció una reestructuración de tipo socio-político económico entre las naciones del continente, que tendiera a proporcionar a los hombres un mundo mejor, con una redistribución de la riqueza más equitativa y sobre todo librando al individuo de inquietudes y temores, que provocan desajustes y revoluciones.

### 1.4. - DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La ideología precisa de la Seguridad Social, parte de la Carta del Atlántico, y tiene tanta aceptación que la encontramos en toda carta, declaración o reestructuración de principios, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que se celebró en París el año de 1948, en cuyo preámbulo se establece que: "Los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los Derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad." En sus artículos 22 y 25 establece: "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, indis-

pensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. - "Artículo 25. -

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

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

En esta declaración encontramos toda una gama de elementos o políticas, que los Estados a través de sus gobiernos, tienen que llevar a efecto una mejor organización de éste, para que repercuta en beneficio de las clases económicamente débiles." (14)

#### 1.5.- DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.

En la IX Conferencia Internacional de la Organización de Estados Americanos, reunida en Bogotá, Colombia, los representantes de las 21 Repúblicas del Continente, suscribieron el 30 de abril de 1948, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en que se consagró la Unión hasta entonces existente, y se constituyó como un organismo regional dentro de las Naciones Unidas. La Unión Panamericana, nombre que se dió a la Oficina Central en 1890, fue designada como Secretaría General, organo central y permanente de la Organización de los Estados Americanos. "Los principios fundamentales de la O.E.A., son mantener la paz y las relaciones amistosas entre los Estados miembros, con base y apego al Derecho Internacional, como norma de conducta en sus relaciones recíprocas; al orden jurídico internacional, como un respe

to a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados; a la buena fé que debe regir sus relaciones; a la solidaridad de los Estados Americanos entre sí, para lograr el ejercicio efectivo de la democracia representativa; así mismo condena la guerra de agresión; pugnan por la cooperación económica, la educación y por una justicia y seguridad social, bases de una paz duradera." (15)

Con base en estos principios, se busca en general resolver toda controversia de tipo político, jurídica económica y social que afecten las relaciones y el bienestar de los pueblos del continente, ofreciendo así al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones; para tal efecto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre se establece: "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad." (15)

Finalmente, en la "Carta Internacional Americana de Garantías Sociales", se establece como uno de los deberes del Estado proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad social.

## II. - FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

A la Seguridad Social, debemos enfocarla bajo sus tres aspectos fundamentales: El económico, el político y el social.

### 2.1. - ECONOMICO.

"La seguridad social tiene un contenido eminentemente económico y de proporciones más relevantes que el Seguro Social; dado que la función que desempeña la realiza en forma general y dentro del conglomerado, tendiendo a



robustecer para los individuos y sus familiares, la capacidad de trabajo, de ganancia y consumo; situaciones que repercuten para una mejor y mayor producción, que beneficie directamente a la sociedad y al capital; como fundamento económico, "La Seguridad Social la entendemos como un aprovisionamiento de bienes y una redistribución justa de los mismos. Este fundamento penetra en el trabajo aumentando la capacidad laboral, física, moral y cultural de la población. En el capital se introduce, liberándolo de sus pérdidas y de sus riesgos; grantizando su producción y su consumo ; en el Estado, al incrementar los bienes e ingresos de la colectividad, aminora las diferencias de clases sociales, eleva el nivel de vida popular, consolida la paz social y la consecuente estabilidad política".(16)

"La seguridad social se financia mediante una serie de impuestos con cargo a la sociedad, de tasas a la producción o de gravámenes a la empresa; recursos que se destinan a una serie de prestaciones que fortalecen en forma directa el núcleo familiar, y a la economía popular, proporcionando así un mejor cuidado a la salud, una mejor educación para los hijos; mejor alimentación, vestido, vivienda, etc.; permitiendo a la vez el recreo y la ilustración, así como una mejor formación profesional; evitándose con esto la pérdida o disminución de la salud y el trabajo, así como la invalidez, accidente, desempleo, muerte, etc".(13).

**Resultado:** La Seguridad Social es tanto desarrollo económico como bienestar social.

## 2.2. - POLITICO.

En el aspecto político: El Estado tiene la obligación de encontrar y atacar las causas generatrices de la inseguridad colectiva, y lo consigue mediante una serie de planes y acciones perfectamente elaborados, que tiendan a re

mediar este mal. Creemos al igual que Jellinek en su teoría General del Estado, que es como: "La Asociación de un pueblo, poseedora de una personalidad jurídica, soberana, que de modo sistemático y centralizador, valiéndose de medios exteriores, favorece los intereses solidarios, individuales nacionales y humanos, que se proyectan hacia una meta progresiva y común". (17).

De aquí que se califique a la Seguridad Social como un servicio público; como un instrumento administrativo con que el Estado cumple con su fin primordial: el bien común.

### 2.3. - SOCIAL.

El tercer fundamento es el social, el cual se debe presentar o describir, como el esfuerzo coordinado del Estado a través del Derecho, la Política y la Economía hacia el bien colectivo; procurando solucionar los problemas que surjan, con entera imparcialidad y justicia. Por lo tanto la Seguridad Social debe tender a proporcionar bienestar y seguridad individual, como medio para alcanzar el fin que se propone: el bienestar y seguridad del conglomerado nacional.

"La Seguridad Social estructurada así, representa una filosofía muy completa; y se convierte en una doctrina emanada del Derecho, puesta en acción por los Poderes Públicos; por lo que es denominada "Socialismo de Estado", o "Jurídico" o también "Socialismo de Cátedra". El porqué de estas denominaciones, se debe más bien a la obra del pensamiento que al de la acción; además a esta materia podemos considerarla como la Doctrina moderadora de los diferentes estratos sociales, y a la vez el punto medio y sin jerarquización alguna entre lo jurídico, lo económico y lo social; porque el Estado con la colaboración de la sociedad, alcanza los más altos índices en las condiciones de la vida familiar y la prosperidad del individuo, logrando una ma

yor riqueza colectiva y un alto grado de tranquilidad nacional".(13)

### III. -LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La ideología de la Seguridad Social tal como se ha expuesto, ha venido a influir y en algunos casos a modificar, el seguro social clásico o tradicional, dándole una naturaleza de integridad, ensanchando su campo de aplicación, transformando su técnica operativa, incrementando sus beneficios, modificando su financiamiento o cambiando su gestión.

#### 3.1. - OBLIGATORIEDAD.

Este principio nace de la imposición de aseguramiento que el Estado acuerda, a efecto de lograr que la protección se extienda a toda la población que debe cubrir.

En contra posición a este principio se tiene, el seguro facultativo, que a pesar de haberse acordado en la ley, casi nadie hace uso de él.

De aquí la célebre frase del profesor francés Paul Pic: "El Seguro Social será obligatorio o no será nunca Seguro Social".

#### 3.2. - UNIFICACION.

La seguridad social presupone una protección total en cuanto a estados de necesidad, tendiendo al riesgo único; el riesgo social; sin tener en cuenta la causa generadora sino al efecto que produce, que siempre es igual; pérdida o disminución de ganancias o aumento de necesidades familiares. Por lo tanto la unificación supera la generalidad de las contingencias cubiertas.

"El financiamiento de una institución de seguro social individualizado según riesgo específico es más costoso que el total de un seguro social general. La continuidad de la protección en toda contingencia solo puede realizarlo un seguro social unificado. La reunión de una sola legislación y una institución de todos los riesgos existentes en la vida humana".(18)

### 3.3. - UNIVERSALIZACION.

Este principio implica la totalidad de las personas protegidas.

En el concepto de seguridad social como derecho de todo ser humano, sin distinción de ocupación, ideología, raza, sexo o estado civil, radica la universalización". (19)

### 3.4. - SOLIDARIDAD.

El seguro en general está basado en la Ley de los grandes números; es decir, que las consecuencias económicas que suponen las prestaciones en las diversas contingencias cubiertas, se reparten mejor y se distribuyen equitativamente su costo, en relación al número de asegurados que cubra y eventualidades que ampare. De esta manera las generaciones jóvenes contribuyen a los gastos que suponen las generaciones de edad avanzada, las personas sanas soportan los costos que los que enferman, los solteros contribuyen a las cargas que implican los matrimonios con hijos, los individuos que trabajan cooperan a los subsidios de desempleo y los trabajadores que nos se accidentan al desembolso que supone el infortunio profesional. Igualmente, los trabajadores urbanos que gozando de una situación económica mejor que la de los campesinos, pueden ayudar en el financiamiento del seguro social rural, como acuerda la ley mexicana de 1965, que carga a la empresa urbana la mitad de la contribución estatal para que esa diferencia se aplique al seguro social agrícola, sobre todo para los trabajadores del campo que carecen de un patrón fijo.

Así pues, este principio opera tanto en cuanto al principio de unificación, generalidad de contingencias cubiertas, como el de universalización, y tiene también a una doble proyección: la social y la económica.

### 3.5. - SUBSIDIARIDAD.

Este principio se basa en la aportación que el Estado aporta a la institución del seguro social con objeto de que la financiación sea más completa; - líneas atrás dejamos asentado que la Seguridad Social es un instrumento para deredistribución de la riqueza, en la cual interviene el Estado, por lo que tie ne la obligación de participar con su contribución económica; factor que a - permitido el desarrollo e integración del sistema del Seguro Social.

### 3.6. - SUSTANCIALIDAD.

La institución del Seguro Social concede prestaciones de tipo económico a los asegurados que por algún motivo sufren un riesgo, con objeto de que su ingreso no se vea suspendido por esta causa; estas prestaciones económicas deben equipararse al salario que el trabajador tenfa antes de la contingencia; para evitar así que su nivel de vida que de porsf es bajo, no se vea dísmi nui do; por lo tanto el subsidio o la pensión asignada, no debe suponer una cuan tfa menor, que dicho salario.

### 3.7. - COORDINACION.

El Estado a través de la política social, desarrolla y coordina la labor de las dependencias oficiales y no oficiales, relacionadas con el cuidado de la salud; logrando así una protección de tipo general e integral, que se desig na como Seguridad Social Institucional. Esta política de coordinación en don- de más se manifiesta, es en la protección de la salud.

Con base en esta política, México, en el año de 1965, decretó, la crea- ción de una Comisión Mixta, Coordinadora de Actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, que agrupa a representantes de dos Institucio- nes de Seguridad existentes en el país: el Instituto Mexicano del Seguro So- cial y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; anexando también a una Secretaría de Estado: la de - -

Salubridad y Asistencia Pública, bajo este sistema coordinador, se han integrado diversas Comisiones: de Prevención, Planificación, Formación de Unidades Médicas, Estadísticas en cuadros básicos, de medicamentos, adquisición de muebles e inmuebles, etc.

En el plano Internacional, en la XVII Conferencia Sanitaria Panamericana celebrada en Washington en 1966, se estudió esta coordinación en un tema intitulado, "Métodos para promover y hacer efectiva la coordinación entre los servicios y programas de los Ministerios de Salubridad, Institutos de Seguridad Social y otros Organismos que se relacionan por llevar a cabo actividades relacionadas con la salud."(19)

Los Organismos Internacionales que se relacionan con la Seguridad Social en el ámbito Americano, acordaron coordinar su labor a efecto de no duplicar actividades en esta materia. Dicho acuerdo fue tomado en Panamá, - por los representantes de la Oficina Internacional del Trabajo, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, la Organización de Estados Americanos, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y la Oficina Sanitaria Panamericana.

"Así mismo, en noviembre de 1967 fué celebrado en México un seminario sobre "Seguridad Social y Planificación Nacional" en el que se consideró la coordinación entre la Seguridad Social y la Economía Nacional; el seminario se realizó en forma conjunta con la Organización de Estados de Americanos y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social; efectuado -- en su realización en las instalaciones del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

Temario de las Discusiones:

1. - Conceptos sobre el Desarrollo Económico.

2. - Cuadro de la Seguridad Social en América Latina.
3. - Vinculación entre los Regímenes Vigentes de Seguridad Social y la Economía Nacional.
4. - Extensión y Aplicación de la Seguridad Social y la Economía Nacional". (20)

### 3.8. - INTERNACIONALIZACION

El principio de la Internacionalización de la Seguridad Social, se refiere al derecho que tienen todos los pueblos del orbe, sin distinciones de ninguna clase, a la Seguridad Social.

Encontramos aquí la doble concepción económico-social. Económica, - porque la Nación que carece de un régimen de seguridad social o que tenga un sistema limitado de ella, puede realizar una competencia desleal en el mercado de la producción; porque puede ofrecer artículos o bienes de consumo a un precio más reducido, ya que su elaboración no está cargada con los costos de la Seguridad Social.

Social, porque todos los hombres sin discriminación de ninguna clase, - deben gozar de los beneficios que supone la Seguridad Social". (19)

La Organización Internacional del Trabajo, nacida en 1919 comparte del "Tratado de Versalles"; fue asociada a la Organización de las Naciones Unidas, en calidad de Organismo Especializado en 1946. Asimismo se consideró necesaria la especialización regional de sus actividades, se instituyeron las Conferencias Regionales, en las cuales se trata de impulsar a la Legislación Social, y las condiciones de vida y trabajo. Las primeras muestras de las Conferencias Regionales son las de América, de las cuales se han celebrado ocho. La primera en Santiago de Chile en 1936, en donde se manifestó la necesidad de establecer los Seguros Sociales Obligatorios, como parte de la Seguridad -

Social; y la última, la VIII, en Ottawa, Canadá, en septiembre de 1966, en donde nació el "Plan de Seguridad Social para las Américas" o "Plan de Ottawa", que en sus principios generales señala:

"La Seguridad Social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional. En consecuencia, los programas de seguridad social deben ser integrados en la planificación económica general del Estado, con el fin de destinar a estos programas el máximo de recursos financieros compatibles con la capacidad económica del país.

Por lo que respecta al ámbito universal, se pensó también en una especialización, motivo por el cual fue fundada en Bruselas, el 4 de octubre de 1927, la "Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales;" (CIMSS). En 1947 se le cambió el nombre por el de "Asociación Internacional de la Seguridad Social;" (AISS); cuya misión, es colaborar en el ámbito Internacional, en la protección, fomento y desarrollo de la seguridad social, por todo el mundo". (19)

"La necesidad de adoptar la norma Internacional de la seguridad social, a las condiciones específicas de la regionalidad americana, está la "Conferencia Interamericana de Seguridad Social", que nació en Santiago de Chile en septiembre de 1942, y que ya ha celebrado 9 Conferencias, la última de ellas en la Ciudad de Quito, Ecuador, en 1971. De las Conferencias han emanado 76 Resoluciones que vienen a constituir un verdadero Código de Seguridad Social Americano". (19)

#### IV. - LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

En el ámbito Americano encontramos como Organismo Internacional espe



cializado, a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que tuvo su origen en el Comité de Iniciativas en materia de Seguridad Social establecido en Lima, Perú, en el año de 1940, bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo y de los Países Americanos; teniendo su primera --- reunión la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, del 10 al 16 de -- septiembre de 1942 en la ciudad de Santiago de Chile.

Es el Organismo Internacional de carácter permanente de las Naciones - Americanas, para desarrollar y facilitar la cooperación de las Administracio- nes e Instituciones de seguridad social.

"La Declaración de Santiago de Chile, emanada de la primera reunión de la Conferencia, en su Resolución No. 1, considera:

1. - Que la libertad y dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana;
2. - Que para gozar plenamente de las libertades fundamentales de pensa- miento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológica y - económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales, en - función de una solidaridad organizada;
3. - Que la aspiración común de las Naciones Americanas es el mejora - miento constante del bienestar espiritual y material de los individuos y fami- lias."

Declara:

#### 4.1. - SEGURIDAD SOCIAL Y ECONOMICA

a) La Sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las nacio- nes y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir y garantizar la

conquista digna y suficiente de los medios de vida.

b) El poder de los recursos económicos y técnicos, debe aprovecharse - en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos.

c) El objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción.

d) Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, -- moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social; una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

e) El otorgamiento de estas garantías básicas estimula el esfuerzo y la iniciativa individuales y mejora la estructura de la colectividad por la eliminación de las causas de inseguridad social.

#### 4.2. - SEGURO SOCIAL

El Seguro Social, como expresión de la Seguridad Social, está llamado a:

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

b) Restablecer, lo más rápido y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente;

c) Procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o

interrupción de la actividad profesional, como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia.

#### 4.3. - UN PROGRAMA CONTINENTAL

a) Una política de Seguridad Social de América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuirlas equitativamente, y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias;

b) La salud, la capacidad y el bienestar de los trabajadores de una nación americana, interesan también a las demás naciones americanas, por lo que se impone una acción concertada de los organismos de Seguridad Social en resguardo del capital humano, garantía de la integridad y defensa continental;

c) Esta acción involucra la necesidad de constituir entre las Naciones de América, un acervo común de los elementos necesarios para la continuidad de su acción social, para el mantenimiento de su unidad y para hacer frente en ese orden a toda clase de eventualidades;

d) Un acuerdo continental de los organismos de seguridad social establecerá nuevos vínculos de solidaridad en la solución de los problemas que afectan más profundamente el destino y la conciencia de los pueblos y reforzará la fé en el futuro de América.

#### 4.4. - UNA ASPIRACION MUNDIAL

"Las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la Seguridad Social, constituyen su aporte a la solidaridad del mundo en la conquista

del bienestar de los pueblos y al logro y mantenimiento de la paz". (21)

#### 4.5. - RESOLUCIONES SOBRESALIENTES

##### A) Resolución "C.I.S.S." NUMERO 6

###### UNIFICACION DEL SEGURO SOCIAL

"La Conferencia acuerda recomendar:

A los países de América que tienen en desarrollo diversas iniciativas e instituciones de previsión y asistencia social, pero que aún no han estructurado un régimen de seguro social integral, que dirijan su política de Seguridad Social hacia la unificación y generalización de esos beneficios, dentro de un sistema de Seguro obligatorio.

##### B) Resolución "C.I.S.S." NUMERO 7

###### REPRESENTACION TRIPARTITA

La Conferencia afirmando una vez más la posición de la Organización Internacional del Trabajo;

Recomienda:

"El principio de la representación de patronos y obreros por sus delegados, para formular consultas y dar consejos en la aplicación y gestión de la Seguridad Social". (21)

Poco a poco se van minimizando estas declaraciones y se enfocan a objetivos particulares, intercalando a su vez el potencial económico y político nacional, el cual debe dirigirse en forma directa a procurar el bienestar social de la comunidad.

"La Sociedad según Schaller, debe responder a todos los miembros de ella, de las consecuencias producidas por la estructura económica que ha adoptado, está por ella obligado a protegerlos o, en su caso indemnizarlos,

no tanto por las exigencias del derecho individual, cuanto por el principio de justicia social de que la sociedad y, en particular el Estado, ha de mirar por el bien común y la prosperidad general". (22)

México, en su gran preocupación, anhelo y propósitos que se reflejaron en la VI Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada el 14 de septiembre de 1960 en esta magna ciudad, concretó sus principios sobre Seguridad Social en la "Declaración de México", los cuales transcribimos íntegramente:

**C) Resolución "C.I.S.S." NUMERO 53**

**DECLARACION DE MEXICO. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL AMERICANA.**

**"La VI Conferencia Interamericana 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:

a) Considera que no obstante el fortalecimiento de la seguridad en América, todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha para superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, las deficiencias del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional.

b) Estima que los esfuerzos crecientes, cada vez más positivos, para fortalecer el desarrollo económico, elevar los niveles de vida, ampliar y me-

jorar los sistemas educativos, garantizar los derechos de los trabajadores, - elevar el poder adquisitivo de sus salarios, la cuantía de sus percepciones, - la conveniente utilización de los recursos naturales, la creciente industrialización, el aumento de la producción y de la productividad, las medidas de - carácter integral que se aplican para solucionar las severas limitaciones de la vida en el campo, la extensión de los mercados internos y externos y el - fortalecimiento de las instituciones democráticas, permiten expresar que ha llegado la hora de impulsar, en forma más activa, los sistemas generales de seguridad social que garanticen un bienestar cada vez más creciente en beneficio de los pueblos americanos.

c) Renueva su determinación de contribuir en la medida de sus posibilidades, a realizar los propósitos que fundamentalmente han quedado manifiestos en los principios aprobados en las diversas reuniones de la Organización Internacional del Trabajo, los que constan en la Carta de las Naciones Unidas, en la Carta de la Organización Mundial de la Salud, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la de Conferencias Regionales de los Estados - de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, en la - Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, en las de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y en los de esta propia Conferencia, a fin de que ellos inspiren la noble tarea de la Seguridad Social Americana.

d) Reafirma que la decisión de los pueblos americanos es la de alcanzar una vida digna, libre, soberana, creada y fortalecida por el valor del propio - esfuerzo en cada hombre, en cada pueblo y en cada nación, unida el poder de la solidaridad que debe traducirse en una más amplia cooperación, para transformar las actuales necesidades en nuevos frutos de bienestar individual y co-

lectivo.

e) Reconoce que el trabajo de cada hombre debe ser garantizado para que el producto legítimo de sus esfuerzos sea un factor de armonía, de paz dentro de una justicia social, que asegure a los pueblos americanos un disfrute cada vez más efectivo, más real y más operante, de los bienes materiales, morales y culturales que ha creado la civilización para su beneficio.

f) Siente anhelosamente que las circunstancias infrahumanas de existencia deben ser superadas en el plazo más perentorio; que la prosperidad debe ser compartida; que las situaciones de privilegio deben ceder el paso a una más creciente generalización de un auténtico goce de las libertades y de los derechos y de un pleno cumplimiento de los deberes y de las obligaciones individuales y colectivas, para que los pueblos americanos en su conjunto, constituyan un ejemplo de lo que puede ser realizado cuando se tiene la convicción de que la pobreza, dondequiera que exista, constituye un peligro para la libertad de todos los hombres.

g) Alienta nuevas y firmes ambiciones para procurar que la seguridad social cuente con más poderosos medios para ensanchar sus sistemas de acción y de protección y para lograr el acceso a un nivel satisfactorio de existencia de sectores más numerosos de la población americana, en las ciudades y en los campos, ante los riesgos del desempleo, de la enfermedad, de la invalidez, de la vejez y de la muerte.

h) No desestima las dificultades de orden económico y los problemas técnicos que se presentan a los sistemas de seguridad social, para incrementar sus beneficios, ampliar sus prestaciones, amparar a mayor número de personas; pero admite que el fin que alienta sus trabajos, es acercar la fecha en que pueda ofrecerse una seguridad integral, para un disfrute total de los pue-

bles americanos y a esa lucha, ofrecer consagrar sus esfuerzos generosos y más efectivos.

i) Espera que será cada vez más factible, en la medida en que lo permitan las circunstancias propias de cada nación y de cada pueblo, ampliar la protección comprendida en el marco tradicional de los seguros clásicos, para hacer más importantes las prestaciones sociales en beneficio de la infancia, de la juventud, de las mujeres y de los hombres; que aumenten los resultados de una preparación más eficaz de una capacidad más consistente, de una labor más útil en el sentido individual, familiar y colectivo, a fin de prevenir los riesgos antes de que éstos acontezcan, por un fortalecimiento de las condiciones generales y de los medios para luchar venturosamente por la vida.

j) Reitera que las instituciones democráticas constituyen la más fiel expresión del carácter de los pueblos americanos. La lucha que han sostenido por su independencia y por su libertad, las ha fortalecido. Ellas recogen las auténticas necesidades colectivas y, respetando la dignidad de cada persona, se esfuerzan cotidianamente por resolverlas. A la antigua expresión de democracia política se han unido otras realidades que integran el término: la democracia económica, la democracia cultural y la democracia en el disfrute de la seguridad social.

k) Señala que los pueblos, las naciones y los gobiernos continúan esforzándose en realizar los principios de una justicia social y que para lograrlo, deben estimularse todos los esfuerzos que tienden a abolir, entre otras causas de inseguridad, el estado de temor ante una nueva conflagración. Bajo el supuesto imprescindible de que los caminos hacia la paz, se verán más despejados en la medida en que se afirme la solución pacífica de los conflictos, y se ensanchen las vías de la cooperación internacional, respetando el derecho



la soberanía y la independencia de los pueblos.

**DECLARA:**

Que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus constituciones políticas y de la competencia de las instituciones, que 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 propio y que es antisocial la falta de cumplimientos 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 en

**BIBLIOTECA CENTRAL**  
**U. N. A. M.**

tre 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 comúnmente compartida como 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, 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) 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;

14) Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que se forma parte;

15) 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 traba-

jo 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;

16) En consecuencia, ampliar en la medida en que lo permitan las consecuencias 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. "(21)

Documento de suma importancia, el que no establece el Seguro Social como una asistencia, sino un deber del Estado para remediar las necesidades de la sociedad; amparar contra los riesgos al hombre y así mismo a la población económicamente débil, da una concepción integral de la seguridad social que garantiza un mayor bienestar colectivo y una efectiva justicia social, para mejorar los niveles de vida de la comunidad bajo el imperio de su indivisible prosperidad, en suma para encontrar el progreso de la humanidad respetando y protegiendo el derecho de cada hombre y de su familia a una vida digna y saludable.

## CAPITULO CUARTO

## EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

## I. - ANTECEDENTES

## 1. 1. - EPOCA PRECORTESIANA.

México en el transcurso de su desenvolvimiento histórico y político, presenta características muy propias y peculiares que lo distinguen de las demás naciones del orbe; presenta así mismo ciertas características que lo asemejan o equiparan con otras países, sobre todo las naciones hermanas allende el -  
Suchiate, por haber sido conquistados por la misma España, que nos legó sus: costumbres, religión, lengua, política, rasgos antropológicos, etc.

"Maravillosas fueron las costumbres de nuestra Raza India, así como sus hombres; que demostraron tener gran inteligencia, valor en la guerra destreza en las armas; cultivaron la poesía, la música y las artes; se afirma que tuvieron una gran organización política administrativa; una verdadera organización hacendaria; su economía se basaba en la agricultura y las relaciones comerciales con otros pueblos "En los casos en que las cosechas se perdían, se dispensaba a los agricultores, previo informe oficial, el pago del impuesto o tributo y cuando la miseria amenazaba a alguna población del reino, distribuían parte de los productos almacenados: granos, comida ropa, - etc" (23)

Respecto a los cuidados de la salud popular, existieron hospitales a donde concurrían los enfermos y lisiados; estos hospitales eran sostenidos por el - Emperador.

Estos pueblos crearon sistemas para consolidar su organización, que giraban alrededor del Emperador; crearon una estructura jurídica concreta, sobre todo en lo referente a la tierra, cuyo reparto llenaba las funciones de una organización social, colectiva que sirvió, para solucionar, o al menos para disminuir los innumerables males, que causa el aprovechamiento abusivo de la tierra.

## 1.2. - EPOCA COLONIAL .

"En los principios de la colonización española, época de sublevaciones y hambres, se iniciaron los famosos repartimientos para aplacar a los descontentos españoles concediéndose a cada colono un grupo de indios que les sirvieran de criados o se dedicaron en su provecho a la labranza."(24)

"La Reyna Isabel desconoció abiertamente esta costumbre, ordenando al gobernador Orondo que pusiera en libertad a los indios repartidos y que de acuerdo con los caciques, fuera señalado el tributo que debían satisfacer como vasallos libres; y que cualquier trabajo ejecutado por los indios, les fuera pagado. Lo mismo se haría con los salarios en los trabajos de la tierra".(24)

Este intento de libertad fue un fracaso rotundo. "Los indios hicieron uso del derecho que se les concedía, abandonando las tierras de labranza y poblados, rehuyendo todo contacto con los españoles, lo que obligó a una rectificación de la política inicial, los Reyes dieron nuevamente la autorización para implantar el sistema de repartimiento en forma temporal. En 1599, en carta poder dirigida por Fernando el católico a Diego Colón, le facultaba para hacer nuevamente repartimiento de indios "para que tales personas a quienes así se encomendaren, se sirviesen de ellas en cierta forma y manera". Se hace el repartimiento a título de encomienda"(25)

Los preceptos jurídicos que fueron dictándose por el Rey, el Real y Supremo Consejo de los Indios y la casa de contratación de Sevilla, o por las auto-

ridades radicadas en éstos territorios, con facultades para promulgar disposiciones de obligado cumplimiento dentro de su jurisdicción; constituyeron e integraron el llamado derecho Indiano.

El derecho indiano fue, en gran parte, tutelar de los indígenas, la gran cantidad de reglamentos de protección que incluye esta legislación. Sin embargo ello dió lugar para que las autoridades españolas en América, emplearan esta fórmula: "Se acata pero no se cumple". El Virrey, Presidente o Gobernador, la colocaban con solemnidad en su cabeza en señal de asentimiento, declarando quedar en suspenso su cumplimiento. Esta legislación puesta en vigor, hubiera sido de gran eficacia para la protección indígena; refiriéndose gran cantidad de estas normas a los bienes de la comunidad.

Además esta regulación jurídica tomó muy en cuenta el fomentar y proteger la fundación de hospitales, así el estado español, a través de normas jurídicas imperativas, siguió una política de protección, ejemplo de ello lo tenemos, en diferentes cédulas libradas, en las que se disponía y mandaba la forma que se había de guardar a los indios en la fundación de hospitales para curar a enfermos, y proporcionar sustento a los pobres tanto a indios como a españoles. "En 1573 se ordenó que en los nuevos descubrimientos y poblaciones se hicieran hospitales, señalando sitio y lugar para la casa Real del Consejo, cabildo aduana y ataranza junto al mismo templo, y puesto de manera que en tiempo de necesidad se pudieran favorecer las unas con las otras. El hospital para pobres y para enfermos de enfermedades que nos sean contagiosos, se ponga el hospital en parte que ningún viento dañoso pasando por el, vaya a herir en la demás población; y si se edificara en lugar levantado, será mejor" (26)

Esto evidencia con cuánto cuidado y previsión se regulaba la materia hospitalaria y la prevención del contagio, y algo más, que se puede hacer notar: en la colonización española no hubo, nunca una tan marcada discriminación -

racial. Advirtiéndose en forma general y visible el interés político, religioso y social que puso España en la colonia para evitar hasta donde era posible la inseguridad no solamente respecto a todos los seres humanos, sino muy especialmente a los naturales, es evidente, que el fenómeno social fue advertido en toda su cruda y cruel realidad, y despertó el propósito de lograr en parte - una seguridad social inspirada en imperativos de índole religioso y en razones de orden positivo. La base de esta acción fue la de proporcionar libertad personal al indio, para no considerársele, ni siervo, ni esclavo, obligándolo a trabajar, pero por interés social y de que fuera libre de elegir y ejecutar el trabajo que le acomodare; teniendo además, libertad para comercial y contratar. El - historiador mexicano Silvio A. Zavala ha resumido todo esto así: "El problema de la libertad de los aborígenes americanos no fue objeto de duda en la doctrina española ni en la política de la Corona. Desde que Colón envió a España a los primeros indios como esclavos se decidió claramente que eran, en principio, de condición libre y solo esclavizables por causa de guerra justa. La regla no representaba ninguna innovación, porque ya había condicionado la política española en las anteriores conquistas de las Islas Canarias". (27)

La obra realizada por los misioneros en la Nueva España fue grande y benéfica para todos. La tendencia y realización utópica la podemos personificar en Vasco de Quiroga, al cual los indígenas de michoacán le llamaron Tata Vasco.

Inicia su obra experimental; sin esperar la autorización que había solicitado a España; con la fundación de su primer hospital-pueblo, a dos leguas de México, al que llamó Santa Fé; los gastos de ésta obra fueron de su propio - peculio; más tarde como visitados en Michoacán, funda otro hospital con el - mismo nombre en Atamataho, siendo electo obispo de Michoacán, continuó su obra creadora, preparando a los pueblos en artesanía especializada y enlazan

dolos por la necesidad de intercambio.

La realizaciones de Vasco de Quiroga constituyeron el remedio positivo y adecuado a las necesidades en aquel momento.

En contraste con la figura de este ilustre bienechor, santo para los religiosos, y sabio para todos, se levantó en la historia de América una serie de Frayles que junto con los conquistadores vinieron a conquistar almas para la fé cristiana, y que significó el esfuerzo fecundo para el remedio de los grandes males que trajo aparejada la conquista de América.

Ejemplo de ello lo tenemos en Fray Pedro de Gante quien fue el primero y principal adiestrador de los indios; no contentándose con tener escuelas para los niños, sino procurando que los mozos se aplicasen en aprender los oficios y artes de los españoles que sus padres y sus abuelos no supieron y se perfeccionasen en los que antes se usaban. Primero los ejercitaba en los más comunes, como sastres, zapateros, carpinteros y otros semejantes, y después en los de mayor dificultad; previniendo con esto las causas de inseguridad de or gen económico social; preparando a los indios para la futura ocupación lucrat iva.

Otro ejemplo es el que nos ofrece Fray Toribio de Benavente (Motolinia), en su Historia de los Indios de Nueva España, revelador de cuánto fue el esmero con que habfa educado a los indígenas para practicar la ayuda mutua, fundada en la caridad.

Al hablar de este progreso material, es justo recordar al Padre Francisco de Tembleque, quien llegó a México en 1540, trabajó entre los indios durante más de 40 años, dedicándose al estudio de las lenguas y dialectos. Su obra principal fue la construcción del acueducto para abastecer de agua a la pobla-



ción de Otumba, Edo. de México, llevándola de los manantiales de Zempoala a treinta millas de distancia; allegó materiales, organizó canteros, improvisó albañiles. La obra que hizo y el agua llegó a Otumba; labor gigantesca y una de las mayores aportaciones para el bienestar de sus habitantes.

Así mismo en el Noroeste de la Nueva España, en Arizona y las dos Californias redujeron a los indios más feroces, les enseñaron agricultura, ganadería y los oficios que mejor podrían aprovechar en sus territorios de Durango, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, etc. Plantaron cereales, árboles frutales, plantas de adornos y crearon el suficiente ganado para mantener los pueblos que iban fundando. Construyendo así mismo presas para conservar el agua y asegurar sus cosechas; construyendo canales y acueductos traen trapiches para moler la caña de azúcar y prensas para extraer el aceite, todo esto a parte de darles oficio, se hizo con el anhelo de mejorar la laboriosidad y bienestar de los indios.

Otra preocupación de aquellas autoridades para proporcionar mejores medidas de protección a los habitantes de la Ciudad de México se lograron creando las "Cajas de Comunidad" de solución solidaria y mutual, debidas a los desvelos del Virrey Don Antonio de Mendoza, y a la eficaz política desarrollada en beneficio de la colectividad por el también Virrey Don Francisco de Toledo. El fundamento de estas Cajas lo encontramos en el régimen de propiedad colectiva del Imperio Inca. "En todo pueblo o agrupación de indios debía constituirse una de estas cajas, dice Viñas Mey. El destino de fondos en beneficio común de los indígenas era el siguiente: sostenimiento de sus hospitales, de sus bienes de pobres, que se extendía al auxilio de viudas, huérfanos, enfermos, inválidos, etc. Así como para ayudar a sufragar los gastos de las misiones, casas de reclusión y demás elementos para la conversión, sostenimiento de seminarios y colegios para hijos de caciques; para permitirles realizar sin

detrimento de sus bienes el pago del tributo, y en general, para que fuese ayuda, socorro y alivio en sus restantes necesidades.

"El caudal de estas Cajas se alimentaba de tres distintas siguientes fuentes de ingreso: una agrícola, otra industrial y otra censal.

La primera estaba constituida por el importe de los productos agrícolas - obtenidos del cultivo de ciertas extensiones de terreno (diez brazas de México), que colectivamente se hallaban obligados a efectuar los indios a cada región, para el sostenimiento de su Caja de Comunidad respectiva.

La producción cosechada vendíase en pública subasta y el importe metálico ingresaba en la Caja de Comunidad.

En seguida la fuente industrial constituíanla los obrajes, la fabricación de paños, que los indios en comunidad poseían para alimentarlas.

Y finalmente, el tercer origen de ingreso pecuniario, y de gran interés por lo original y curioso de este medio de obtención de recursos para la previsión y socorro común, eran las pensiones de los censos que a sus tierras de comunidad entregaban los indígenas". (28)

Los Virreyes se limitaron más que nada a velar por la buena marcha de la Institución evitando y vigilando los abusos que contra ella pudieran cometer rapaces corregidores; dado que eran una inagotable fuente de bienestar para los indígenas.

En el siglo XVII fueron trasplantadas de España a América, El Gremio, la cofradía y el montepío; instaurándose a la vez la corporación de oficios. En la Metrópoli el poder del Estado fue limitado recelosamente en sus funciones, lo que impidió que se convirtieran en corporaciones cerradas y rígidas, como aconteció en Europa. Tenían a las mismas características, la organización del ofi

la fraternidad y la ayuda mutua.

"Estas no fueron las únicas cofradías gremiales que se pudieron registrar, ya que existieron otras en las capitales, y en toda América.

Las había de albañiles, panaderos, sastres y aun de individuos que desempeñaban profesiones liberales y empleos de gobierno. Los gremios eran más numerosos todavía, como que no hubo oficio por insignificante que fuera, que la ley no clasificara y diera reglamento..."(28)

Así dejamos cumplido y satisfecho nuestro deseo de formular este pequeño panorama de los medios de seguridad social existentes en México durante la época de la colonia.

### 1.3. - EL MOVIMIENTO INDEPENDIENTE.

Transcurría el año de 1810...el ambiente estaba tenso y caldeado en la Nueva España. Criollos y mestisos esperaban el momento oportuno de encender la antorcha de la libertad en el suelo de México y muchos de ellos pagaron con su vida, el haber aceptado entusiastamente las ideas liberales y emancipadoras de los movimientos revolucionarios europeos. La prensa estaba sujeta a censura y todos aquellos a quienes se les contrabandaban o recibían libros, folletos, manifiestos políticos llegados de Europa, les eran confiscados sus bienes y encerrados en las masmorras de la inquisición. ¡Cuántos pioneros de ideas avanzadas y liberales, fueron sacrificados en aras de sus ideales libertarios!.

El liberalismo mexicano comenzó a tomar fuerza a principios del siglo XIX con la clarinada de una magna convulsión política, que habría de proclamar la soberanía de un pueblo independiente.

En nuestra patria el reloj del tiempo, marco la hora. Los criollos que tanto tiempo habían sido postergados en sus derechos por los mismos españoles,

lanzaron su grito de rebeldía contra la opresión y la injusticia. Muy cara pagaron los españoles, su inextinguible sed de oro; la esclavitud bárbara e inhumana con que aherrojaron a los indios; y la envidia y deslealtad injustificable que asumieron hasta con sus mismos descendientes.

En la madrugada del 15 de septiembre de 1810, el criollo Don Miguel - - Hidalgo y Costilla, párroco de Dolores, desde el púlpito de su iglesia llama a luchar por la libertad; y aquel venerable anciano, padre y maestro de aquel pueblo, se convierte en apóstol y director de la Independencia de México. Tras - del grito de insurgencia expidió dos decretos: A) Abolición de la esclavitud; B) Reparto justo de las tierras y devolución de todos los despojos del gobierno virreynal, a sus legítimos dueños.

Poco tiempo después, el gran prócer e ilustre Cura de Indarapeo: José María Morelos y Pavón se avistó con el señor Hidalgo, quien lo nombró su lugarteniente, con orden de levantar hombres para la lucha y asumir la jefatura del movimiento insurgente, una vez acaecida su muerte. Tal parece que la presión tió muy cercana. En 1811 fueron fusilados en Chihuahua, Hidalgo, Allende, - Aldama y Jiménez.

A la muerte del insigne cura Don Miguel Hidalgo, asume la jefatura Morelos, y al ofrecérsele el título de Generalísimo contestó: "Soy siervo de la - nación; porque ella sume la más grande, legítima e inviolable de las soberanías; quiero que tenga un gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo; que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la de la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues del mismo origen procedemos; que no hay privilegios ni abolengo, porque no es racional, ni humano ni debido, que haya esclavos; porque el color de la cara no - cambia el del corazón ni el del pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador y del barrendero como a los del más rico hacendado; que todo el que se

queje con justicia, tenga un tribunal que le escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario; que se declare que lo nuestro es ya nuestro y para nuestros hijos; que tengan una fé, una causa y una bandera, bajo la cual todos juremos morir antes que verla oprimida, como lo está ahora, y que cuando ya sea libre, estemos listos a defenderla."(29)

Posteriormente Don José María Morelos afinó los conceptos y, con gran madurez de estadista, volvió a reforzar la relación hombre-tierra-trabajo, al expresar: "que más valga poca tierra en manos de quien la pudiera asistir para su trabajo personal, que mucha tierra en manos de una sola persona, trabajada por quienes no eran sus propietarios... La miseria la quiero cambiar en progreso; que la soberanía dimane del pueblo; propugnaré la igualdad ante la ley, y contra la ilegalidad de los tributos, etc., pero enmarca el contenido esencial de la seguridad social, cuando expresa: Moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia."(29)

"La antorcha había sido prendida, y con la muerte de los primeros héroes se avivó más la llama. El 6 de noviembre de 1813, se promulgó el acta de la Declaración de Independencia por el Congreso de Chilpancingo, por la cual México quedaba libre de la dominación española y con el derecho de regir sus propios destinos. Expresión elocuente del Derecho Natural, basado en los inalienables principios de igualdad, libertad y fraternidad."(29)

El punto de partida jurídico de la Constitución del Estado Mexicano, es también el instante del proceso de su estructuración, hasta llegar a la promulgación del Decreto Constitucional de México; decreto que fue sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.

El 4 de octubre de 1824 se promulga la primera Constitución de los Esta-

dos Unidos Mexicanos, estableciendo en su artículo la existencia de tres - poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; que son la expresión del Estado - democrático.

"A partir de esta constitución, el Estado Mexicano es reconocido internacionalmente. Sus primeras legislaciones partieron de la obligación que el Estado tiene de plasmar en leyes todas las medidas tendientes a la protección - y conservación de la vida humana.

La historia registra cuatro hechos legislativos, que merecen comentarse.

1o. - El 11 de noviembre de 1824, el Gobierno de la República expidió un Decreto obligando al Estado a pagar pensiones de los funcionarios del Poder - Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda. Liquidó así el inadecuado sistema de montepíos coloniales.

2o. - El 3 de septiembre 1832 se reformó la Ley para extender los beneficios de la salud pública a las madres de los servidores del gobierno.

3o. - El 12 de febrero de 1834, por Decreto Especial se extendió el derecho de pensión de vejez a los cónsules mexicanos, estableciéndose la nueva modalidad de Pensión por invalidez.

4o. - Por Ley del 17 de febrero de 1837, se elevaron las pensiones al - 100% del salario. Pero sólo se concedían éstas, por suprema vejez o invalidez absoluta. "(30)

## II. - LA REFORMA

### 2.1. - EL PLAN DE AYUTLA

Corría el año de 1854 y México se debatía entre corrientes y opuestas corrientes políticas. El clero, el partido conservador, los defensores de fueros

y problemas, y los ilusos que aún pensaban en imperios, seguían ensangrentando el suelo mexicano. Por otro lado la dictadura de Santa Anna con su ambición y las torpezas de su gobierno estaba comprometiéndolo a la nación; por lo que los liberales, políticos y revolucionarios, se aprestaron a combatirlo; por lo que de común acuerdo redactaron y proclamaron el 10 de febrero de 1854, en la hacienda de la Providencia el histórico documento conocido con el nombre de Plan de Ayutla, en el que se desconoció a Santa Anna

**A). - DECRETO PARA FUNDAR EL HOSPITAL MILITAR.**

Bajo la Reforma, se dictó el decreto del 10. de abril de 1855, para fundar el Hospital Militar, así mismo se reglamentó el Servicio Médico Militar del Ejército de la Armada Nacional.

En octubre de 1855, las fuerzas del general Juan Alvarez entraron a México; y con ellas el Lic. don Benito Juárez. El citado general, por elección asumió la Presidencia de la República.

El primer paso de su gobierno fue la revisión de la Constitución de 1824; así como la creación de nuevos decretos y leyes tendientes a consolidar la paz, estabilidad del gobierno y soberanía de la nación. Este período lo registra la historia con el nombre de la Reforma. La gigantesca actividad de los reformadores liberales, culminó en la Constitución del 5 de febrero de 1857, que bien podemos decir que fue la plasmadora del México moderno.

**B). - LEY JUAREZ.**

El 22 de noviembre de ese mismo año, fue promulgada la llamada Ley Juárez, por la cual quedaron suprimidos los fueros eclesiásticos y militares.

**C). - DECRETO DE JUBILACIONES Y COMPENSACIONES A LOS EMPLEADOS DEL CORREO.**

El 20 de febrero de 1856 se promulgó un decreto del Gobierno Federal, -

inspirado en las ideas del Plan de Ayutla, dando compensaciones de \$12.00 - mensuales, a los empleados de correo, que frecuentemente eran asaltados en los caminos". (30)

#### D) LEY DE TEJADA

El presidente sustituto don Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856 dictó la ley de desamortización; llamada "Ley de Tejada", que sentó el principio - que prohíbe a las corporaciones religiosas, poseer bienes raíces; con autorización para que las personas que figuraban como arrendatarios de los mismos, - pudieran comprarlos a bajo precio. Además suprimió la Orden la Compañía de Jesús.

El clero, poseedor de la mayor parte de la propiedad rústica y urbana, además de inmensos recursos y capitales pudo "Aplicarlos a obras de utilidad pública que hubieran enriquecido a la nación, mejorando el comercio e implantando su industria; o bien aplicados a obras de beneficencia que hubieran mejorado la condición de los pobres, aliviando muchas de sus miserias. Pero no fue así, sino que se consumían en obras estériles que nada favorecían a la comunidad. . .". (31)

#### 2.2. - LA CONSTITUCION DE 1857

El 5 de febrero de 1857 se promulgó la nueva Constitución Federal de los - Estados Unidos Mexicanos, siendo presidente sustituto, don Ignacio Comonfort. Dicha constitución fue decretada sobre la base del Plan de Ayutla y por - convocatoria expedida el 17 de octubre de 1955, para constituir la Nación bajo la forma de República Democrática Representativa Popular.

#### A). - LA FRACCION XXVI DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1857.

La fracción XXVI del artículo 73 de la Constitución política de 1857, consignó facultades expresas al Congreso General, para conceder premios y recom



pensas a quienes hubieran prestado servicios reelevantes a la nación o a la humanidad. Hecho que hizo que las pensiones por derecho, se transformaran en pensiones por gracia". (30)

#### B). - PONCIANO ARRIAGA

En 1857 don Ponciano Arriaga, refugiado en voto particular propugnó porque en la nueva constitución política se incluyeran normas que mejoraran la condición de los trabajadores, de los artesanos y de los operarios del campo, decía: "No tienen elementos para ejercer sus industrias; carecen de capital y de materiales; están subyugados por el monopolio; luchan con rivalidades y competencias invencibles, y son en realidad tristes máquinas de producción... merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la nación y miembros de una misma familia". (32)

En 8 "títulos" y 129 artículos: en el último, transitorio, los ilustres constituyentes de 1857, encabezados por don Valentín Gómez Farfás, ordenan y resumen la Teoría Política del Estado Mexicano. Todo es garantía, seguridad y sobre todo libertad, en nuestra Carta Constitucional. En artículo tras artículo, señalan, especifican y ordenan, los derechos y deberes de los ciudadanos mexicanos y de las autoridades; y la consagración se hace conforme a su preámbulo "en el Nombre de Dios y con la Autoridad del Pueblo Mexicano".

#### C). - JUAREZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El 19 de enero de 1858, el Lic. Benito Juárez, en funciones de Presidente de la República, desde Guanajuato, lanza este manifiesto al país; "La voluntad general, expresada en la Constitución y en las leyes que la nación se ha dado por medio de sus legítimos representantes, es la única regla a que deben sujetarse los mexicanos para labrar su felicidad, a la sombra benéfica de la paz..."

Un año después, el Presidente, don Benito Juárez, sitiado en Veracruz, dicta leyes de aplicación de los preceptos constitucionales, entre ellos la del 12 de julio de 1859, cuyo enunciado dice: "El motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero, es conseguir substraerse de la dependencia a la autoridad civil . . ." y en vista de esto decretó lo siguiente:

"Entran en dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular, ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, así como el nombre y aplicación que hayan tenido". (33)

En consecuencia, los bienes raíces, urbanos y rurales, los hospitales, asilos, etc. pasan al dominio de la nación. Por lo tanto la caridad es substituido por la beneficencia. La primera implica un concepto piadoso y religioso, la segunda un concepto administrativo, obligatorio al Estado por ser de utilidad nacional.

Al efecto, el Lic. Miguel Macedo nos dice:

"Consecuencia directa de la supresión de corporaciones religiosas, fue la completa secularización de la beneficencia. El Decreto del 2 de febrero de 1861, dispuso que el Gobierno de la Unión se encargara del cuidado, dirección y mantenimiento de los establecimientos existentes en el Distrito Federal, y que los de los Estados quedaran a cargo de sus respectivos gobiernos". (33)

Así se consumó la obra que se había iniciado en 1821. La supresión de las órdenes hospitalarias y la beneficencia, quedaba erigida en Institución Civil y Laica.

El 18 de diciembre de 1861, el presidente Juárez informó al pueblo de México: la monarquía Española, el imperio Francés y el Británico, con el apoyo de

los conservadores mexicanos, tratan de imponer al país un gobierno extranjero; "yo apelo a vuestro patriotismo, y os excito a que sacrificando vuestros recursos y vuestra sangre, os unáis en derredor del gobierno en defensa de la causa más noble y más sagrada para los hombres y para los pueblos: La defensa de vuestra Patria". (33)

No obstante la heroica defensa de los mexicanos, ayudado por el clero y los conservatistas, entra el ejército francés a México, el 7 de junio de 1863 y con ellos Maximiliano y Carlota, acompañados del general Juan N. Almonte, que a nombre y representación del clero y conservadores, trataban de implantar un imperio extranjero en nuestra Patria; el Presidente Juárez, inmovible y sin arredrarse ante la adversidad, después de cuatro años de lucha, pone fin en Querétaro el 13 de junio de 1867, al efímero imperio de Maximiliano de Habsburgo.

El 15 de julio de ese mismo año, Juárez expide un manifiesto al ejército y a la nación, que finaliza diciendo: "Mexicanos: Hemos alcanzado el mayor -- bien que podíamos desear, viendo consumada por segunda vez la independencia de nuestra patria. Cooperemos todos para poder legarla a nuestros hijos en -- camino de prosperidad, amando y sosteniendo siempre nuestra independencia y nuestra libertad". (33)

Maximiliano no derogó las leyes de Reforma porque eran justas y convenientes, por lo que expidió el 10 de noviembre de 1865, la Ley sobre trabajadores, atendida por la junta protectora de las clases menesterosas, cuyos objetivos, entre otros, eran limitar las horas de trabajo, dar derecho de agua y de habitación al campesino, obligar a los hacendados a proporcionar asistencia médica gratuita a sus peones, popularizar la enseñanza, construyendo escuelas en aquellas propiedades en que la población pasara de veinte habitantes". (33)

En 1871 Juárez es reelecto Presidente de la República por el Congreso de --

la Unión. El Gral. Porfirio Díaz se subleva, más es derrotado por el Gral. Sónenes Rocha, viéndose obligado a firmar el Plan de la Noria.

**D). - MUERE EL BENEMERITO DE LAS AMERICAS**

El 18 de julio de 1892, el Presidente Juárez, el gran estadista y el gran coloso de Oaxaca, con su muerte se adentró en la mente y los corazones de todos los mexicanos, de hoy, de ayer y del mañana. La vida de este invicto mexicano y sus enseñanzas, fueron ejemplo no solo para México, sino también para las naciones americanas que lo proclamaron "Benemérito de las Américas".

**E). - SUBE A LA PRESIDENCIA EL GENERAL PORFIRIO DIAZ**

Después de un lapso de 4 años de lucha por la adquisición del poder, se efectuaron las elecciones del 2 de mayo de 1877, subiendo a la Presidencia de la República el general Don Porfirio Díaz, quien cimentó la paz durante 33 años, usando mano de hierro en su gobierno y creando la dictadura porfiriana a base de reelecciones. Desgraciadamente al orden Constitucional republicano, sucede una plutocracia que desarrolla el caciquismo, que actúa como dueño y señor de vidas, en toda la nación.

**F). - EL DR. MANUEL SEPTIEN Y LLATA**

Durante la dictadura del general Díaz, las medidas protectoras del trabajo fueron magras, brillaban por su ausencia, o casi eran inoperantes. No obstante, hay un hecho que merece consideración especialísima. Durante el año de 1879, el señor doctor Manuel Septién y Llata esbozó un ideario, que bien puede considerarse como el más valioso antecedente histórico del Seguro de Enfermedades Generales y de Maternidad; "nombrar un médico por cada 1,000 habitantes que estén bajo su cuidado en todo lo relativo al ejercicio de su profesión. Nombrar un ayudante, que haga los oficios de pequeña cirugía cerca de cada médico. Establecer iguales con las boticas y ejemplifica: La población de la fábrica -

Hércules de Querétaro, con 6500 habitantes, cuenta con una asistencia médica completa con solo \$350.00 al mes. El médico \$100.00 al mes, el practicante \$25.00 y la botica \$225.00. Para esto, cada operario contribuye con 9 centavos semanarios y dispone de asistencia médica para él y todos sus familiares. México tiene esta valiosa experiencia, cuatro años antes que en 1883 se estableciera en Alemania el Seguro de Enfermedad". (30)

A mayor abundamiento retranscribimos de la obra de los doctores J. Alvarez Amézquita, M. E. Bustamante, A. L. Picazos y F. F. del Castillo, "Historia de la Salubridad y de la Asistencia en México, págs. 286-288, lo siguiente: "Resulta que una ciudad como esta Capital (México), que cuenta con 200,000 habitantes, solo tendría que erogar la suma de 120,000 pesos al año para tener a todos sus moradores bajo la vigilancia de la ciencia y recibiendo con profusión los inapreciables servicios de la medicina. Lo mismo se puede decir de todas y cada una de nuestras ciudades, pueblos y aldeas. ¿Y qué es este pequeño gasto si se le compara con los inmensos bienes que produce...? Este bienestar, esta prosperidad de las naciones, consiste principalmente como en las familias, en la conservación de la salud y la prolongación de la vida, como consecuencia necesaria al aumento de población.

Sin incurrir en patriótica exageración, leyendo tan científicos conceptos, observando la aplicación social de los mismos, insensiblemente nos trasladamos a Inglaterra y llegamos al corolario obligado de que nuestro Dr. Septién y Llata no envidia al famoso Disraeli que tantos capítulos dedicó a la defensa sistemática de la salud pública.

El Dr. Septién tras de la exposición que antecede, entra en el aspecto resolutivo para decir: "Mas quiero suponer que es absolutamente imposible que el Gobierno hiciese un gasto de semejante naturaleza. En tal caso, debería

establecerse un nuevo impuesto con ese objeto, que distribuido entre todos los jefes de familia, a manera de las capitaciones que antes se cobraban, pesaría de modo tan suave sobre los contribuyentes, que sería la cuota que diera con más gusto, sabiendo los muchos bienes que debiera producirles y los grandes gastos que les ahorraría. En Hércules está así establecido: Cada operario contribuye semanalmente con 9 centavos, o tres reales al mes, cantidad insignificante que la eroga sin sentirlo, en cambio de una completa asistencia médica para él y todos los miembros de su familia. Las fuertes sumas que el Gobierno emplea en los hospitales se invertirían en su mayor parte en la nueva Institución, supuesto que en tal caso, los hospitales tendrían que ser reducidos a proporciones insignificantes, sirviendo únicamente para la clase miserable de la población, para aquella que carece de un rincón para acostarse y un harapo para cubrirse. Otra objeción de cierto peso es la resistencia que encontraría su ejecución por falta de educación médica de nuestro pueblo que está acostumbrado a no curarse o a hacerlo a su manera. Pero esta resistencia se encuentra siempre que trata de plantearse cualquier nueva institución por conveniente y útil que se suponga; mas para la ejecución de una buena idea no debe tenerse en cuenta la oposición que habrá de encontrarse en la clase ignorante o perjudiciada de la sociedad. Esta acaba siempre por vencerse y aceptarla, cuando ve y palpa las grandes ventajas que le proporciona. La de que me ocupo es precisamente de aquellas que no dan lugar a la duda o charlatanismo, porque sus resultados se pueden demostrar a todos con las cifras en la mano".

Hemos calificado de geniales las ideas del Dr. Septién y Llata, porque en la exposición que antecede observamos una ideología médico-sanitaria que en forma técnica se proyecta hacia lo social. En ella destacamos los siguientes puntos principales:

1o. - El Dr. Manuel Septién y Llata establece una relación de causa a efecto entre el buen estado de la salud de un pueblo y la vigilancia médica anterior; medicina preventiva, nombre de una ciencia que desde este instante se acepta, hasta que toma carta de naturaleza, dentro y fuera del país.

2o. - La medicina preventiva y asistencial, no debe ser una carga para el erario únicamente. Todos los ciudadanos de la República tienen el deber de aportar una cantidad proporcionada a sus ingresos.

3o. - El proyecto de la nueva "Institución se adelanta en más de tres cuartos del siglo al SEGURO SOCIAL de nuestros días.

4o. - El Dr. Septién señala la posibilidad de resistencia de parte del pueblo a aceptar el nuevo servicio; hasta que se convenciera de la bondad del mismo. Y ese convencimiento habría de lograrse no tan solo con la exhibición de resultantes beneficiosas, sino también mediante una acción educativa por parte de los propios médicos.

5o. - La medicina inicia el camino de su socialización, y el hecho tiene lugar en un período histórico de efervescencia política universal, lo que hace que las ideas del Dr. Septién se consideren con el carácter de precursoras". (33)

Ahora veamos el retroceso y sus consecuencias, en la dilatada etapa del porfirismo; que si bien trajo cierto bienestar económico y una paz artificial, ahogó brutalmente las libertades cívicas; frenó sistemáticamente el desenvolvimiento popular; legitimó los despojos con leyes puestas en manos de los favoritos del régimen, que privaron a los propietarios de pequeños predios rústicos, lo mismo que a los pueblos de sus derechos; difundió los latifundios, el ausentismo, las tiendas de raya; concedió y toleró prerrogativas patronales con atropello de la clase trabajadora, acallando con sangre la voz que en Cana-

nea y Río Blanco clamó contra el hambre, demandando en justicia condiciones de trabajo que permitieran la supervivencia; dejó al indio con su agricultura rudimentaria, al peón esclavizado y al agricultor incapacitado para adquirir algo más allá de la satisfacción mínima de sus más elementales necesidades.

**G). - LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE JOSE VICENTE VILLADA.**

Así las cosas, cuando el 30 de abril de 1904 don José Vicente Villada en el Estado de México promulgó la primera Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y que señala en su artículo 3o. "Cuando con motivo del trabajo un trabajador sufra algún accidente que le cause la muerte o una lesión o enfermedad, que le impida trabajar, la empresa o negociación que reciba sus servicios, estará obligada a pagar, sin perjuicio del salario que se debiera devengar por causa del trabajo, los gastos que originen la enfermedad y la inhumación en su caso, administrando, además, a la familia que dependa del fallecido, un auxilio igual al importe de 15 días del salario o sueldo que devengaba. Se presume que el accidente sobrevino con motivo del trabajo a que el obrero se consagraba, mientras no se pruebe lo contrario". (34)

**H). - LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE BERNARDO REYES.**

En el Estado de Nuevo León la Ley de don Bernardo Reyes, del 9 de noviembre de 1906 reconoció el accidente del trabajo bajo la eximente de responsabilidad civil del empresario, en aquellos accidentes sucedidos por fuerza mayor, culpa grave, negligencia inexcusable y dolo del obrero; verdad es también que los tribunales conducidos por la política de estímulo a la industria y al comercio y por la falsa distinción basada en las fortunas económicas, eximió al patrón de su responsabilidad en caso de accidente del trabajo". (30)



### III. - LA REVOLUCION EN 1910.

#### 3. 1- ACONTECIMIENTOS PRECURSORES DE LA REVOLUCION

En vísperas del nacimiento revolucionario de 1910, la mayor parte de la población mexicana se encontraba dividida en clases con separación tajante entre unas y otras, y el régimen de derecho en lugar de ajustarse al criterio constitucional, sólo defendía los intereses creados de la minoría, por lo tanto favorecían a los grupos dirigentes, en tanto que el pueblo sufría hambre, vejaciones, opresión, etc.; mientras que en los ingenios y haciendas se continuaba succionando la vida de los infelices jornaleros y con sentencia de muerte para todo aquel que no quisiera someterse al yugo infamante. Constantemente estaban sobre los campesinos los mandones de baja categoría, jefes políticos, comandantes rurales, jefes de policía, etc. Ante esta cruenta realidad, miembros o fundadores de partidos políticos liberales, opositores al porfirismo, incluyeron en la plataforma de sus programas de principios y acción, la defensa de todo el proletariado nacional y la reivindicación de los derechos del pueblo mexicano.

Creemos indispensable transcribir el concepto jurídico que debe ser base fundamental de las instituciones gubernamentales, a fin de aceptar los ideales revolucionarios, que patrocinaron los grupos políticos precursores de la revolución de 1910.

Bodenheimer expresa: "El Derecho en su forma más 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". Y más adelante añade: "El Derecho en conjunto, comparte igualdad y no sujeción; es una relación entre iguales, no entre superior o inferior. Allí donde el Derecho sanciona o permite la existencia de zonas de poder de individuos o grupos, extraordinariamente fuertes, se aparta de su forma más perfecta".

Por ejemplo: en la moderna sociedad industrial, el reconocimiento ilimitado del derecho de adquirir propiedad o concluir contratos, pueda permitir una acumulación de poder económico en manos de individuos, grupos y asociaciones industriales, mercantiles y financieros, susceptibles de poner en peligro el régimen de Derecho (rule of Law). Un gran monopolio o Trust industrial, comercial o financiero, totalmente libre de limitaciones y restricciones a su poder de organizarse, y darse normas internas autónomas, de tratar con sus empleados y obreros; fijar salarios y horas de trabajo y determinar sus relaciones con sus consumidores y el mundo exterior, constituiría una estructura de poder privado dejado aparte al menos hasta cierto punto, por el Derecho. Un orden social dominado por un pequeño número de asociaciones monopolíticas omnipotentes, difícilmente puede constituir un sistema jurídico, sobre todo si el poder económico de esas organizaciones tiene el suplemento del poder político". (35)

De esta transcripción netamente jurídica, podemos ver claramente que se ajusta a la realidad social existente en el país en esta época. Muchos fueron los hombres que dieron su vida por sacar a la Nación del cauce en que se encontraban y muchos más todavía fueron los que murieron para legarnos la patria que ahora tenemos".

### 3. 2. - EL PARTIDO LIBERAL MEXICANO

El Partido Liberal Mexicano, su Programa de Acción y Principios, y su "Manifiesto a la Nación" fue firmado en San Luis Missouri, E.U.A. el 10 de julio de 1906, por Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio y Rosalfo Bustamante, expatriados voluntariamente por la persecución que sufrieron por parte de los testaferreros del general Díaz, debido a la formación del "Círculo Liberal" en 1903 en la Ciudad de México en donde se manifiesta que: El Programa del Partido Liberal es probablemente el que tuvo mayor influencia y trascendencia para elaborar la doctrina y la teoría política del gran movimiento...

"Con bases en la justicia, la moral y la razón, se pronunció por: La instrucción Primaria obligatoria; restitución de ejidos y distribución de tierras; crédito agrícola; nacionalización de las riquezas; jornada de trabajo de 8 horas; -- protección a la infancia; salario mínimo, descanso dominical obligatorio; abolición de las tiendas de raya; pensiones de retiro e indemnización por accidentes de trabajo; protección a la raza indígena; expedición de una Ley de Trabajo; su presión de jefes políticos... etc." (36)

Es este el antecedente más valioso y existoso del movimiento revolucionario en cuanto a nuestra legislación de Riesgos Profesionales.

### 3. 3. - EL PARTIDO DEMOCRATICO .

Así mismo encontramos también el programa político del Partido Democrático, presidido por don Benito Juárez Maza (hijo del gran patricio don Benito - Juárez), quien el 10. de abril de 1909 publicó su Manifiesto Político, donde se comprometía a: "La expedición de leyes sobre Accidentes del Trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidentes". (33)

### 3. 4. -LA ASAMBLEA NACIONAL ANTIRREELECCIONISTA.

El 15 de abril de 1910, se reunió la Asamblea Nacional Antirreeleccionista, con delegados de todo el país, para designar candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia de la República. Don Francisco I. Madero resultó nombrado para la presidencia por mayoría absoluta de votos y Don Francisco Vázquez Gómez para la Vicepresidencia.

Al aceptar la candidatura para la presidencia y vicepresidencia, Don Francisco I. Madero y Vázquez Gómez, presentaron su programa de Gobierno fundado esencialmente en las siguientes bases:

"1o. Restablecer el imperio de la Constitución, haciendo efectivos los deberes y derechos que ella prescribe.

5o. Mejorar y fomentar la instrucción pública y quitar las trabas que actualmente tiene la libertad de enseñanza.

6o. Mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas y talleres; procurando la expedición de leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes del trabajo, combatir el alcoholismo y el juego. Igual solicitud se tendrá respecto de la raza indígena en general, especialmente de los indios Mayas y Yaquis, repatriando a los deportados y fundando colonias agrícolas en los terrenos nacionales, o los que se puedan adquirir con tal objeto... "(33)

En su Programa de Gobierno; Madero anunció, que en su gestión trataría de efectuar "una innovación de los sistemas y de una transformación de las condiciones sociales". (37)

### 3. 5. - INICIACION DEL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO

El 11 de septiembre de 1910, comenzó a correr la sangre en el suelo patrio; por lo que el señor Madero se vio obligado a salir a los Estados Unidos de América, no sin antes haber pactado "El Plan de San Luis".

#### A). -PLAN DE SAN LUIS POTOSI.

Este plan consta de quince artículos breves. En el segundo artículo se desconoce al gobierno de don Porfirio Díaz; más para nuestro trabajo el más importante es el artículo tercero, dado que fue el que más influyó para que miles de campesinos se sumaran al movimiento revolucionario, que comenzaba con levantamientos armados en muchos lugares del país desde el 20 de noviembre en adelante.

**Artículo 3o. - "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".(36)**

El 18 de noviembre de 1910 cae en Puebla, abatido por las balas porfiristas Aquiles Serdán, marcando este acto bochornoso el inicio del movimiento revolucionario.

#### **B). - EL PLAN POLITICO SOCIAL.**

El 18 de marzo de 1911, en la Sierra de Guerrero se proclama el "Plan Político Social", apoyado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal. En el que se reconoce como Presidente provisional de la República y jefe de la Revolución a Don Francisco I. Madero, y se apoya el Plan de San Luis Potosí, pero se insiste en las reformas e innovaciones de carácter social y económico, especialmente en lo relativo al grave problema de la distribución de la tierra; en la fracción IV, se proclama como Ley Suprema, de la Constitución de 1857, el voto libre, y la No Reelección; el punto VII se dice: "Queda abolida la centralización de la enseñanza, estableciendo, en su lugar la Federación de la misma".(38)

Para los objetivos de nuestro estudio señalamos las fracciones de la novena hasta la décima quinta. Fracc. IX. - "Todas las propiedades que -

han sido usurpadas para darlas a los favorecidos por la actual administración, serán devueltas a sus antiguos dueños; X. - Se aumentarán los jornales a los trabajadores de ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad, en relación con los rendimientos del capital. . . . XI. - Las horas de trabajo no serán menos de 8 horas ni pasarán de 9; XII. - Las empresas extranjeras establecidas en la República, emplearán en sus trabajos la mitad cuando menos de nacionales - mexicanos, tanto en los puestos subalternos como en los superiores; con los mismos sueldos, consideraciones y prerrogativas que conceden a sus compatriotas; XIII. - Inmediatamente que las circunstancias lo permitan, se revisará el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que los pobres paguen una renta más crecida, relativamente al capital que estas fincas representan; a reserva de realizar trabajos posteriores - para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas, pagaderas en largos plazos para las clases obreras; XIV. - Todos los propietarios que tengan más terrenos de lo que puedan o quieran cultivar, están obligados a dar los terrenos incultos a los que lo soliciten, teniendo por su parte derecho al rédito de un 6% anual, correspondiente al valor fiscal del terreno". (38)

Creemos que por primera vez en un documento Político Revolucionario de la época, se trata de modo expreso a cerca del problema de la habitación obrera. Subsecuentemente a este Plan, surgen otros que en términos generales son una repetición del "Plan de San Luis Potosí" y del "Plan Político Social", con algunas y ligeras variantes, sobre todo en el aspecto Agrario y Obrero.

El 6 de noviembre de 1911, ocupó la silla presidencial don Francisco I. - Madero. Al protestar como candidato a la Presidencia se comprometió a:

"Expedir Leyes sobre Pensiones, indemnizaciones sobre Accidentes de - Trabajo". (30)

"En septiembre de 1911, los Diputados Pablo Prida y Acerraca, publicaron en el boletín del Departamento del Trabajo, números 18 y 19, su iniciativa de Ley contra Accidentes de Trabajo".

C). - PLAN DE AYALA.

"En Villa de Ayala, Estado de Morelos, el 25 de noviembre de 1911, se firmó el plan revolucionario conocido como el "Plan de Ayala". Lo más importante de este documento político, se halla en las adiciones al "Plan de San Luis". Por su proyección social, transcribimos algunos de sus artículos:

"6o. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: Que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes y muebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores; manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión; y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7o. A fin de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos, no sean únicamente dueños más que del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la Industria o a la Agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos; a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

80. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan". (38)

El resto de los artículos del Plan de Ayala, se refieren a los procedimientos a seguir en cuanto al problema de la tierra, así como también en relación con la forma de restablecer el orden constitucional, cuando triunfe el nuevo movimiento revolucionario. El lema que calza el Plan de Ayala es el siguiente:..."Libertad, Justicia y Ley".

#### D). - PLAN OROZQUISTA.

"El Plan Orozquista", se firmó en la ciudad de Chihuahua el 25 de marzo de 1912, por los generales Pascual Orozco, José Inés Salazar, Emilio Campa y otros; este Plan dice: se luchará por el triunfo de los Planes de San Luis, de Tacubaya y de Ayala; contiene novedades más avanzadas socialmente que ninguno de los tres anteriores; y son el antecedente a la Constitución de 1917.

"Artículo 34o. Para mejorar y enaltecer la situación de la clase obrera, se implantarán desde luego las siguientes medidas:

I. Supresión de las tiendas de raya bajo el sistema de vales, libretas o cartas-cuenta.

II. Los jornales de los obreros serán pagados totalmente en dinero efectivo.

III. Se reducirán las horas de trabajo, siendo estas diez horas como máximo para los que trabajan en jornal y doce para los que lo hagan a destajo.

IV. No se permitirá que trabajen en las fábricas niños menores de diez -



años, y los de esta edad hasta la de diez y seis solo trabajarán seis horas al día.

V. Se procurará el aumento de jornales armonizando los intereses del capital y del trabajo, de manera que no se determine un conflicto económico que entorpezca el progreso Industrial del país.

VI. Se exigirá a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas, que garanticen la salud y enaltezcan su condición.

35o. Siendo el problema agrario en la República el que se exige más atinada y violenta solución, la Revolución garantiza que desde luego se procederá a resolverlo, bajo las bases generales siguientes:

I. Reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de veinte años.

II. Revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales.

III. Reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo.

IV. Repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la República.

V. Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad; y las tierras así expropiadas se repartirán para fomentar la agricultura intensiva.

VI. A fin de no gravar el Erario, ni mucho menos aumentar con empréstitos en el extranjero la deuda anterior de la nación, el gobierno hará una emisión especial de bonos agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados, y pagará a los tenedores el interés del cuatro por ciento anual hasta su amortización. Esto se hará cada diez años con el producto del pago de las mismas tierras repartidas, con el que se formará un fondo especial destinado a dicha amortización.

VII. Se dictará una Ley Orgánica Reglamentaria sobre la materia".(39)

Algo menos de un lustro, en la Cámara de Diputados, en el año de 1912 se presentaron varias iniciativas para resolver el problema agrario.

La honda preocupación por este problema era cada vez mayor en toda la República, entre los diputados que las presentaron cabe citar a José González Rubio, Adolfo Isassi, Gabriel Vargas, Juan Salinas, Miguel Alardín y Luis Cabrera.

**E). - PROYECTO DE LEY DE LUIS CABRERA.**

La más importante fue el proyecto de ley Cabrera, quien para sostenerlo pronunció el 3 de diciembre de 1912, un discurso magistral en el que analizó con profundidad y amplios conocimientos la cuentión de la tierra en México. La idea fundamental de Cabrera coincidía con el dictámen de la Comisión Agraria Ejecutiva, en el sentido de que era menester reconstituir los ejidos de los pueblos". (36)

**F). - PROYECTO DE LEY PARA REMEDIAR EL DAÑO PROCEDENTE DEL RIESGO PROFESIONAL.**

"Eduardo J. Correa y Román Morales, diputados por el Estado de Aguascalientes, presentaron su Proyecto de Ley para remediar el daño procedente del Riesgo Profesional, que proponía la creación de una Caja de Riesgos Profesionales. Los diputados de Aguascalientes imaginaron una Caja a cargo de los patrones, la cual contrataría con las compañías de seguros una serie de pólizas, que garantizarían el pago de las indemnizaciones de los obreros en caso de riesgo profesional. La Caja sería manejada por autoridades administrativas, y engendraría una obligación subsidiaria por parte del gobierno en relación con los derechos de los trabajadores. El proyecto consideraba la intervención directa del Estado en su calidad de administrador, y no sólo de legislador, como una necesidad para el cumplimiento de las leyes laborales". (40)

**G). - PROYECTO DE LEY PARA REFORMAR EL ARTICULO 309 DEL CODIGO DE COMERCIO.**

"El 17 de septiembre de 1913, se presentó a la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley que Reforma el Artículo 309 del Código de Comercio, suscrito por los señores José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Gravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortíz Rubio, José I. Novelo y otros; en el cual se intentó legislar sobre el contrato de trabajo, descanso dominical, - salario mínimo, habitación del trabajador, educación de los hijos de los trabajadores, accidentes del trabajo y seguro social". (40)

En ambos proyectos encontramos algunos antecedentes de la Ley del Seguro Social.

Las etapas Revolucionarias fueron sucediéndose, una a una, tal fue aquella la realidad de los años 1910 y siguientes; las transformaciones sociales, económicas y políticas perseguían la vinculación de los obreros y de los campesinos dentro de un verdadero progreso de la comunidad social mexicana, que la reclamaba con urgencia y desesperación. Pero el golpe de Estado que fraguó el general Victoriano Huerta, para asesinar el 22 de febrero de 1913 a Don Francisco I. Madero y al Lic. José María Pino Suárez, detuvo momentáneamente y temporalmente los propósitos del pueblo, para que con mayor fuerza e ímpetu, iniciara su transformación económica y social.

**H). - PLAN DE GUADALUPE.**

El 18 de febrero de ese mismo año, Don Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, recibió un telegrama del general Huerta, informándole el haberse hecho cargo del Poder Ejecutivo de la Nación, el día 19 el señor Carranza, logró que la Legislatura del Estado expidiera dos Decretos fundamentales: el primero desconociendo al Gobierno espurio del Gral. Huerta, y el segundo otorgándole facultades extraordinarias en -

todos los ramos de la administración, para coadyuvar al restablecimiento de la legalidad en toda la Nación.

El 26 de marzo de 1913, se firmó el "Plan de Guadalupe" en la hacienda del mismo nombre en Coahuila; siendo la bandera de una lucha trascendental para nuestro progreso; pero más para los obreros y campesinos que aspiraban tener una personalidad y un bienestar económico y social a que tenían derecho, desde que se inició el movimiento independiente de México.

"Un hecho por demás interesante que no debemos pasar inadvertido, fue la primera dotación de tierras en el norte del país. El 30 de agosto de 1913 el General Lucio Blanco distribuyó entre los campesinos los terrenos de la hacienda los Borregos; el mayor Francisco J. Mújica, pronunció fogoso discurso censurando a los grandes terratenientes por explotar sin medida a sus trabajadores y habló de la obra redentora que habría de realizar la Revolución, al elevar las condiciones de vida del proletariado". (36)

En Hermosillo, Son., el 24 de septiembre de 1913, procedió el señor Carranza a organizar el primer Gabinete del Gobierno Constitucionalista, además pronunció importantísimo discurso en el Ayuntamiento, tendiente a modificar la organización económica, social y política de la nación. En este discurso se encuentra el germen las ideas del decreto de 12 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz, así como la legislación revolucionaria posterior, incluyendo la ley de 6 de enero de 1915, origen de la reforma agraria. Por su interés y trascendencia se transcribe un fragmento del mismo:

"Ya es tiempo de no hacer falsas promesas al pueblo. El Plan de Guadalupe no encierra ninguna utopía, ninguna cosa irrealizable, ni promesas bastardas hechas con intención de no cumplirlas. El Plan de Guadalupe es un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y sin demandas al

mejor postor. Pero sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable mages- tuosa la lucha social, la lucha de clases; queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan; las nuevas ideas sociales- tendrán que imponerse en nuestras masas, y no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es dotar de agua potable a centenares de pueblos; no es abrir más escuelas; no es cambiar el actual sistema bancario, evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por - cientos de años; todas las riquezas públicas y privadas de México... hay algo más grande que hacer: Es establecer la justicia, es buscar la igualdad; es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la concien- cia nacional... Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero estas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que - triunfen en esta lucha reivindicadora y social... El pueblo ha vivido ficticia- mente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favore- cen. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución, cuya - acción benéfica sobre las masas, nada ni nadie pueda evitar".(41)

Los caudillos revolucionarios empezaron una labor Legislativa en materia social desde 1914, con el propósito de mostrar los aspectos más no- bles e importantes de la Revolución.

Ignorados por el pueblo, que sólo veía en los combates el enfrenta- miento de fracciones ansiosas de alcanzar el poder. Ya no sólo les interesa- ba el cumplimiento del Plan de San Luis y de el de Guadalupe, etc., sino que aspiraron a realizar cambios radicales y profundos en provecho del campesino, del artesano y del obrero.

"El Gobernador y Comandante Militar del Estado de Aguascalientes "Alberto Fuentes D., por decreto en vigor a partir del 23 de agosto de 1914, -

establece el descanso semanario y la jornada máxima de ocho horas de trabajo". (36)

"El Gral. Pablo González, decreta con fecha 3 de septiembre de 1914, en los Estados de Puebla y Tlaxcala, la abolición de las deudas del proletariado del campo y de las ciudades". (36)

**I). - DECRETO DE EULALIO GUTIERREZ.**

Pero el decreto más completo de aquellos días fue el del general Eulalio Gutiérrez, gobernador y comandante militar del Estado de San Luis Potosí, en dicho decreto fechado el 15 de septiembre de 1914, en donde se señala: "un salario mínimo para toda clase de trabajadores; establece la jornada máxima de nueve horas; suprime las tiendas de raya; proscrib[e] las deudas de los peones, y se dictan una serie de disposiciones tendientes a mejorar su nivel de vida. Además ordena la organización del Departamento del Trabajo en el Estado, con objeto de ayudar a resolver los problemas de los trabajadores en las fincas rústicas, minas e industrias de transformación". (40)

**J). - DECRETO DE CANDIDO AGUILAR.**

Cándido Aguilar, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Veracruz, por Decreto No. 11 del 19 de octubre de 1914, estableció la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos, quienes tenían derecho igualmente, a recibir alimentos, más una indemnización por parte de la empresa, consistente en la totalidad del jornal, que cobrarían en tanto dura su impedimento. Los servicios médicos comprendían el establecimiento de hospitales o enfermerías, dotados convenientemente de arsenal quirúrgico, drogas, medicinas médicos y enfermeras". (40)

**K). - DECRETOS DE MANUEL M. DIEGUEZ Y MANUEL AGUIRRE BERLANGA.**

En Jalisco, en septiembre y en octubre de 1914, se dictan dos de-

**M). - LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.**

La Ley del 6 de enero de 1915 es sin discusión, el paso legislativo de mayor trascendencia en materia agraria, después de las leyes de Desamortización y Nacionalización de los bienes de la Iglesia de 1856, respectivamente; en las que se declaran nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos.

Anteriormente se dijo que esta ley fue redactada por el Lic. Luis-Cabrera, conforme a las ideas expresadas en su célebre discurso sobre la -- restitución de los ejidos de los pueblos, en la Cámara de Diputados, los primeros días del mes de diciembre de 1912. Ley que marca el principio de lo -- que se ha convenido en llamar La Reforma Agraria Mexicana.

"El mérito del Sr. Carranza es haber aprobado el proyecto; transformarlo en ley con su firma y asumir la consiguiente responsabilidad". (42)

**N). - DECRETO DEL GENERAL ALVARO OBREGON.**

"El Gral. Alvaro Obregón, el 9 de abril de 1915, expidió un Decreto fijando un salario mínimo en los Estados de Michoacán, Querétaro, Hidalgo y Guanajuato, para todos los trabajadores del campo y de las ciudades, incluyendo a los de carácter doméstico. El Decreto, fue ratificado semanas más tarde por el señor Carranza, y establecía que su vigencia se iría extendiendo, a medida que fueran siendo dominadas otras entidades de la República, por los Constitucionalistas". (36)

**N). - LA CONVENCION NACIONAL REVOLUCIONARIA.**

El 10. de octubre de 1914 fue establecida la Soberana Convención-Nacional Revolucionaria, que expidió el 27 de septiembre de 1915 su programa revolucionario, estableciendo:

"Art. XVIII. - precaver de la miseria y del prematuro agotamiento -- a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas,

como son: una educación moralizadora , leyes sobre accidentes del trabajo, pensiones de retiro; reglamentación de las horas de labor, higiene y seguridad en los talleres, fábricas, minas, etc., y en general, por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado". (30)

O). - LEY DEL TRABAJO PARA EL ESTADO DE YUCATAN.

El Estado de Yucatán, fue el más avanzado en materia social, durante los gobiernos del general Salvador Alvarado y Felipe Carrillo Puerto. En ninguna parte del país se llegó tan cerca de la implantación de un régimen socialista.

Su "Ley de Trabajo, Decreto No. 392, para el Estado de Yucatán, de Salvador Alvarado, del 11 de diciembre de 1915, se acercó a los linderos de los Seguros Sociales modernos.

El problema laboral en Yucatán, por ser tan grave, provocó una mayor curiosidad científica entre las personas que pretendían resolverlo, quienes estaban mejor informados en materia de trabajo que los revolucionarios de - - otras regiones de la República. Encontramos en la Ley Alvarado una exposición dogmática más extensa y mejor sistematizada, que en el resto de los documentos analizados anteriormente. Por esa misma razón, correspondió a la representación yucateca en Queretaro, en 1917, haber propuesto inicialmente la inclusión de los derechos laborales, como parte de los artículos de la nueva Constitución.

"En esta Ley encontramos plena preocupación por el trabajo de las mujeres a las que no debe impedirceles la procreación. Admite de mala gana el trabajo de los menores, pero señala una serie de restricciones al respecto, con el objeto de permitir el crecimiento normal de los obreros adolescentes.



"Por otra parte, procura rescatar al hombre del temor ante la vejez desvalida, y funda una sociedad mutualista del Estado, que otorgará pensiones en caso de vejez o muerte del asegurado.

"En materia de riesgos profesionales, la Ley propone la creación de una "Junta Técnica", encargada de estudiar los inventos o mecanismos, que eviten los siniestros. Mientas tanto se dictan medidas generales para reglamentar la higiene y seguridad en los talleres; se fijan indemnizaciones en caso de riesgo profesional y se autoriza a los patrones a contratar con compañías de seguros, para que los substituyan en sus obligaciones respectivas". (40)

"Así encontramos que, con la enorme fuerza que se ha de obtener por la unión de todos los obreros y la garantía del Estado, que proporcione a estos por la acumulación de pequeñas cantidades, y beneficios nunca soñados ni alcanzados en las sociedades mutualistas de índole particular semejante; y que puedan resolverse en pensiones para la vejez, y en fondos contra la miseria que invade a la familia en casos de muerte... Establecimiento de Seguros de vida y contra accidentes, de los cuales serán pagados los premios por los patrones, y en parte por el Estado, el cual patrocina abierta y francamente al obrero... Esa sociedad ampara a todos los trabajadores del Estado, constituyendo la institución de seguros más factible y benéfica que puede concebirse" .(43)

P). - DECRETO DE NICOLAS FLORES.

La Ley sobre Accidente del Trabajo, promulgada el 25 de diciembre de 1915 por Nicolás Flores, gobernador del Estado de Hidalgo, sigue de muy cerca la Ley de Bernardo Reyes; pero en los artículos 6 y 7 aparece un antecedente directo de la Ley del Seguro Social. El artículo 6o. indica a los empresarios, que: "podrán substraerse de la responsabilidad en que incurran por ac-

identes del trabajo, asegurando contra accidentes a los individuos de su dependencia, en alguna de las compañías que se dedican a esta clase de negocios, que sea de reconocida honradez y solvencia, a juicio del Departamento del Trabajo y previa aprobación el Ejecutivo del Estado". El artículo 7o. agregaba: "En todo caso, los responsable de accidentes deberán asegurar a sus - trabajadores contra siniestros, a razón de trescientos pesos cada uno, sin per juicio de erogar los gastos del sepelio". (40)

Tal parece que los caudillos más valientes y sagaces de la Revolución Mexicana, que costó más de un millón de vidas, no sólo lucharon denodados por conquistar la hegemonía del gobierno armado; sino principal y fundamentalmente, les interesaba la conquista de las conciencias de un pueblo esperanzado en profundas demandas de transformación social y de estructura económica.

#### IV. - LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

Después de haber revisado las diferentes etapas que vivió nuestra nación en su etapa revolucionaria, y ver también como se pudieron al fin vindicar los anhelos del proletariado y quedar plasmados en la Constitución de 1917, derechos y valores que tanta sangre y sufrimientos le costaron. En esta Constitución donde el pueblo mexicano plasma con orgullo legítimo, su característica propia como una Nación Libre y Soberana, así como la defensa de los más - caros ideales por los que tanto luchó y seguirá luchando.

El Sr. Lic. Alberto Trueba Urbina, en su libro, "Tratado de Legislación Social", nos dice: "Las Constituciones del pasado eran de corte clásico; se concretaban a establecer los derechos del hombre, la organización de los poderes públicos y la responsabilidad de los funcionarios. Al redactar la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917, se operó un cambio trascendental en

la Ley Suprema, al incluir derechos sociales. Desde este momento nuestra Carta Magna dejó de ser una Constitución Política y se convirtió en una Constitución Político-social, al elevarse el derecho social a la categoría de norma fundamental".

Más adelante afirma: "La Constitución Político-Social es la conjugación en un solo cuerpo de leyes fundamentales, las materias que integran la Constitución política y de estatros, necesidades y aspiraciones de los grupos humanos, que forman el subsidio ideológico de la Constitución Social; es correlación de fuerzas políticas y sociales, elevadas al rango de normas fundamentales...."

La Constitución político-social, se caracteriza por su esencia política-social, incluyendo su sistemática derechos individuales y derechos sociales: reglas especiales en favor de los individuos vinculados socialmente, o bien, de los grupos humanos que constituyen las clases económicamente débiles"(44)

#### 4.1. - EL CONGRESO CONSTITUYENTE

Don Venustiano Carranza, convocó a un Congreso Constituyente por medio de dos Decretos expedidos con fechas 14 y 19 de septiembre de 1916, con objeto de efectuar reformas a la Constitución de 1857. El Congreso inició sus labores el 10. de diciembre de ese mismo año y terminaron el 31 de enero de 1917. La primera reunión se inició el 20 de noviembre en el teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro, siendo designado Presidente del Congreso Constituyente el --- Sr. Lic. Luis Manuel Rojas. El día 10. de diciembre el Congreso comenzó de inmediato sus tareas, entrando al estudio que entregó el Sr. Carranza, respecto al Proyecto de Reformas a la Constitución, precisando que: "La responsabilidad de los empresarios, debería fijarse para los casos de accidente... establecer los seguros para los casos de enfermedad y vejez... añadiendo más

adelante: Con las reformas, espera fundamentalmente el Gobierno a mi cargo, que las instituciones políticas del país respondan satisfactoriamente a las necesidades sociales; que los agentes del poder público sean lo que deben de ser; instrumentos de seguridad social". (45)

Carranza usa por primera vez en la terminología de la Revolución, la expresión de Seguridad Social, dándole un significado de libertad y justicia.

El Proyecto de reformas de don Venustiano Carranza, reproducía buen número de artículos de la Constitución de 1857, sin ninguna modificación, pero contenía cambios más o menos substanciales en los más importantes. Los artículos que fueron reformados, o mejor dicho que fueron cambiados, son aquellos que se refieren u otorgan las garantías sociales que consagra nuestra Constitución política, a saber: el 3o, 5o, 27o, 28o, 123 y 130; entrañando en su redacción, las garantías sociales referentes a la educación, a la propiedad como función social, al reparto equitativo de la riqueza pública, al trabajo y a la seguridad social. A partir de este instante, creemos que nuestra Constitución deja de ser política, para convertirse en una Constitución Político-Social.

Como podemos ver, el Proyecto del Sr. Carranza, fue superado y los Constituyentes del 17, enfocaron sus baterías a redactar y a aprobar la nueva Carta Magna; por medio de la cual se atrevieron a romper los moldes tradicionales de las diferentes constituciones del mundo; para incorporar en su seno las garantías sociales; sin menospreciar el disfrute de los derechos que competen a las personas como particulares, (garantías individuales) dentro de un régimen de justicia.

El Maestro Alberto Trueba Urbina, en su "tratado de Legislación Social" hace una distinción entre "Garantías Sociales y Garantías Individuales". A las primeras las define así: "Las Garantías Sociales consignan los derechos

del hombre-social, es decir, los derechos del hombre vinculado colectivamente y de los grupos débiles... En consecuencia: Las garantías sociales son derechos establecidos por el Estado para tutelar a la sociedad; a los campesinos, a los trabajadores, a los artesanos, como grupos y en sus propias personas, así como a los demás económicamente débiles, en función del bienestar colectivo.

Respecto a las segundas nos dice: "Las Garantías Individuales son el conjunto de derechos para proteger al hombre-individuo frente al Estado"... "Necesariamente debemos recordar dos sucesos: La Declaración de Derechos del 12 de junio de 1776 y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, porque de aquí arrancan los derechos individuales... todo el derecho individual está fundamentado en el deseo de garantizar al hombre-individuo frente al poder público... Todas las garantías que se establecieron en los Códigos Políticos del mundo se apoyan en cuatro principios básicos: Igualdad, Libertad, Seguridad y Propiedad. De donde derivan garantías para conservar el orden en el seno de las sociedades y proteger al individuo, que es el elemento celular de las mismas. Para finalizar respecto a las garantías del hombre-individuo, nos dice: Ahora bien, como consecuencia de la transformación de la Teoría general del Estado y de la doctrina de los derechos individuales, el Estado no puede limitarse a reconocer exclusivamente la independencia jurídica del hombre, sino tiene que reconocer también su independencia económica social; para el reconocimiento de la independencia social ha habido necesidad de establecer en los Códigos fundamentales principios nuevos que constituyen la médula del derecho social, es decir, garantías sociales que son la base inmovible de las instituciones sociales". (44)

El 28 de diciembre de 1916, se designó una comisión para presentar un estudio de legislación obrera; dicha comisión fue presidida por el Sr. Ing. Pastor

Rouaix; el dictamen fue presentado a la Asamblea Constituyente el 13 de enero siguiente y se denominó "Del Trabajo y de la Previsión Social". El día 23 del mismo mes, el Congreso aprueba en materia de Seguro Social las fracciones - XIV, XXV y XXIX, del artículo 123 Constitucional, que textualmente expresan:

"XIV. - Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente; según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario;

"XXV. - El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular, y

"XXIX. - Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras 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 e inculcar la previsión popular". (46)

Las dos primeras fracciones han permanecido sin modificación o reforma alguna desde su redacción original; la fracción XXIX sí lo fué. El Congreso de la Unión fue convocado a sesión extraordinaria en julio de 1929 para reformar la mencionada fracción del artículo 123 Constitucional; su reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la que textualmente dice:

XXIX. - Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro

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

Esta redacción dio lugar a múltiples interpretaciones; sobre todo porque excluyó el carácter de obligatoriedad al aseguramiento, dejándole con índole testamentario; así mismo, limitó, la atribución del Estado a una mera intervención, o sea, la de fomentar la organización de cajas de seguros populares. El Sr. Ing. Miguel García Cruz, nos dice: "El concepto de "inculcar la previsión popular", dió origen a múltiples interpretaciones. Don José Natividad Macías, pensó que en México, deberían establecerse empresas aseguradoras, como en Holanda o en Francia, para que los trabajadores del campo y de la ciudad, acudieran a ellas a contratar Seguros. Con esos antecedentes Constitucionales del Seguro Social, se constituyeron cajas de socorros, montepíos, cajas populares de crédito, ahorro postal, cajas de capitalización, y hasta sociedades cooperativas de servicios médicos, jurídicos, contables y académicos." (30)

La Institución propuesta se encontraba relegada a un sistema rudimentario de previsión, en nada favorecía a nuestros obreros, además los métodos propuestos hacían difícil y frágil la posibilidad del establecimiento de un verdadero instrumento de seguridad social que los beneficiara; por otro lado, este tipo de sistema daba lugar a finalidades netamente lucrativas para las empresas aseguradoras y nunca representaron una garantía al ocurrir el riesgo en el trabajador; ya que el patrón era el que contrataba el seguro directamente con las compañías aseguradoras, quienes con argucias legales de toda índole y procedimientos dificultosos nunca representaron una verdadera garantía al acaecimiento del riesgo.

Para corroborar lo antes expuesto, tenemos el Código del Trabajo para el Estado de Puebla, promulgado el 14 de Noviembre de 1921, que en su artículo 221 nos dice: "Los patrones podrán substituir el pago de las indemnizaciones de

los accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratado a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la sección correspondiente al trabajo y a la previsión social". (47)

La aspiración que se trató de plasmar en la Constitución de 1917 en su artículo 123, fracción XXIX, no alcanzó a garantizar lo que tanto anhelaban los trabajadores, o sea la libertad, la justicia, la seguridad y la dignidad; tanto en función de los individuos como de los grupos y de la sociedad entera. Así pues, para hacer frente a estas deficiencias o insuficiencias hubo necesidad, años más tarde, de intervenir legislativamente para su reforma. Sin embargo, existieron algunos otros intentos sobresalientes antes de llegar al texto actual, y sobre todo el de implantar el Seguro Social obligatorio en México.

#### 4.2. - PRIMER PROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL OBRERO

Toca al General Alvaro Obregón, enviar al Congreso de la Unión el Primer Proyecto de Ley del Seguro Social obrero el 9 de diciembre de 1921. Este primer proyecto preveía un tipo de seguro voluntario.

Su pensamiento y acción fue encaminada tratando de dar solución a los problemas de los trabajadores expresando lo siguiente: "Es preciso federalizar la legislación del trabajo, porque no hay razón lógica, en el orden social y moral para conceder distintos derechos a los ciudadanos de una misma república". (30)

Los aspectos más sobresalientes del Proyecto de Ley del General Alvaro Obregón son: "1o. - La creación de un impuesto con cargo al capital, "igual a un 10% sobre todos los pagos que se hagan por concepto de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza"; para que con el producto el Estado constituyera una reserva que prevendría: indemnizaciones por accidentes de trabajo; jubilaciones por vejez y, seguros de vida de los trabajadores.



2o. - Este fondo de reserva se invertiría, a través de una institución de crédito para fomentar el aumento del capital que permitiera la construcción de habitaciones con fines de adquisición para los trabajadores". (48)

Desgraciadamente este Proyecto de Ley, no llegó a ser promulgado, no obstante, llamó la atención sobre el sistema de seguridad social que se trataba de implantar; despertando e inquietando a la población del país por los problemas inherentes a su establecimiento dando preferente lugar a: "Organizar la prevención y previsión sociales, a fin de dar a todos los hombres que trabajan, seguridad social económica para ellos y los suyos, creando una Institución Nacional de Seguros, que cubra en lo posible todos los riesgos físicos y económicos que agotan la capacidad adquisitiva del trabajador, o, lo vuelven insuficiente para cubrir sus necesidades vitales". (49)

Urge una organización que, al decir de Alvaro Obregón, garantice "en una forma mucho más práctica, los beneficios que nuestra legislación establece en forma teórica en favor de los trabajadores... El Seguro Obrero -continuaba diciendo- estatuye que el capital pagará por adelantado todos los tributos que correspondan para las seguridades que deben existir en materia de trabajo; seguridad por jubilación, seguridad por accidentes, por muerte en el trabajo, etc., y previamente establece el pago de esos tributos para que los trabajadores, al reclamar sus derechos no tengan que recurrir a un juicio, a un litigio contra su patrón, ya que es el Estado el que se encarga de proteger los intereses de los trabajadores y hacer efectivos en una forma administrativa todos los derechos que las mismas leyes establecen en su favor". (50)

El Gral. Obregón, en su campaña electoral de 1927, para reelegirse nuevamente como Presidente de la República, tomó como bandera el de luchar por la aceptación de su "Proyecto de Ley para la creación del Seguro Obrero"; al mis

mo tiempo un grupo considerable de adeptos, formó un partido político denominado "Partido de Previsión Social", que no tenía más objetivo que conseguir la aprobación del Proyecto de Ley del general Obregón, en la forma y términos ya expuestos.

#### 4.3. - PROYECTO DE LEY FEDERAL DEL TRABAJO

"En los meses de Noviembre y Diciembre de 1928, se realizó en la Ciudad de Mexico una convención Obrero-Patronal, ante la cual se presentó el Proyecto de Ley Federal del Trabajo, que había elaborado la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. En uno de los capítulos de este Proyecto de Ley, se reglamentaba el establecimiento del Seguro Social, pretendiéndose implantar seguros contra el riesgo profesional, los riesgos no profesionales, la invalidez, la vejez, jubilación, muerte de los trabajadores, falta involuntaria del trabajo y necesidades de familia.

"También se proponía un nuevo sistema para recabar los fondos económicos para su operación, mismos que se formarían con las aportaciones de los empresarios, de los trabajadores y del Estado, quienes administrarían la institución por medio de una representación tripartita". (40)

Las fuerzas sociales se agitaban en torno al problema y los estudiosos anduvieron a la búsqueda de nuevas fórmulas, cada vez más comprensivas y perfectas. "Así, en marzo de 1929 aparece un estudio del Departamento de Estadística Nacional en el que se estudiaron las posibilidades reales para el establecimiento del seguro social en la República, con base en una serie de estadísticas en relación probable al número de asegurados, en los cálculos aproximados del costo del sistema y en los probables efectos de la implantación del régimen en la vida económica de México." (40)

#### 4. 4. - EL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO

Durante el Gobierno del General Plutarco Elías Calles y a promoción de él, surgió a la luz pública el 10. de marzo de 1929, el Partido Nacional Revolucionario, quien en su declaración de principios establecía: "El Partido Nacional Revolucionario, hace suyo y luchará porque se lleve a la categoría de Ley el Proyecto del Seguro Obrero, en la forma concebida y presentada a la Cámara de la Unión por el Sr. Gral. de División Alvaro Obregón". (30)

Asimismo y durante este Gobierno, fue presentado a la Convención Obrero-Patronal el Proyecto de Ley Federal del Trabajo, aspectos de los cuales ya hicimos mención.

Durante el mandato del Sr. Lic. Emilio Portes Gil, Presidente Interino de los Estados Unidos Mexicanos, convocó en julio de 1929 al Congreso de la Unión para celebrar un período extraordinario de sesiones donde se reformó nuestra Constitución Política en su artículo 123, fracción XXIX, tratando de seguir el Ideario político de sus antecesores y el 6 de septiembre del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación esta reforma: Art. 123. fracción XXIX. - "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos". (51)

Substancialmente esta reforma significó, la federalización del derecho del Seguro Social integral, así como la supresión de las facultades que tenían los Gobiernos de los Estados para legislar sobre esta materia.

En la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario efectuada el 4 de diciembre de 1933, en la ciudad de Querétaro, aprobó el Primer Plan Sexenal de Gobierno que debería regir de 1934 a 1940 y en relación a los Seguros Sociales se establecieron los siguientes postulados: "I. - La implantación

del Seguro Social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores, y que cubra los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo; es una de las cuestiones más trascendentales que tiene enfrente todo Gobierno Revolucionario. Se expedirá una Ley del Seguro Social en favor de los asalariados, sobre la base de la participación de las tres unidades concurrentes: Estado, Trabajadores y Patronos en la proporción que un estudio detenido señale como equitativo;

II. - Se continuarán los estudios técnicos necesarios para llegar a su implantación a la brevedad de tiempo, expidiéndose la Ley correspondiente, para el efecto de que los trabajadores puedan ser amparados en los riesgos no previstos por la Ley Federal del Trabajo, tales como enfermedades generales, maternidad, invalidez, paro, retiro por vejez, y

III. - Será capítulo 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." (30)

Tal tarea fue enfocada a forjar hombres sanos de cuerpo y espíritu; a fomentar la solidaridad, valiéndose de los logros del progreso técnico y científico, procurando crear un criterio democrático no como una mera concepción jurídica, sino como un sistema de vida y régimen político, para buscar el mejoramiento económico social y cultural del pueblo mexicano, como base de dignidad personal y la decorosa integridad de toda la sociedad.

#### 4. 5. - ANTEPROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL DEL 10. DE SEPTIEMBRE DE 1934.

Durante el Gobierno del Sr. Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, el Departamento del Trabajo designó una comisión encargada de elaborar un nuevo Anteproyecto de Ley del Seguro Social. El 10. de Septiembre de 1934,

en su informe a la Nación, el Presidente hacía referencia de la labor desarrollada en previsión social, informó: "que la Comisión, había formulado para dicho Instituto un amplio proyecto referente al campo de aplicación del Seguro, a los riesgos asegurables, a las maneras de otorgar las primas y calcularlas según los riesgos, y a las aportaciones del seguro, según los casos de accidentes.... .." (52)

Tampoco este Anteproyecto de Ley llegó a promulgarse, sin embargo, los trabajos de la Comisión tuvieron relevante calidad, dado que se precisaron conceptos muy importantes como: La determinación de los riesgos de accidentes y enfermedades del trabajo, enfermedad, maternidad, vejez e invalidez; se aceptó el principio de que el Seguro debería ser obligatorio y sin fines de lucro; de gestión y cotización tripartita y amparo al obrero industrial y rural.

**4.6. - ANTEPROYECTOS DE LEY DEL SEGURO SOCIAL ELABORADOS DURANTE LA ADMINISTRACION DEL GENERAL LAZARO CARDENAS, DEL 10. DE ENERO DE 1935, 10. DE SEPTIEMBRE DE 1938, 10. DE SEPTIEMBRE DE 1940.**

Durante la administración del General Lázaro Cárdenas, fueron elaborados varios anteproyectos de la Ley del Seguro Social, siendo partidario decidido de la promulgación de la misma; en tres ocasiones diferentes, para corroborar lo dicho, en mensajes dirigidos a la Nación, se refirió a su promulgación; siendo estos el del 10. de enero de 1935; el del 10. de septiembre de 1938 y el del 10. de septiembre de 1940.

"Los anteproyectos fueron elaborados en: El Departamento del Trabajo; en el Departamento de Salubridad Pública; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República y en la Secretaría de Gobernación. Siendo el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el que se envió al Congreso de la Unión para su discusión; mas el estudio no se realizó porque los legisladores lo encontraron incompleto y carente

de bases actuariales". (30)

Todos estos intentos aparentemente fallidos, no se frustraron del todo. Siguióse afinando reconsiderando y mejorando la orientación que debería tener el organismo futuro; así como también prepararon el clima propicio y no lejano para su implantación, orientando a los sectores interesados para la reforma y adelanto social que había de significar.

En 1935, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley del Seguro Social, aunque no llegó a discutirse. Las características de este Proyecto de Ley fueron las siguientes:

"Los riesgos cubiertos serían: Enfermedades Profesionales, Accidentes del Trabajo, Enfermedades no Profesionales, Maternidad, Vejez, Invalidez y Desocupación Voluntaria, no comprendiéndose la contingencia de muerte; pero su propósito era que cuando la técnica y experiencia lo permitiese, se llegase al riesgo único; a aquel que ampara en cualquier clase de contingencia que prive al trabajador de sus ingresos, concepto que supone una idea sumamente avanzada, como también lo es el amparo del trabajador, que si en principio estaba limitado al de la ciudad y de ganancias no muy elevadas, así como en algunas profesiones rurales, llegaría con el tiempo a beneficiar a todas las personas económicamente débiles. En cuanto al financiamiento, se disponía la contribución tripartita del Estado, Capital y Trabajo, excepto en el riesgo profesional que estaría a cargo exclusivo de la empresa. La gestión se encomendaba al Instituto de Seguros Sociales, órgano con personalidad jurídica y autonomía en sus funciones, integrado por representantes del Gobierno, de los patrones y de los obreros. Las prestaciones serían en especie y en dinero, pero se advertía que no sólo debía cubrirse la realización del infortunio, sino también prevenirse, para lo cual sería una campaña de lo que se denominaban prestaciones indirectas

tas como son: La higiene y la seguridad en el trabajo." (53)

V. - LA LEY DEL SEGURO SOCIAL MEXICANO DEL 19 DE ENERO DE 1943.

5.1. - DON MANUEL AVILA CAMACHO Y LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República el Sr. General de División Don Manuel Avila Camacho, solemnizó el compromiso que significaría la fracción XXIX del artículo 123, al declarar: "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 asumir, desde luego, el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas de que un día próximo las leyes de Seguridad Social protejan 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 que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir." (54)

En 1941, fue creado por el Sr. Licenciado Ignacio García Téllez, Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Seguros Sociales, con las siguientes atribuciones: "Estudio de proyectos que se relacionan con el establecimiento de seguros sociales, sobre vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo con lo ordenado en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional; recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los trabajos antes indicados; y vigilancia del cumplimiento de las normas legales del seguro social." (28)

Con base en los diferentes proyectos de leyes que se habían formulado en épocas pasadas, el Departamento de Seguros Sociales; elaboró un nuevo Ante-

proyecto de la ya multicitada Ley, que sirvió de base a la Comisión Técnica - Redactora de la Ley del Seguro Social, creada el 2 de junio de 1941, integrada - con 5 representantes del Estado, 7 representantes de los patrones y 7 de los -- trabajadores.

Dicha Comisión laboró ininterrumpidamente un año, y para el mes de noviembre de 1942, ya se disponía de favorables opiniones técnicas internacionales y del país, así como de organizaciones obreras y patronales. "Para difundir el mencionado Anteproyecto, se promovió un ciclo de conferencias que inauguró el Sr. Presidente de la República Manuel Avila Camacho, en donde recalcó que la Seguridad Social no es un acto de beneficencia o de caridad, sino un principio humano que eleva el nivel espiritual de quien lo disfruta, que ahonda en el hombre el deber de servir mejor a la comunidad que lo permite y lo garantiza". (55)

#### 5.2. - OPINION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL.

4 de agosto de 1942

Nota sobre el proyecto de Ley de Seguro Social, presentado el 10 de marzo de 1942, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

La iniciativa tomada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, bajo la dirección del señor Licenciado Ignacio García Téllez, al presentar el proyecto de la Ley del Seguro Social, marcará una etapa en la evolución económica y social de México. Acompañado de una exposición de motivos y basado en un informe actuarial, ambos notables por su extensión y concisión, la iniciativa representa en la historia ya larga de los trabajos preparatorios tendiente a dotar a los trabajadores mexicanos y a la economía del país de un régimen general de Seguro Social, un punto culminante: por primera vez, frente a las crudas realidades médico-sociales se ha establecido un plan de acción audaz pero sólido y ordenado, en donde cada elemento ha sido pesado y calculado cuidadosamente.



### Características del Proyecto de Ley

Reconociendo y apreciando los méritos de los esfuerzos anteriores, inspirados en la disposición constitucional sobre el Seguro Social, la Oficina Internacional del Trabajo se complace en señalar las características de la actual iniciativa que la hace instrumento de realización de primer orden: lo extenso y completo de las concepciones que sirven de base al proyecto; lo moderado y prudente con que se ha propuesto aplicarlo; los cuidados meticulosos de los cálculos actuariales tendientes a garantizar el equilibrio financiero permanente.

#### Proyecto extenso y completo

El Proyecto es completo por su campo de aplicación que se extiende potencialmente al conjunto de los trabajadores económicamente dependientes, sin mirar a la profesión y al salario, sin mirar tampoco a la naturaleza de las empresas y al número de obreros que ellas ocupan. Otra característica del proyecto que cubre el conjunto de los riesgos sociales y profesionales a los que comúnmente están expuestos los trabajadores y sus familias: la largueza del sistema de prestaciones en dinero y en especie, prestaciones que benefician grandemente a los asegurados con bajos salarios, sistema adaptado para cada riesgo a las necesidades que engendran su realización y al mismo tiempo destinado a cumplir la triple función de prevención, reparación e indemnización cuando éste último es necesario.

Extenso y completo en el campo de aplicación y en el dispositivo de sus prestaciones, el proyecto se inspira en las reglas constructivas aquellas que crean el armazón financiero y administrativo del seguro de principios generales que en el intervalo de las dos guerras mundiales han llegado a ser la norma sugrativa de los modernos regímenes de seguro: financiamiento tripartito, por el Estado que representa a la colectividad nacional, por los trabajadores y sus empleadores, cargando sin embargo estos últimos con la responsabilidad en el

financiamiento de las prestaciones por riesgos profesionales; gestión por un organismo parastatal, autónomo y especializado, administrado con la participación de los representantes de los trabajadores y empleadores como los grupos sociales más directamente interesados en el funcionamiento del seguro; otorgamiento al Instituto del Seguro Social de la autonomía financiera que lo hace una unidad económica, creadora de recursos substanciales, pero limitativamente determinados y deudora de las prestaciones presentes y venideras garantizadas por el patrimonio del Instituto y el conjunto de sus actuales y futuras entradas.

#### Proyecto moderado y completo

Extenso y completo, el proyecto es moderado en el ritmo de aplicación, y plazos prudenciales necesarios han sido previstos para el reforzamiento del sistema del seguro. Se han contemplado temperamentos en su aplicación sucesiva, en el tiempo y en el espacio, en cuanto a las personas comprendidas en él, y en cuanto a los riesgos cubiertos. Hay que agradecer a los autores del proyecto por haber moderado en forma tan cuidadosa el imperativo de la obligación de seguro, que una vez decretada debe ser absoluta y categórica.

Las diversas medidas temperamentales se sobreponen y se combinan, yendo desde la que es más urgente y fácilmente realizable a la mediata y difícil.

La cobertura de los riesgos se extiende sucesivamente, después de un período preparatorio suficientemente largo, al seguro de enfermedad-maternidad (formando el seguro familiar la segunda etapa de esta primera fase); en seguida al seguro contra accidentes y enfermedades profesionales y, en fin, al seguro de vejez, invalidez y muerte, sin que el tiempo de cotización cumplido en el seguro de enfermedad-maternidad se pierda para los fines del seguro de pensiones.

Por otra parte, la obligación del seguro se extiende sucesivamente a diver-

Las circunscripciones territoriales, y la determinación de las circunscripciones en las que la aplicación tendrá lugar con prioridad a las otras, se hace según las condiciones que resulten de la situación geográfica, de la densidad de la población asegurable, del desarrollo industrial y de las facilidades que ofrecen las diversas regiones para el establecimiento de los servicios médicos y administrativos.

En fin, la obligación del seguro comprende primero a los trabajadores de la industria, del comercio y transporte, quienes, con los miembros de sus familias representan alrededor de tres millones y medio de personas, para extenderse posteriormente a los trabajadores del Estado, del campo, los domésticos y los que trabajan en empresas de tipo familiar.

De esta manera, la aplicación del seguro no tendrá un ritmo lento o deficiente, sino cuidadosamente adaptados a las posibilidades administrativas y financieras y a las necesidades de preparación psicológica del asegurado, educado para conocer tanto sus obligaciones como sus derechos frente al seguro.

Las condiciones para tener derecho a las prestaciones, el género y extensión de éstas, su calidad y cantidad, se han determinado siguiendo los standards modernos y en conformidad con la política del Seguro Social preconizadas por la Organización Internacional del Trabajo en sus Conferencias generales y, en especial, en las Conferencias Americanas de Santiago de Chile y de la Habana. Por otra parte, hay una evidente preocupación de adaptar estos standards a las leyes y realidades mexicanas, como lo testimonian las disposiciones que armonizan el juego del seguro con las estipulaciones de los contratos colectivos y el respeto manifestado al principio del salario mínimo como ingreso vital del trabajador y de su familia.

### **Cálculos actuariales y garantía del equilibrio financiero permanente**

La dirección de los trabajos actuariales se ha confiado a un técnico de experiencia mundial en todo sentido de la palabra, maestro de las matemáticas de seguros y verdadero actuuario social. Utilizando al máximo los datos estadísticos mexicanos disponibles, que han sido recogidos y publicados por la Dirección General de Estadística de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el actuuario ha debido recurrir -esto es indispensable cuando se trata de la primera introducción de un régimen general de Seguro Social- a la experiencia de países extranjeros que presentan la mayor similitud con las condiciones biodemográficas y médico-sociales de México. Las hipótesis sociales y biológicas de una parte y las hipótesis económicas de otra, parecen haber sido con justeza y teniendo en cuenta el conjunto de las similitudes y disimilitudes que pueden distinguirse en estos casos.

La elección del régimen financiero y la afectación de los recursos, ambos específicos a cada riesgo, se ha hecho de acuerdo con las reglas técnicas más rigurosas.

La dotación del seguro de enfermedad-maternidad, destinado a funcionar dentro de un régimen de repartición de gastos anuales, parece amplia. Tal dotación es, sin embargo, necesaria para permitir, paralelamente con la vigencia del servicio de prestaciones, la constitución del utilaje asistencial, indispensable a la eficacia y economía de las prestaciones médicas y farmacéuticas, utilaje cuya constitución se facilitará y acelerará el funcionamiento del seguro familiar.

El seguro de pensiones que cubre la vejez, invalidez y muerte, está llamado a funcionar según el sistema de la primera promedial general que integrando

en una sola colectividad asegurada la primera generación de asegurados y todas las generaciones futuras garantiza el equilibrio financiero permanente y, al mismo tiempo, la estabilidad de los recursos solicitados a los tres contribuyentes: Al Estado, que representa a la colectividad nacional, a los trabajadores asegurados y a sus empleadores. Reduciendo al mínimun indispensable la acumulación de reservas, el régimen financiero escogido abre el camino a una política de inversiones que, al mismo tiempo que respeta los principios de seguridad, rendimiento y liquidez, permite inversiones en obras de interés social y de utilidad directa para la colectividad asegurada. Además, este régimen favorece, por un suplemento de vejez, a los trabajadores en edad avanzada, en el momento de la vigencia del seguro obligatorio.

Para el seguro de los riesgos profesionales se recomienda a justo título, el régimen de repartición de capitales de cobertura y se proporcionan indicaciones autorizadas para el cálculo de las primas proporcionales a los salarios, por clases y grados de riesgo.

Por primera vez el Poder Legislativo, gracias a la iniciativa del Secretario del Trabajo y Previsión Social, se encuentra frente a un presupuesto social y a un instrumento de acción cuidadosamente ajustado. Como la exposición de motivos lo expresa oportunamente, "el proyecto concretiza uno de los más altos propósitos de la Revolución Mexicana, tendiente a proteger a los trabajadores y a 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 contribuiría 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 par-

ses de América y de otros continentes, conforma 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". (55)

**5.3. - APROBACION DEL PROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL MEXICANO POR LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. PONENCIA DE MEXICO EN LA 1a. REUNION DE LA CONFERENCIA.**

14 de septiembre de 1942

Consideraciones de las Delegaciones a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en torno de la Iniciativa Mexicana de la Ley del Seguro Social.

**PRIMERA**

Que la Delegación Mexicana ha presentado ante esta Conferencia una iniciativa de Ley del Seguro Social Obligatorio, que constituye un estudio técnico y doctrinario sólidamente fundado; sintetiza con éxito los resultados obtenidos de la auscultación de la opinión de los patrones, de los trabajadores, de los pe-  
ritos nacionales y la de los expertos de la Oficina Internacional del Trabajo.

**SEGUNDA**

Que cada elemento de la iniciativa ha sido calculado cuidadosamente con el auxilio de un valioso estudio financiero y actuarial, donde la estadística mexicana ha sido aprovechada, con propósito de realización moderada y prudente, que garantiza su aplicación evolutiva y el equilibrio financiero del sistema.

**TERCERA**

Que dicha iniciativa aspira a convertir en realidad social los principios -- fundamentales de la seguridad colectiva y las recomendaciones de las Confe- --  
rencias Internacionales del Trabajo, especialmente las celebradas en Chile, --  
La Habana y Lima.

## CUARTA

Que esta importante iniciativa crea un Instituto de Servicio Público descentralizado, con la aportación tripartita del Estado, los patrones y los trabajadores, que comprende como beneficiarios a todos los trabajadores organizados, a los libres, a los empleados, a los campesinos, a los domésticos, etc., que abarca todos los riesgos profesionales, enfermedades, maternidad, invalidez y cesantía, se apoya en la experiencia técnica, administrativa y social de los países más adelantados en la Seguridad Social, y la administración de los fondos se aparta del lucro privado, destinándolos a las reservas técnicas, prestaciones y obras con las plenas garantías de seguridad, rendimiento y liquidez, etc.

## QUINTA

Que siendo el objeto de esta asamblea promover, fomentar y convertir en realidad las conquistas de la Seguridad Social y encontrándose México en lucha contra los intereses que se oponen al bienestar de las clases trabajadoras, creemos que es función obligada de esta Conferencia prestarle el amplio respaldo, apoyo y solidaridad para el éxito fecundo de tan magna obra mexicana.

Como consecuencia de las consideraciones anteriores, las Delegaciones se permiten proponer a la Conferencia acuerde que:

"La Iniciativa Mexicana de Ley del Seguro Social Obligatorio merece su aprobación y aliento, porque constituye un Código de Seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa 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".

## DELEGACIONES

CHILE, ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CANADA, COLOMBIA, COSTA RICA, CUBA, ECUADOR, EL SALVADOR, ESTADOS UNIDOS, GUATEMALA, HAITI, NICARAGUA, PANAMA, PARAGUAY, PERU, REPUBLICA DOMINICANA, URUGUAY.

En el Informe de Gobierno del 10. de septiembre de 1942, que el Sr. Presidente de la República rindió a la Nación, comunicó:

"Se ha formulado la iniciativa de la Ley del Seguro Social, después de -- auscultar la opinión pública, de analizar los proyectos anteriores, y de recoger la opinión técnica de la Oficina Internacional del Trabajo. Esta iniciativa prevee la implantación del seguro sobre los diversos riesgos profesionales y no profesionales que abarca, garantiza los derechos adquiridos en los Contratos Colectivos; se propone crear un Instituto de Servicio Público descentralizado, con representación del Gobierno, de los Trabajadores y Patrones, y procurará todas las garantías deseables para la inversión y manejo de los fondos que se acumulan con los cuales se intentará extender los beneficios del seguro a trabajadores des provistos de protección contractual". (56)

## 5. 4. - PROMULGACION DE LA LEY

"El 10. de diciembre de 1942, el señor Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de la Ley del Seguro Social, para ser enviada a la Cámara de Diputados, quien la aprobó el día 23 del mismo mes y año con dispensa de trámites; y el día 29 también del mismo mes y año, el Proyecto de Ley fue aprobado por la Cámara de Senadores, expresando que: Era el cumplimiento de promesas gubernamentales, de compromisos Internacionales, de solidaridad continental, para conservar la riqueza humana, tesoro más valioso de todas las naciones y el pago de una deuda contraída con el pueblo --



por la Revolución Mexicana". (55)

El día 19 de enero de 1943 fue promulgada y publicada la Ley del Seguro Social en el Diario Oficial de la Federación. Dando así impulso a un nuevo sentido de la justicia social para el pueblo mexicano, quien logró a través de grandes pugnas armadas e ideológicas un Derecho pleno de equidad, con el que quizá logrará encauzar su vida social, por un camino de justa convivencia entre todos los individuos que integran nuestra querida y amada patria.

#### 5. 5. - ORGANIZACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El 6 de enero de 1943, trece días antes de que se publicara en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Seguro Social, el señor Presidente de la República, actuando previsoriamente, designó al señor licenciado Vicente Santos Guajardo, Primer Director del Instituto, en uso de las facultades que le iba a conceder el Artículo Primero Transitorio de la Ley; designó además a los miembros del primer Consejo Técnico, haciendo uso de las facultades que le concedía el Artículo Primero Transitorio de la Ley. Organismo que durante 2 años, debería funcionar con todas las atribuciones que la Ley iba a conceder a la Asamblea General y a la Comisión de Vigilancia.

Los primeros actos trascendentes del Instituto, una vez que hubo establecido su incipiente organización administrativa, fueron la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1943.

"La expedición del Decreto de 15 de mayo de 1943, que ordenaba la Primera Afiliación de patrones y de trabajadores en el Distrito Federal a partir del 1.º de julio de ese mismo año, y la prestación de los servicios médicos a partir del 1.º de enero de 1944.

La Dirección General, en los términos del Artículo 3o. transitorio de la -

Ley, obtuvo del Gobierno Federal el adelanto de \$1.000.000.00 para los trabajos preparatorios del Instituto.

Aprovechando la Reunión de Expertos del Seguro Social en Montreal, Canadá, verificada del 9 al 12 de julio de 1943, a donde acudió el señor licenciado Vicente Santos Guajardo. Se convino 12 días después de la fecha estipulada, en el decreto de 15 de mayo de ese mismo año, iniciar la Primera Afiliación de patrones y trabajadores en el Distrito Federal.

Todo el resto del año de 1943, se absorbió en los trabajos de afiliación y en la discusión utópica de un Proyecto para construir 4 Unidades Hospitalarias en el Distrito Federal, que se habían de hacer en los 4 puntos cardinales de la ciudad, mediante un anticipo de \$ 50.000.000.00 que deberfan obtenerse del "Gobierno Federal".(30)

#### 5.6. - REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL (1943-1970)

Desde el 19 de enero de 1943 la Ley del Seguro Social ha venido sufriendo reformas sucesivas; superando cada vez la situación existente. Durante 29 años se ha reformado 10 veces:

1o. - Decreto expedido el 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de 24 del mismo mes y año, que modificó el Artículo 135 de la Ley, invistiendo al Instituto, con el carácter de un organismo fiscal autónomo, para ejercer en el cobro de cuotas, la facultad económico-coactiva.

2o. - Decreto expedido el 13 de marzo de 1945, publicado en el Diario Oficial de 11 de abril de mismo año, que modificó el Artículo 112 de la Ley, ampliando a 7 los miembros del Consejo Técnico.

3o. - Decreto expedido el 21 de junio de 1945, publicado en el Diario Oficial de 4 de agosto del mismo año, que modificó el Artículo 112 de la Ley, am-

pliando a 9 los miembros del Consejo Técnico.

4o. - Exposición de motivos y Decreto expedido el 30 de diciembre de -- 1947, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y año, que amplió - dos grupos nuevos de cotizaciones.

5o. - Exposición de motivos y decreto expedido el 3 de febrero de 1949, -- publicado en el Diario Oficial de 28 del mismo mes y año, que ordenó una nueva afiliación general, y aumentó de 6 a 8% la cuota de las ramas de enfermedades generales y maternidad.

6o. - Exposición de motivos y decreto expedido el 29 de diciembre de 1956, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y año.

7o. - Exposición de motivos y decreto expedido el 30 de diciembre de 1959, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y año.

8o. - Exposición de motivos de la Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores, expedida el 6 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de 7 del mismo mes y año.

9o. - Exposición de motivos y decreto expedido el 30 de diciembre de 1965, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y año, en el que el Estado dejó de aportar anualmente al IMSS, la cantidad de \$546.692.000.00 para destinarlos al Seguro Social Campesino. Habiendo cargado al sector patronal esa - aportación, para seguir financiando al Instituto.

10o. - Exposición de motivos y decreto expedido el 30 de diciembre de 1970, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y año". (55)

En todas estas reformas, se ha venido superando y consolidado el sistema

de Seguridad Social mexicano, pero aún no se ha dado incorporar al sistema, - la rama de asignaciones familiares y el seguro de desocupación involuntaria. Y además acelerar el proceso histórico que va hacia la universalización, en la aplicación del régimen; pues apenas nos encontramos en la escala de evolu -- ción "laboral", y es preciso pasar al criterio Nacional o sea que la Seguridad Social sea aplicada a toda la población del país.

La situación actual del Instituto se encuentra con una Ley que ha sido re -- formada varias veces. Y no obstante, sus reglamentos no se han elaborado en su totalidad, y muchos de los ya promulgados carecen de concordancia con las nuevas reformas o resultan en buena parte inoperantes. Se ha trabajado acele -- radamente en extensión; pero se ha perdido en intensidad... Es preciso promo -- ver una nueva reforma a fondo a la Ley del Seguro Social, que acelere el proce -- so de desarrollo para llevar el Seguro Social hacia la Seguridad Social y se -- aplique en todos los ámbitos del territorio, para coronar un sistema de Seguri -- dad Social, con acendrados perfiles nacionales, que rija para todos los mexica -- nos. "La Seguridad Social, es un conjunto orgánico, que al nacer, encontrándo -- se en un ambiente hostil, tuvo que desarrollar esfuerzos inauditos para vencer -- la incomprensión o indiferencia general, destruyendo las tesis contrarias que -- suscitó y asegurar su propia existencia. Así, no puede decirse que una época sea diferente, ajena o desligada de la otra, porque todas son fases obligadas, - íntimamente entrelazadas en un proceso de gestación, nacimiento, desarrollo y madurez, donde la continuidad científica de ideas rectoras, de programas -- congruentes, puede decirse que es la característica general, la causa y razón -- del éxito alcanzado por el régimen de Seguridad Social... El proceso tiene -- una honda significación política, e implica un principio científico, que cuando se acciona de continuo para resolver un problema apremiante o remover un -- obstáculo, bajo el concepto de unidad immanente, surgen de inmediato, repro --

diciéndose en cadena, nuevos problemas que antes no eran visibles o su jerarquía no era digna de una consideración especial. Este fenómeno sociológico se produce, porque es evidente que hay un desequilibrio en las partes; susceptibles y perfectible, mediante la coordinación armonizada de esos conjuntos, - para el bienestar de la familia, de la comunidad, del municipio, de las entidades y de la Federación, donde rija siempre un amplio y profundo concepto, que se identifica como la sublimidad de la patria". (30)

Para finalizar este capítulo, diremos que la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social en cada sexenio, desde su nacimiento hasta sus días actuales ha estado a cargo de los señores: Licenciado Vicente Santos Guajardo, Licenciado Ignacio García Téllez, Antonio Díaz Lombardo, Licenciado Antonio Ortiz Mena, Licenciado Benito Coquet, Licenciado Sealtiel Alatraste, Doctor - Ignacio Morones Prieto y Licenciado Carlos Galvez Betancourt.

## CAPITULO QUINTO

### DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

#### I. - LOS SERVICIOS MEDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN SU INCIDENCIA SOBRE LA COMPOSICION DE LA MANO DE OBRA.

La necesidad de la seguridad social en México es un imperativo categórico. Su condición de área geográfica en vías de desarrollo, que implica por una parte condiciones desfavorables para la salud y, por otra, una gran limitación de ingresos, afecta la riqueza primordial que tienen los países, sus recursos humanos.

Las instituciones de seguridad social han alcanzado un desarrollo diferente en los distintos países, lo que depende de los distintos factores del complejo social, en lo que se refiere a la estructura política, económica y social, así como a la tradición y a los medios técnicos en todos los campos de la actividad humana.

Es en la seguridad social, donde la medicina encuentra el marco socio-económico humano, indispensable para lograr los niveles que puede alcanzar de acuerdo con los progresos de la ciencia y de acuerdo con los avances de la técnica.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social ha venido dando énfasis a la institucionalidad de la rama de salud en un régimen de seguro social.

Por su parte, en la Resolución Núm. 8 relativa al Seguro de Enfermedad, lograda por igual en la primera Conferencia celebrada en Santiago de Chile en

1942, declara: "Que el seguro de enfermedad debe otorgar una asistencia médica eficaz que proporcione a los asegurados o a sus familiares, todos los recursos de la ciencia moderna para el cuidado y fomento de la salud y para distinguir y tratar las enfermedades desde sus primeros síntomas".(21)

A partir de este acuerdo, de las setenta y seis resoluciones emanadas de la Conferencia, sesenta y una entienden o tienen relación directa con la Organización de la Protección de la Salud, sobre la base principal de un seguro social obligatorio y nacional que se relacione con todas las contingencias físicas o profesionales y que comprendan al trabajador y a sus familiares.

"En la Reunión de la Conferencia, celebrada en Panamá en 1968, después de conocer el Informe relacionado con el tema "Relaciones sobre las Instituciones de Seguridad Social y otras Instituciones de Asistencia Médico Social", se acordó la resolución número 69, que considerando: Que a fin de utilizar mejor los recursos humanos y materiales para alcanzar un régimen óptimo, que cubra a todos los habitantes de los países de América, es necesaria la planificación de los programas nacionales de salud." (21)

"Que en dicha planificación se debe establecer en primer término, la unificación de las diversas instituciones de seguridad social de cada país.

Que es aconsejable asimismo, a los efectos de un mejor aprovechamiento de dichos recursos, la coordinación de las instituciones de seguridad social con los organismos estatales e instituciones privadas existentes con el mismo fin.

Por ello se acordó: recomendar a los países miembros, que aún no lo tengan, crear un organismo de planificación nacional en el que participen las instituciones que tengan conexión con el sector salud." (21)

Sentadas las premisas anteriores, señalaremos que en los países americanos los servicios médicos de los Sistemas de Seguridad Social, inciden sobre la composición de la mano de obra, su estabilidad y su rendimiento, propiciando que haya hombres y mujeres con cabal salud, protegida y promovida adecuadamente, en la edad conveniente de no menos de 16 y de no más de 65 años, es tables en sus labores y en su rendimiento óptimo acorde a su capacidad, es fuerzo y responsabilidad. Es esta fuerza de trabajo, la que va a ser el motor que permita impulsar suficientemente el progreso que nos allegue recursos bienes y servicios, para distribuirlos entre todos los habitantes de dichos países, cumpliendo los postulados de la justicia social.

#### 1.1. - INFLUENCIA SOBRE LOS INDICES GENERALES DE NATALIDAD, MORBILIDAD Y MORTALIDAD.

"Los servicios médicos de la seguridad social por su organización y funcionamiento, han permitido dar un número muy considerable de prestaciones médicas, de buena calidad y otorgadas a grandes núcleos de población, que han influido significativamente en el abatimiento de los índices de morbilidad general, sobre todo en lo que se refiere a enfermedades infecciosas y accidentes. Debemos advertir que esta inferencia no podemos fundarla categóricamente en datos estadísticos sobre morbilidad en población amparada y en el resto de la población.

Pero, cabe suponer la influencia aludida si se considera que los servicios médicos de la seguridad social permiten el trabajo médico en equipo, practicado en instalaciones construídas exprofeso, clínicas y hospitales, adecuadamente equipados; que todas las especialidades de alta tecnificación se practican con mucha más eficiencia dentro de los grupos que pertenecen a la seguridad social; que permiten la elevación de esta eficiencia a través de la posibilidad de planear programas de adiestramiento permanente para el cuerpo médico



que labora en ellos; y que, simultáneamente, se han ido estableciendo sistemas de control y evaluación de la calidad de la prestación médica otorgada."(58)

Con su acción trascendente en el campo de la medicina preventiva, aplicando millones de vacunaciones y realizando importantes campañas de detección de padecimientos entre otros aspectos fundamentales de sus programas; y además, mediante la educación médica e higiénica para los derechohabientes y población en general, propician el cambio cultural progresivo que va determinando la aceptación y la utilización máxima de servicios de la medicina moderna con preferencia a las medidas tradicionales de carácter empírico o mágico.

El desarrollo de la seguridad social que ha originado este rápido y definitivo mejoramiento técnico de la atención médica, consecuentemente, ha contribuido en forma importante al descenso de la morbilidad y de la tasa de mortalidad general; en México al año de 1971 fue 9.0%.

El incremento de la población debido a los factores antes indicados multiplica la necesidad de bienes y servicios e influye en la situación del empleo.

Las instituciones de seguridad social, como sistemas de protección del bienestar y de la seguridad humanos, constituyen un instrumento que impide a la vez una natalidad urbana, que en ocasiones puede ser peligrosamente limitada por la inseguridad económica, y una natalidad excesiva en las zonas marginales de las urbes y en las zonas rurales, originada por la misma inseguridad. Debe enfatizarse que la seguridad social es uno de los mejores y más nobles procedimientos de planeación familiar y de política demográfica.

## 1.2. - EFECTOS DE LA EDAD PRODUCTIVA

Los servicios médicos de la seguridad social tienen una incidencia sobre el grupo de los adultos (de 16 a 65 años), que es la edad productiva, en el sentido de que les permite mantenerse en estado de aptitud para el trabajo.

Pero esta incidencia sobre la edad productiva, no permite compensar las provocadas al reducir la mortalidad infantil y prolongar la vida.

Meta importante de los servicios médicos es restablecer lo más rápida y completamente posible la capacidad de trabajo perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente, al través de la prestación médica integral.

"La política de salud dentro de los servicios médicos, influye también en otras categorías de la población según sus edades. La atención a la enfermedad, la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, la rehabilitación y readaptación profesional, la investigación, el diagnóstico oportuno y mejores medios terapéuticos para padecimientos degenerativos, metabólicos, neoplásicos, etc., más usualmente observados en décadas tardías de la vida; inciden sobre el grupo de adultos en el sentido de permitirles mantenerse en estado de aptitud para el trabajo y en última instancia influye en el otro extremo de la pirámide de edades con un aumento en la sobrevivencia y con las implicaciones sociales y económicas correspondientes."(58)

La elevada proporción de jóvenes implica altos índices de dependencia -- económica: por cada persona con edad de trabajar existe otra en edad pre o post-activa.

En materia de seguridad social hay una relación básica entre el número de activos y el número de inactivos. La "pirámide de edades" nos indica como se distribuyen las diferentes categorías de la población según sus edades.

Población	Países Desarrollados	Países en vías de desarrollo
0 - 19 años	30%	55%
20 - 65 años	55%	40%
de más de 65 años	10-15%	3-5%

Es decir, que desde el punto de vista demográfico los problemas de seguridad social son diferentes en los países desarrollados y en los que están en vías de desarrollo.

"En lo que se refiere al desarrollo demográfico de México, de acuerdo con los datos históricos y con los datos estadísticos, desde la época de la conquista hasta la segunda década de este siglo, o sea de 1521 a 1922, en un lapso de 400 años, la población de México permaneció prácticamente estancada. En efecto, de 9.1 millones en que fue estimada la población indígena a la llegada de los españoles tan sólo aumentó a 14.4 millones que arrojó el cuarto censo general de población en 1922. El aumento fue de 5.3 millones de personas y se realizó a una tasa media anual de 1 por millar. En los siguientes 20 años de 1921 a 1940 el aumento sobrepasó al anterior, siendo de 5.4 millones de personas que representaron una tasa de crecimiento de 17 por millar al año. Entre 1940 y 1970 la población del país ha aumentado de 19.8 a 48.377.363 millones de personas, lo que en términos relativos significa un incremento total de 141% y una tasa media anual de 34.3 por millar, una de las más aceleradas del mundo.

Por lo que se refiere a la distribución espacial de esta población, es comúnmente conocido, que los habitantes de un país no están uniformemente distribuidos sobre su territorio, en el caso de México mide aproximadamente 2.000.000 de Km<sup>2</sup>, y que además factores históricos, geográficos, económicos

y sociales ocasionan diferencias al través de su influencia sobre los asentamientos.

Los cambios demográficos que toman la forma de distribución espacial de la población son dos: la densidad demográfica y la distribución de la población en urbana y rural.

La densidad de población en la República Mexicana a 1971 fue de 24 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Sobre la distribución de la población urbana y rural en 1910, la población urbana era del 23% y la rural el 77% para 1970 fue del 59.5% y para 1980, se espera que la urbana sea del 67.1%.

Tomando algunas referencias sobre la economía mexicana de la Nacional Financiera, en relación con la economía agrícola del país podemos hacer las consideraciones siguientes. La población agrícola de México actual es casi igual a la urbana en cuanto a número. Esta población agrícola, que es prácticamente el 50% de la total del país, es muy significativa al hacer las estimaciones sobre fuerza de trabajo, es decir, población trabajando activamente: tenemos cerca de 7.000 000 de trabajadores agrícolas, 3.000 000 en la actividad industrial y cerca de 4.000 000 en impartición de servicios." (67)

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA  
(1970)

Total: 15.891.139  
Hombres : 12.767.000  
Mujeres : 3.123.840

Agricultura y ganadería	7.778.000	48.9%
Silvicultura, Caza, Pesca	207.000	1.3%
Industrias extractivas	2.590.000	16.3%
"    Transformación	773.000	4.8%
"    Construcción	64.000	0.4%
Electricidad, Gas, etc.	1.717.000	10.8%
Comercio	621.000	3.9%
Transportes	2.137.000	13.4%
Servicios		

Fuente: Dirección General de Estadística, S.I.C.

O sea que tenemos casi el doble de personas trabajando en la agricultura que en la actividad manufacturera, pero lo que produce el campesino en su conjunto es muy inferior a lo que produce el trabajador industrial.

Quedando así destacado el grave problema de la población campesina mexicana.

Una examen somero de los datos relativos a la natalidad y mortalidad, que son los dos elementos que constituyen las variables del movimiento natural de la población, permite indicar que "la natalidad en México en los últimos decenios permanece más o menos constante, alrededor de 45 por mil habitantes, - cifra bastante elevada que corrobora lo dicho acerca de la alta fecundidad que impera en el país".

### 1.3. - LOS SERVICIOS MEDICOS, LA ESTABILIDAD Y EL RENDIMIENTO EN EL TRABAJO.

"El más valioso de todos los capitales es el que se invierte en los seres humanos", escribió Alfred Marshall, teórico de la economía política. Los servicios médicos de la seguridad social, son un instrumento de gran eficacia -- para desarrollar los recursos humanos y permitir una utilización más eficaz de la fuerza de trabajo.

Una de las características de nuestra época es el contenido social que se ha dado a la ciencia y a la técnica, al considerarlas como base indispensable para promover el bienestar social y el desarrollo económico.

Así, se puede expresar el siguiente corolario, si la enfermedad es un mal social, la medicina debe ser un bien social; social porque el estado de bienestar que se persigue es que se extiende a toda la colectividad; y económica porque la erradicación de cualquier estado patológico permite no interrumpir la capacidad de ganancia del individuo, y por tanto la subsistencia familiar.

De aquí, ha nacido el concepto del derecho a la salud, garantía que todo individuo debe tener sin distinción de raza, credo, ideología o clase social.

Es esta una fuerte razón no sólo científica, sino económica que rebasa las posibilidades del ejercicio libre de la medicina y que fuerza y justifica la ingencia que en la acción médica han asumido los poderes públicos, considerándola, ya como un servicio estatal u orientándola hacia organismos para-estatales, instituciones públicas que permiten el empleo de recursos humanos y materiales en mayor proporción que pueda hacerlo el ejercicio de la medicina privada, la cual aunque pudiera realizarlo, como en parte lo hace, debería recuperar la erogación de los altos costos de la atención médica, los cuales están fuera de las posibilidades de las clases económicamente débiles.

La prevención y la rehabilitación de la salud, son promociones médicas - que aplicadas, tanto física como profesionalmente, han venido a ejercerse modernamente.

"La conveniencia y fundamento de la prevención y rehabilitación tienen, al igual que la atención de la enfermedad, una razón humana y económica, porque no sólo aminoran el dolor físico y la afcción moral del individuo o de sus familiares, sino que también en lo material, inciden en la disminución o pérdida de la ganancia del trabajador, afectan a la empresa en las consecuencias económicas que implican los costos indirectos que supone el accidente o la enfermedad del trabajo, gravan las prestaciones que la institución del seguro debe conceder, y merman la riqueza nacional, con una disminución de la productividad afectada por horas de trabajo perdidas." (58)

Los servicios sociales ofrecen recursos de inapreciable valor para la rehabilitación profesional, en donde los talleres, especializados ó no, son centros de adiestramiento no sólo para el inválido físicamente impedido, sino para el

frustrado o inadaptado en el trabajo que habitualmente se ve obligado a desarrollar.

El Seguro Social realiza otra función, la de garantizar los ingresos que se pierden o aminoran por la realización de un riesgo, mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero.

Así por medio del seguro se realiza, una protección completa: en acciones preventivas, curativas, rehabilitadoras y compensadoras.

Además, la prestación de la salud que concede, no se limita al asegurado directo, sino que se extiende a sus familiares y a los pensionados, incidiendo así poderosamente en la salud colectiva del país.

En cuanto al riesgo profesional, los índices de frecuencia y gravedad del accidente y la enfermedad del trabajo, son menores en los lugares en que opera el seguro social, que en aquellas regiones a las que todavía no se ha extendido la protección.

La capacitación médica también la realiza la institución, no circunscribiéndose únicamente a su personal, sino también al que no labora en ella.

Queda evidencia así la influencia positiva que esta prestación de la seguridad social tiene sobre la estabilidad en el trabajo.

Las prestaciones comprenden la asistencia médica completa, ambulatoria o a domicilio, incluyendo intervenciones quirúrgicas, curaciones, cuidado de enfermeras, exámenes de laboratorio, radiológicos y demás medios modernos de diagnóstico, la hospitalización, el suministro de medicamento generalmente dentro de una lista amplia y previamente establecida, los "Cuadros Básicos", y los servicios odontológicos.

**A). - ASISTENCIA MATERNA, PRE Y POST NATAL.**

"La protección al trabajo femenino y en especial los cuidados dirigidos hacia la maternidad, están justificados para evitar las condiciones de trabajo que, desde la revolución industrial, se observaron inhumanas; hacia ellas, la legislación internacional se ha dirigido con objeto de tutelar el trabajo femenino, ofreciendo estabilidad y logrando por estos medios su mejor rendimiento.

La obligatoriedad de la protección de la mujer en el campo internacional, abarca prácticamente a toda mujer trabajadora. En algunos de nuestros países esta extensión se realiza con menor frecuencia a la ocupación agrícola, servicio doméstico y el trabajo a domicilio." (58)

Las prestaciones en caso de maternidad se otorgan a la asegurada y - - a la esposa del asegurado.

En la mayoría de los regímenes la concubina es también beneficiaria. Las prestaciones se proporcionan durante el embarazo, parto y puerperio y - - comprenden ordinariamente la asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica. Se otorga además una ayuda para la lactancia del hijo, a veces en dinero y otras en forma de leche u otros alimentos. En México, se entrega una "canastilla" para el recién nacido.

"El cuidado de la mujer durante el embarazo señala una acción preventiva que tiende a que el parto se realice con normalidad evitando el parto prematuro, el aborto no intencional y la natimortalidad. Así, se protege un sector de la mano de obra productiva que incide poderosamente en la riqueza nacional y que, desde el punto de vista individual garantiza la ganancia de la mujer trabajadora que viene a aumentar, y a veces a señalar el único ingreso del presupuesto familiar." (58)

A efecto de aumentar los índices de productividad, debemos otorgar la



mayor importancia a la esfera emocional y psicológica de la madre, que tanta trascendencia tiene hacia el desarrollo del embarazo y la realización del parto como procesos fisiológicos normales, y al ambiente de seguridad que se ofrece al propio niño.

#### B). - SALUD Y PRODUCTIVIDAD.

Ultimamente se ha venido argumentando por distintos técnicos la importancia de la salud en la productividad. La extensión de la protección al medio rural y la inclusión de grupos que permanecen marginados dará acceso a mayor número de individuos a los beneficios de su protección. Una población que cada vez es más sana, está en condiciones de lograr un rendimiento mayor en su trabajo, y por lo tanto, un incremento en el ritmo de la producción.

Es evidente la acción que se ejerce para que el trabajo se efectúe en condiciones sanitarias, mediante la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales que protegen la salud del trabajador.

"Por otra parte, debe señalarse que el desarrollo óptimo del ser humano sólo puede darse en un ambiente social cuyas condiciones favorezcan la superación constante del individuo. La pobreza, la ignorancia, la inseguridad y la angustia impiden efectuar con efectividad cualquier tarea. No puede haber imaginación creadora donde existe la angustia económica; la ignorancia frena la iniciativa, la inseguridad conduce a la irresponsabilidad. Un trabajador cuya situación económica es precaria, concentrará su atención en el problema que lo agobia. Lo mismo puede decirse de aquel cuya vida familiar es conflictiva. En ambos rendimientos y efectividad, estarán disminuidos." (58)

El complejo problema del hambre y la desnutrición es de solución económica y no sanitaria. Es posible influir en él mediante programas de servicios sociales, de educación para la nutrición, de asistencia materno-infantil y, tam-

bién creando mayor conciencia del problema y de la posibilidad de resolverlo.

La contribución de la seguridad social ofrece perspectivas muy satisfactorias y su extensión a toda la población del país, no debe considerarse irrealizable. Extender las prestaciones de que goza el obrero al campesino, es determinante para aumentar la productividad del trabajo agrícola.

### C). - LAS POLITICAS DEL EMPLEO

#### Antecedentes e implementación.

El crecimiento demográfico "explosivo" origina, por una parte, la necesidad, que existe actualmente, de proporcionar millones de nuevos empleos - anualmente.

"En el caso de México en el decenio 1969-1979, se requerirá crear cinco millones seiscientos noventa y dos mil ochocientos cinco nuevos empleos, ya que su tasa de crecimiento está calculada para este decenio en 3.7%, y su población activa se calcula será de diez y ocho millones seiscientos ochenta y siete mil ciento setenta y tres. Teniendo esto, además serias implicaciones en los servicios médicos de la seguridad social." (67)

Siendo el capital humano la riqueza principal de las naciones, fomentar y preservar la salud de la población es cuidar y hacer productiva tal riqueza.

La salud, como fuerza determinante de la capacidad productiva del hombre, es el medio más eficaz para elevar la productividad del trabajo y debe ser considerada, por lo tanto, un requisito previo para el desarrollo.

Actualmente, la política social se caracteriza por una decidida acción - para lograr que la actividad del hombre, en su empleo, sea el objetivo del desarrollo económico. Por ello, propugna por una ocupación plena para todo trabaja-

dor, debidamente elegida, equitativamente retribuida y plenamente productiva; pretendiendo, por tanto, un trabajo generalizado, libre y productivo.

La formación profesional base esencial del pleno empleo, de ingente necesidad en nuestro país por la grave carencia de mano de obra calificada, debe estar potenciada por los servicios de salud.

A su vez, los servicios de colocación (oficinas de colocación o bolsas de trabajo), que son parte de una política de pleno empleo fundamentales en el mercado de la mano de obra, deben contar con el apoyo de servicios médicos - ya sean los de la seguridad social, o bien los de la asistencia pública.

Sus efectos.

"Los efectos de las situaciones planteadas significan un problema de incremento en la demanda de atención médica de la seguridad social, que obliga a planear la creación o ampliación de servicios, motivada entre otros por los tres factores siguientes: el primero, es el de los nuevos asalariados que surgen al diversificarse la industria y vigorizarse la economía en nuestro país en desarrollo y que, de acuerdo con los mandatos legales vigentes, deben incorporarse de inmediato a los sistemas de seguridad social; el segundo, es el que derivará el apoyo de los servicios médicos de la seguridad social a la política de pleno empleo, en especial a la formación profesional; y el tercero, es el de la población económicamente activa, que aún no está amparada, pero que tendrá que irse afiliando a los seguros sociales, con la extensión progresiva del régimen.

Sabemos que la pobreza es la principal causa de las enfermedades y - que las condiciones de vida y de trabajo de los hombres determinan sus status de salud, más que cualquier otro factor. La atención médica no puede ser por más tiempo un servicio individual que se venda libremente a quienes puedan - adquirirla o se dispense por instituciones asistenciales o de caridad a los pobres,

debemos convertirla en un servicio público al que tenga derecho toda la población rica y pobre." (58)

Afortunadamente, en los últimos años, existe la conciencia de que debe planificarse la política de salud en el plano nacional y coordinarse la utilización de los recursos humanos y financieros disponibles. Lo que ha sido proporcionado por el imperativo de expandir los servicios de salud pública y del seguro social fuera de los grandes centros urbanos, hacia zonas rurales casi desprovistas de recursos materiales y de personal médico y paramédico.

#### 1.4. - SITUACION DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

En la República Mexicana y en cifras a diciembre de 1970, la situación es la siguiente:

Población total de país	48'377,363	
Población amparada en instituciones de seguridad social.	14'003,423	29%

Por lo que se refiere a la población asegurada, su distribución, en los distintos sistemas de seguridad social, es:

I.M.S.S.	11'515,334	82.23%
I.S.S.S.T.E.	1'347,470	9.62%
Ejército y Armada	505,850	3.61%
Ferrocarriles Nacionales	307,605	2.20%
Petróleos Mexicanos	327,184	2.34%

(67)

Las cifras anteriores revelan como México ha cumplido así con el Convenio 102 de la OIT (Norma Mínima de Seguridad Social), al proteger a más del 20% de su población total.

**DATOS EN RELACION CON EL INSTITUTO MEXICANO  
DEL SEGURO SOCIAL**

	1944	1972
Ambito geográfico de operación (Municipios)	13	588
Población amparada	355,527	11'515,334

**Unidades Médicas en Servicio  
al 31 de diciembre de 1971**

**TOTAL:** **944**

**En servicio directo** **846**

Hospital General	5
Hospital de Especialidad	15
Clinicas de Especialidades	2
Clinica Hospital Tipo 1	53
Clinica Hospital Tipo 2	34
Clinica Hospital Tipo 3	190
Clinica A	32
Clinica B	213
Puestos de Enfermería	85
Puestos de Fábrica	201
Unidades Mviles	<u>16</u>

**En servicio contratado** **98**

**Números de Camas Hospital en  
Servicio al 31 de diciembre  
de 1971**

**TOTAL:** **20,685**

**En servicios directos** **18,695**  
**En servicios contratados** **1,990**

**Personal en Servicios Médicos  
al 31 de diciembre de 1971**

**TOTAL:** **59,436**

Médicos	13,131
Servicios Aux. de Diag. y Trat.	2,656
Paramédicos	22,841
Administrativos	5,397
Intendencia	7,223
De alimentación y dietética	2,675
Lavandería	1,049
Farmacia	1,226

Mantenimiento	1,874
Transporte	1,098
Otros	266

Algunos servicios médicos proporcionados el último año al  
31 de diciembre de 1971

Consulta Externa	40'792,746
A domicilio	670,716
Ingresos a hospital	946,494
Partos atendidos	377,986
Intervenciones de cirugía	303,799
Sangre consumida en c.c.	61'175,860
Exámenes laboratorio clínico	15'321,789
Estudios radiológicos	1'711,624
Inyecciones	5'450,912
Curaciones	3'509,288
Vacunas	4'774,140

(65)

Los datos consignados sirven de base para la afirmación de que los servicios médicos de la seguridad han contribuido por las razones ya expuestas, al abatimiento de la morbilidad y mortalidad en el país.

Todos los datos anteriores, hacen válidas las afirmaciones siguientes:

México atraviesa por un ciclo de evolución demográfica que está produciendo crisis en algunas regiones y que frecuentemente se plantea como una carrera entre la población y los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades.

Lo importante es que exista para este aumento de población posibilidades de trabajo u ocupación digna, bien remunerada, segura y reconocida, que haya seguridad social. Así evidentemente habrá bienestar y como consecuencia muchos de los problemas de salud pública estarán resueltos.

Pero los problemas de extensión de la seguridad social al medio rural todavía no han sido resueltos, en virtud de que la relación laboral en el campo no es completa como en el medio urbano. Consecuentemente, no puede ser vínculo de producción, un vínculo laboral, por el momento, en el que se permita la seguridad social: en especial en los países en desarrollo, debe ser precisamente un objetivo dirigido al pleno empleo.

Consideramos que los servicios médicos de la seguridad social, en forma muy importante, han contribuido, y seguirán contribuyendo al progreso sanitario, social y económico de México.

Asimismo estos sistemas deberán pugnar, colaborando en la medida de sus funciones y responsabilidades, para que los gobiernos adopten planes y programas de desarrollo que faciliten los cambios necesarios de estructura económica y social, eleven la productividad, aseguren una distribución más equitativa del ingreso, determinen altos niveles de empleo y permitan marchar hacia metas sociales y culturales cada vez más elevadas. Además, los sistemas de seguridad social deben colaborar en la elaboración y ejecución de políticas de población que contribuyan eficazmente a esos fines.

## II. - EFECTOS DE LAS PRESTACIONES ECONOMICAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LOS RECURSOS HUMANOS.

"Las prestaciones que otorgan los sistemas de Seguridad Social, indudablemente tienen efectos tanto en los recursos humanos utilizados por las propias instituciones, como en aquellos que por su misma naturaleza, son intercambiables entre todas ellas y los organismos que integran el sector de la salud. "(58)

Las prestaciones en dinero revisten importancia singular si son consideradas como parte fundamental del mecanismo de redistribución y complementación de ingresos, que constituyen los sistemas de seguridad social. Las funciones básicas de tales sistemas, producen efectos económicos significativos, acerca de los cuales aún no se tienen conocimientos suficientes, al nivel de la administración y planificación nacional.

Por consiguiente, es necesaria la comprensión de las prestaciones en dinero, como parte fundamental del mecanismo complementario y redistribu --

ción de ingresos, que constituyen los sistemas de seguridad social, como parte del mecanismo supletorio del ingreso familiar en los casos previstos por las legislaciones correspondientes, de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y gravidez y que ejercen una influencia decisiva en la significación de la continuidad de ingresos y poder adquisitivo para la vida familiar.

"Algunas de las características básicas de las diversas clases de prestaciones en dinero determinan la naturaleza de sus efectos para el trabajador y por consiguiente para los recursos humanos. Por lo tanto, es conveniente distinguir las que se otorgan a corto o a largo plazo; las que son por una sola vez y aquellas de carácter periódico, que se clasifican en la forma siguiente: los subsidios en dinero, para las personas económicamente activas, que como consecuencia de algún accidente de trabajo o enfermedad profesional les resulte una incapacidad o defecto físico o mental, que motive la pérdida de un determinado porcentaje de su capacidad de ganancia. En los casos de la pérdida permanente de la capacidad de trabajo, como en las situaciones de invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte, la protección instituida, adopta la forma de pensiones. También en los casos de enfermedades no profesionales, que incapaciten para la obtención de un trabajo remunerado, en las condiciones estipuladas, el trabajador tiene derecho a un subsidio en dinero. La maternidad, de la misma manera origina el derecho a un subsidio monetario; así como de la muerte acaecida al trabajador, se pueden derivar, pensiones de viudez, de orfandad o de dependientes."(58)

## 2.1. - LAS PRESTACIONES ECONOMICAS A CORTO PLAZO.

"Las prestaciones en dinero, que comprenden el pago de la totalidad o parte del salario que correspondería a los días no trabajados, por la incapacidad producida por una enfermedad, se consideran prestaciones económicas a corto plazo. Estas pueden cubrir la totalidad de los días de ausencia o solo una parte



de ellos." (58)

El término fijado para el goce de estos beneficios determina el límite entre lo que se considera prestación a corto o a largo plazo.

## 2.2. - LAS PRESTACIONES ECONOMICAS A LARGO PLAZO.

Los riesgos que las generan

"El estado de la incapacidad física a largo plazo o permanente, para continuar participando en la fuerza productiva, por vejez, accidente de trabajo que incapacite permanentemente o enfermedades crónicas, constituyen los riesgos fundamentales que generan pensiones también a largo plazo o de tipo permanente.

Efectos para los beneficiarios

Los riesgos profesionales o accidentes del trabajo que produzcan incapacidad parcial o total, permanente o prolongada, para continuar participando en la fuerza del trabajo, presentan dificultades para su definición. Sin embargo, entre los aspectos más importantes para los sistemas de seguridad social, orientados con un criterio de contribuir al aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, se considera no sólo el problema de determinar las prestaciones económicas correspondientes, sino el de distinguir entre aquellos que no tienen la menor posibilidad de recuperación y los que si la tienen, con el fin de aportar todos los recursos disponibles para la rehabilitación.

El nivel de las prestaciones previstas en la mayoría de los sistemas, se adaptan constantemente en función de la magnitud de las necesidades de los dependientes, de las disparidades y tendencia creciente en el costo de la vida, cuando sea el caso, o para la atención que se otorga, adicional a las prestaciones económicas destinadas a contribuir y a mantener el ingreso familiar durante el período de la incapacitación. Hasta la fecha no ha sido posible establecer los montos en las pensiones de vejez, que permitan la satisfacción de las ne-

cesidades mínimas, que correspondan a un nivel decoroso de subsistencia, de la fuerza retirada del trabajo.

### 2.3. - LAS PRESTACIONES ECONOMICAS A CORTO Y A LARGO PLAZO EN LA OCUPACION.

#### En los salarios reales

"La seguridad social con sus diversas prestaciones en especie y en dinero constituye la parte fundamental del salario social o sea la adición de la parte más importante al salario nominal o directo, que varfa en relación a ciertas categorías de necesidades. Esta participación en el salario real, se traduce en una de las transformaciones más importantes que hayan afectado las remuneraciones al trabajo, que se encuentra localizado principalmente en los centros urbanos, con la significación consiguiente en el desarrollo de los recursos humanos.

La evolución en la estructura de los salarios, se ha realizado en el sentido, de que éstos, además de representar la calidad y la cantidad del trabajo aportado se orienten en forma creciente en el criterio, de que la expresión monetaria del salario no debe considerar exclusivamente el valor del hombre como trabajador o sea únicamente por su participación en los procesos productivos, sino por sus necesidades derivadas de su situación social." (58)

Es evidente que la posibilidad a la cual contribuyen las prestaciones económicas de los sistemas de seguridad social de atender a las necesidades y riesgos de los dependientes económicos, que se encuentran en edad prelaboral, en el período de formación y capacitación, tiene una gran trascendencia en la composición de los recursos humanos y en la ampliación de disponibilidades futuras.

En otras palabras es de la mayor significación, que las prestaciones económicas que integran la parte del salario, no disminuyan los incentivos a la productividad personal, que sigue constituyendo un elemento básico en la de -

terminación de los niveles del salario directo. La repartición del costo tiende a realizarse en forma tal que su incidencia real refleje el mayor sentido de equidad y solidaridad social.

#### 2.4. - LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

"La estabilidad está determinada por factores de atracción para permanecer en un determinado empleo y se definen en función de un conjunto de elementos tales como ventajas comparativas del nivel del salario, menores riesgos, mayores beneficios de tipo social; vivienda, subsistencias, escuelas, servicios médicos, y otras prestaciones en especie y económicas de tipo complementario, supletorio y redistributivo del ingreso que sea posible obtener a través de los sistemas de seguridad social u otros beneficios y servicios establecidos en una localidad o empresa. La estabilidad generalmente es una función que varía en relación creciente y directa con la edad del trabajador." (58)

#### 2.5. - LA MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA.

"El hombre que se encuentra en la etapa del primer ingreso a la fuerza de trabajo, a una edad joven tiende más al cambio o movilidad, con el afán de mejorar su actividad y nivel de ingreso y beneficios sociales. El trabajador de mediana edad busca la estabilidad en el trabajo por diversos motivos. El deseo de acumular antigüedad, adquirir derechos sobre el futuro bienestar en la edad de retiro, y una mayor seguridad y prestaciones sociales y económicas para la familia. Las necesidades de educación también implican generalmente cierto deseo de permanencia por el cumplimiento de calendarios escolares. Asimismo, la mayor proporción de hombres casados y con familias en este grupo, significa mayores necesidades cuya satisfacción mayor o menor está estrictamente ligada a los niveles de precios, de ahí la mayor valorización de las prestaciones económicas de los sistemas de seguridad social que tienden a mantener el ingreso de la unidad familiar.

Las economías en desarrollo requieren cierta proporción de movilidad en la mano de obra debido a los cambios estructurales en proceso de realización que implican modificaciones en la localización, composición y calificación de la mano de obra, para adaptarse a tales modificaciones inherentes al desarrollo. Constituiría un elemento positivo para la distribución más racional y adaptación de la mano de obra si las ventajas de tipo económico que son proporcionadas a través de los sistemas de seguridad social fueran más homogéneas, aun tratándose de diversas ramas de actividad económica ya que la preferencia por ciertas actividades amparadas con determinado número y calidad de beneficios, ubicadas en ciertas zonas puede realizarse en detrimento de otras que requieren mayor mano de obra pero no ofrecen ventajas sociales en la misma medida que las otras actividades. " ( 58 )

#### 2. 6. - LAS PRESTACIONES ECONOMICAS EN EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS.

"El desarrollo de los recursos humanos requieren una planificación adecuada a las necesidades de cada país y a la naturaleza de las instituciones y organismos existentes que contribuyen a él en forma directa o indirecta. Los objetivos del desarrollo de los recursos humanos son de naturaleza dual, económicos y sociales. Los económicos, se refieren a la fuerza de trabajo o capital humano. A su productividad, ocupación, adiestramiento, distribución, utilización y retribución. Los objetivos de tipo social se centralizan en el bienestar de la población, sus necesidades, aspiraciones, estado social, localización, composición, movilidad y capacidad potencial para las adaptaciones, requeridas por el desarrollo integral de un país.

Los factores que afectan la fuerza de trabajo son aquellos relacionados con las facilidades existentes para la capacitación y entrenamiento ocupacional; con el establecimiento de mecanismos para lograr la reducción de la desocupación; y una mejor asignación y utilización de la mano de obra, así como para

los servicios de colocación y el mantenimiento de relaciones entre empresas, trabajadores y organizaciones sindicales. Los programas establecidos por los sistemas de seguridad social, constituyen medidas trascendentales para la fuerza de trabajo; los planes establecidos para la divulgación de oportunidades de trabajo y de entrenamiento; las condiciones instituidas para el retiro y obtención de pensiones e incapacidades; los mecanismos de mediación instaurados, el equilibrio y los incentivos monetarios o niveles de salarios vigentes en el mercado de trabajo, para las diversas ramas de actividad económica; el nivel de ocupación; la relación salario-productividad. Los elementos que influyen en el desarrollo de los aspectos sociales son el grado de acceso a la educación y entrenamiento vocacional; condiciones de vivienda, salud, alimentación, cultura y recreación; los servicios públicos y sociales disponibles, urbanos y rurales; el grado de integración y participación en los procesos económicos y sociales; el nivel de tecnificación y grado de estratificación y movilidad social; del desarrollo observado en las actitudes y habilidad para adaptación a las innovaciones y cambios tecnológicos." (58)

Con objeto de determinar los efectos de las diversas clases de prestaciones económicas de los sistemas de seguridad social en el desarrollo de los recursos humanos es interesante destacar inicialmente, que en todos los países, las diferencias entre los ingresos, a las cuales contribuyen las prestaciones económicas referidas, provocan diferencias de distinta magnitud en el comportamiento individual, institucional, sectorial y nacional.

#### A). - INSTITUCIONALES

"Tanto la política general de desarrollo económico, como la de recursos humanos, requieren la manipulación de ciertos mecanismos de política económica y social, que están íntimamente interrelacionados. Las instituciones y organismos establecidos que realizan tales políticas, también están estrechamen

te relacionados y coinciden en la consecución simultánea de objetivos tanto económicos como sociales. Por consiguiente, se considera conveniente lograr la relación de metas comunes y la coordinación de esfuerzos institucionales para conseguir la maximización de rendimientos de los demás recursos humanos."(58)

#### B). - SECTORIALES

"Desde un punto de vista sectorial es de importancia fundamental lograr despertar la conciencia de las instituciones integrantes de un sector, para actuar como tal, con mayores avances en la integración, coordinación y utilización de los recursos financieros, materiales y humanos asignados; así como una integración de los planes sectoriales a los planes nacionales." (58)

#### C). - NACIONALES

"A nivel nacional se observa que el desarrollo general implica cambios estructurales que requieren la transferencia de recursos humanos de unos sectores a otros, de acuerdo con las prioridades establecidas en los planes para el desarrollo. En los países de menor avance es evidente que las transferencias tienden a realizarse, de la agricultura a la industria y el comercio y los servicios; y de los niveles de baja o nula preparación, hacia los niveles más elevados de capacitación. Los instrumentos de las políticas directas e indirectas, de las cuales forman parte los sistemas de seguridad social y sus prestaciones, constituyen los medios para implementar las transferencias y asignaciones de recursos deseados." (58)

La práctica, hasta ahora seguida por las administraciones de los diversos regímenes de seguridad social, para fijar el monto de las prestaciones en dinero de acuerdo con sus respectivas legislaciones ha sido el nivel de salario del asegurado, que debido a las estructuraciones de cuotas y los topes máximos fijados, no reúnen los requisitos de la progresividad adecuada para los fines de una complementariedad y redistribución óptima.

"La integración de un programa de prestaciones en dinero, que podría responder en forma más adecuada a la realidad de las condiciones que prevalecen hoy y tienden a perdurar en la conformación de las situaciones en el futuro, podría basarse en las consideraciones siguientes:

- Que las prestaciones en dinero sean estructuradas para contribuir al desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo general del país con las políticas más adecuadas para mantener la salud, la vida familiar y la dignidad humana, de acuerdo con la composición del grupo familiar dependiente.

- Que su determinación sea susceptible de los ajustes periódicos para co-responder a las modificaciones que impone el desarrollo general de un país, . - que se traduce en cambios estructurales y funcionales en las diversas regiones.

- Que contribuyan a estimular la actividad productiva o la reanudación de ésta, cuando sea posible, buscando la complementación de medidas adecuadas en el campo de la rehabilitación física y moral de los individuos.

- Que constituyan el complemento más eficaz de las prestaciones en especie y de otra naturaleza que otorguen los sistemas de seguridad social, en beneficio de los recursos humanos de cada país. "(58)

### III. - RELACIONES ENTRE EL SEGURO DE DESEMPLEO, SERVICIOS DE COLOCACION E INSTITUTOS PARA LA FORMACION.

#### 3.1. - EL DESEMPLEO.

Consideraciones sobre el desempleo y el subempleo y sus incidencias socio-económicas.

"El desempleo constituye el riesgo social por excelencia puesto que la mayoría de los individuos no cuentan con más medios de subsistencia que su propio trabajo, y el capital humano es la riqueza principal de las naciones.

La conveniencia de valorizar el trabajo en pro de la economía nacional - encuentra una mayor justificación en los países en desarrollo, tan pobres en capital, y bienes materiales, como ricos en fuerza de trabajo.

De aquí, que se haya considerado el desempleo como uno de los problemas más graves que tiene que resolver la sociedad.

Producida la revolución industrial se origina un cambio radical en el proceso de la productividad en base a una mecanización intensiva, una concentración fabril en grandes empresas, una acumulación de capitales, un crecimiento de las ciudades y la aparición de un nuevo estrato social, el asalariado, - factores causantes del desempleo total y masivo." (58)

El desempleo total y general está ocasionado por causa de recesión económica o crisis del mercado de bienes, que afecta a la productividad a largos períodos, y que para contrarrestar sus efectos motivó el seguro de desempleo, cuyas primeras muestras aparecen en los países más industrializados.

A partir del siglo actual y muy particularmente en sus últimas décadas, - se produce otro fenómeno social de grandes repercusiones económicas que influiría decisivamente en el mercado de trabajo.

"Es el debido a la expansión demográfica, al alto y constante crecimiento vegetativo que ocasiona que la demanda de trabajo sea mayor que su oferta y que da origen a que al lado del desempleo total se generalicen formas de subempleo que en el pasado tenían menos incidencia y menor variedad que en la época actual.

Estas formas de subempleo motivan un empleo temporal, de interrupciones prolongadas del período de trabajo, y un empleo parcial, labores realizadas en jornadas reducidas o retribuidas con un salario menor al normal, es de -



cir, son empleos que no implican un tiempo y una ganancia habituales. " (58)

### 3.2. - EL SUBEMPLEO.

"Las modalidades del subempleo son más propias del trabajo rural, en donde aproximadamente la mitad de la población económicamente activa es campesina, los que poseen recursos económicos tan limitados, por sus bajos salarios o escasa extensión de la parcela agraria, que les obligan al éxodo rural a las ciudades.

Por un lado, las condiciones precarias en que se vive, tanto en el medio como en la habitación, son focos de insalubridad y posible contagio y la proximidad entre riqueza y pobreza puede originar una inconformidad que lleve a brotes de violencia.

Por otra parte, se realiza una competencia desleal en el mercado de trabajo, ya que el trabajador migrante acepta un esfuerzo laboral por cualquier remuneración, mermando posibilidades de empleo al trabajador urbano, originando otra forma de subempleo denominado oculto o enmascarado.

Otra de las formas de subempleo e incidencia perjudicial en el pleno empleo es la de las generaciones jóvenes cada vez más numerosas, en donde los menores de 20 años llegan a suponer la mitad de toda la población, los cuales frecuentemente abandonan sus estudios para ejercer alguna actividad lucrativa.

Ello presenta el inconveniente no solo de percibir ingresos limitados, sino de no poder progresar en un empleo debidamente remunerado o calificado, que los beneficie no sólo particular sino también colectivamente.

Además, la solidaridad social juega papel importante en cuanto a que las generaciones jóvenes activas deben crear la riqueza necesaria para compensar las necesidades de las generaciones pasivas, como las de edad avanzada sobre

todo, la automatización en el trabajo ha dado origen al desempleo tecnológico, puesto que la máquina y la industrialización desplazan cada vez mayor número de obreros no especializados, ocasionando la "migración golondrina"; perdiéndose el costo empleado en la capacitación del individuo y su provecho en la productividad del país." (58)

Esto es parte de otra forma de subempleo, el profesional, la carencia de mano de obra plenamente calificada que cada vez se necesita más por la industrialización que se está produciendo en los países en expansión económica.

Según datos proporcionados por el Centro Nacional de Productividad de un total de 3 millones de trabajadores ocupados en 125 mil establecimientos industriales en México, sólo 15% tiene preparación técnica. La revolución científica origen de la tecnología y la mecanización, con su potencialidad productiva puede ocasionar un exceso de bienes superior a su consumo, originando una desocupación general y más o menos permanente que constituye el desempleo estructural.

Es esta la forma típica y más grave de desempleo que motiva que el individuo que posee todas las condiciones propias de edad, estado físico y aptitud profesional, no pueda encontrar empleo por causas ajenas a su voluntad, lo que fuerza que tenga que proporcionarse actualmente en el año millones de nuevos empleos, cuantía que irá creciendo en el futuro, pues cada vez aumenta proporcionalmente la población.

De aquí, la acción importante y decidida que caracteriza la política social del presente, tanto internacional como nacional, en cuanto a considerar el empleo como objetivo del desarrollo económico y al hombre como el motor principal que lo hace posible, propugnando una ocupación plena para todo trabajador, debidamente elegida, permanentemente ejercida, íntegramente retribuida y ple-

namamente productiva, consiguiéndose así un trabajo "generalizado, libre y productivo".

Pero no son sólo implicaciones económicas negativas que afecten individual y colectivamente las que supone el desempleo, sino también sociales, - puesto que la falta de ocupación puede acostumar al ocio y este produce con frecuencia estados de tipo delictivo ya frecuentes en la juventud, y aún brotes de violencia ante la injusticia social que impide la satisfacción de los medios de existencia.

### 3.3. - LA NORMA INTERNACIONAL EN EL SEGURO DE DESEMPLEO Y LA POLITICA DE EMPLEO.

La acción de los organismos internacionales que entienden o se relacionan con la seguridad social en toda la extensa gama que implica una política de - pleno empleo habida cuenta su naturaleza socio-económica, ha sido tan profusa como permanente y ha influido decisivamente en la legislación positiva de los países en cuanto a la implantación y estructuración nacional de los regímenes de seguro de desempleo y servicios de empleo.

#### A). - ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Es natural que la Organización Internacional del Trabajo, de énfasis y primacía a las cuestiones que se relacionan con el empleo, realizando una obra - de previsión a fin de aminorar las consecuencias que pudieran resultar de los - desajustes económico nacionales. Es así, que entre los fines y objetivos enunciados en el preámbulo de su Constitución se comprendiera la "lucha contra el desempleo", algo que reconoce por igual la Declaración de Filadelfia, reafirmando los principios fundamentales de la Organización, y que en base al postulado de que "la pobreza en cualquier lugar, constituye un peligro para la seguridad social de todos", determina programas tendientes a "lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida" y "emplear trabajadores en ocupaciones en que

puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común".

De aquí, que precisamente las primeras resoluciones logradas por la Conferencia Internacional del Trabajo fueran las concernientes al seguro contra el desempleo y las agencias de colocación, la Recomendación 1 y el Convenio 2 del año de 1919, acuerdos a los que siguen otros normando ciertas particularidades hasta llegar a lograr una estructuración integral de tales promociones, los convenios 44 de 1934 sobre desempleo y 88 de 1948 relativo a servicios de empleo, que desarrollan y pormenorizan las resoluciones 44 y 83 de tal índole y años de referencia.

Por igual, varios han sido los acuerdos que implican una política de pleno empleo y ocupación adecuada, que requieren promociones de orientación vocacional, formación profesional, rehabilitación y reintegración al trabajo, y que determinan, en cuanto a orientación profesional, la recomendación 87 de 1949 y sobre formación profesional las recomendaciones 57 de 1939, 101 de 1956 y 117 de 1962.

Esta acción de la Organización Internacional del Trabajo ha llegado a su expresión más decidida con ocasión de la 53 reunión de su Conferencia, para la cual el Director de la Oficina elaboró la correspondiente Memoria que con el título de Programa Mundial del empleo en programación del decenio 1970-1979, realiza un examen exhaustivo sobre la integración; de la política de empleo con el desarrollo económico, en promoción y valorización de la fuerza de trabajo a emprender, como continuación intensiva de una obra realizada durante cincuenta años.

A estas resoluciones de carácter general han seguido otras que se refieren a ciertas cuestiones complementarias.

**B). - LAS CONFERENCIAS DE LOS ESTADOS DE AMERICA, MIEMBROS DE LA O.I.T.**

Las Conferencias de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, han actuado por igual en lo relativo al seguro de desempleo, al servicio de colocación y a la política de empleo, realizando la acomodación de la norma internacional a las condiciones propias de la regionalidad americana.

Ya en la primera Conferencia celebrada en Santiago de Chile en 1936 se aprobó una resolución sobre el desempleo, aconsejando la necesidad de desarrollar una red de servicios públicos y gratuitos de colocación, atribuyendo en lo posible esta gestión a las organizaciones patronales y obreras y recomendando el establecimiento del seguro obligatorio de desempleo o con carácter facultativo si ello no fuera posible.

En la tercera Conferencia del trabajo reunida en México en 1946 se consideró la resolución sobre la estabilidad en el empleo, como única fuente de ingresos que posee el trabajador, por lo que los Estados deberían adoptar medidas encaminadas a hacer estable el empleo de los trabajadores.

La última reunión de las Conferencias Regionales Americanas del Trabajo, llevada al cabo en Ottawa en 1966, en las tres resoluciones adoptadas se hace referencia a la política de pleno empleo y la incidencia que en ella tiene la seguridad social, orientada hacia el desarrollo de la mano de obra según planes concretos y programas plenamente integrados para el desarrollo económico, social y educativo en general, fijando las metas que deben alcanzarse y los medios de lograrlas, determinando la estructura y los métodos más convenientes para los servicios públicos del empleo.

Dicha Conferencia en su resolución sobre el papel de la seguridad social en el progreso social y económico en las Américas consideró que la seguridad so-

cial constituye uno de los principales instrumentos para el progreso social de América, y llegó al acuerdo de que "la seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional", por lo que se recomienda la extensión integral de la seguridad social en América, en toda la extensión de su campo de aplicación, tanto en lo que se refiere a contingencias cubiertas como población asegurada y territorio nacional.

#### C). - ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Por igual, la Asociación Internacional de la Seguridad Social ha entendido en las cuestiones propias del empleo, estimando el valor que ello supone, hasta el punto de haber creado entre las Comisiones Permanentes que entienden en contingencias específicas la que se refiere al seguro de desempleo, la cual ha realizado estudios de los que han emanado las resoluciones adoptadas por la Asamblea General en sus reuniones de México 1945, Londres 1958, Washington 1964 y Leningrado 1967, que entienden en diversos aspectos del desempleo como el de los trabajadores agrícolas y de la construcción, su administración y relación con otras ramas de la seguridad social.

#### D). - CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social ya en su primera resolución, la Declaración de Santiago de Chile de 1942 expresó que, una política de seguridad social en América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel comprendiendo entre las contingencias a cubrir por medio del seguro social la que se refiere a cesantía.

En su segunda reunión, celebrada en Río de Janeiro en 1947 entre los puntos del Orden del Día fijados estaba el relativo al seguro de desempleo, el cual fue documentado mediante un informe preparado por el Ministerio del Trabajo -

de Canadá, país que posee un completo seguro de desempleo.

De dicha Conferencia emanó la resolución sobre servicio de empleo y seguro de desempleo, en la cual considerando "que una de las acciones más importantes de los programas de seguridad social es tratar que los Estados procuren los medios indispensables para lograr el empleo total, sin perjuicio de proteger a los trabajadores contra el riesgo de desempleo involuntario", y que si bien en la actualidad no existen en muchos países latinoamericanos el problema del desempleo en masa, deberían iniciarse las medidas urgentes para establecer un seguro de desempleo estrechamente vinculado a un servicio nacional de empleo.

La Conferencia en su tercera reunión en Buenos Aires, 1951 considerando que la ocupación plena es el objetivo fundamental de la política de seguridad social en las Américas, reitera la recomendación hecha en la anterior reunión, aconsejando la organización de un servicio nacional de empleo y un seguro de desempleo.

La sexta reunión de la Conferencia, celebrada en México en 1960 logró la Declaración de México sobre principios de la seguridad social americana, en la que "se reconocen los factores que implican la inseguridad social entre los que se encuentra la insuficiencia del empleo, por lo que el trabajo de cada hombre debe ser garantizado para que el producto legítimo de sus esfuerzos sea un factor de armonía, de paz social dentro de una justicia social, que asegure a los pueblos americanos un disfrute cada vez más efectivo, más real y más operante, de los bienes materiales, morales y culturales que ha creado la civilización para su beneficio".

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social ha entendido por igual en la interrelación existente entre el desarrollo económico y el bienestar social como políticas que no solamente se complementan sino que se potencian mutuamente.

**El derecho al trabajo y su justa revalorización como factor determinante - en la economía de los individuos y de la colectividad ha adquirido una consideración universal.**

**La Carta de las Naciones Unidas entre los objetivos que fija a la Organización está el de promover los más elevados niveles de vida, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.**

**En base a este precepto constitucional la Declaración Universal de los Derechos Humanos determina entre otras garantías sociales:**

**"Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección del desempleo".**

#### **E). - ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

**Por su parte, la Organización de los Estados Americanos hace propia de la regionalidad americana este principio universal acordando que el trabajo es un derecho y un deber social, por lo que toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las contingencias que le imposibiliten obtener los - medios de subsistencia entre las que se encuentra la desocupación.**

#### **3. 4. - EL DESEMPLEO COMO CONTINGENCIA DEL SEGURO SOCIAL.**

**"Considerando el seguro social como una política socio-económica que compensa la pérdida o disminución de ingresos originada por imposibilidad o merma de trabajo, en garantía de los medios de subsistencia de la población económicamente activa, el desempleo viene a constituir una contingencia dentro de su campo de aplicación.**

**El seguro de desempleo al proporcionar la prestación económica y relacionar la oferta y la demanda de la mano de obra, viene a realizar una acción económica colectiva, pues mantiene la capacidad de consumo y fomenta el empleo, --**



aminorando la merma de la producción.

El desempleo es un riesgo social que no tiene una incidencia tan individual como las otras contingencias que cubre el seguro social, sino que puede producirse en proporciones masivas, afectando de inmediato a un gran número de trabajadores que pierden involuntariamente su empleo por crisis económica más o menos intensa o duradera, que paraliza o disminuye el proceso productivo de la nación.

Supone pues, el seguro de desempleo una política destinada a compensar la falta de ingresos del trabajador, tanto como a facilitar ocupación de manera conveniente a cada individuo, así como a remediar las consecuencias económicas que implica la desocupación en el proceso productivo del país, mejorando la estructura económica de la sociedad en su conjunto, no solamente la del sector privado del trabajo. " (58)

Es así que cuando se estructuró la seguridad social en Gran Bretaña según las bases del proyecto de Beveridge, se la consideró como una seguridad económica en un doble sentido. Garantía de los medios de subsistencia en base familiar y potencialidad de la actividad productiva del país, viniendo a formar parte de la política de pleno empleo, tendiente a abolir la indigencia del individuo y la pobreza del país.

Sin embargo, a pesar de los fundamentos expresados, el desempleo es la contingencia del seguro social que menos se ha generalizado y más limitaciones tiene.

Es un estudio realizado sobre los regímenes de seguro social existentes en los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, que comprende 112 países, el seguro de desempleo es el menos generalizado, existien-

do sólo en 38 países, 24 de ellos europeos.

### 3. 5. - FORMAS ESPECIFICAS E INDIRECTAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

El régimen general del seguro social mexicano realiza cierta protección tendiente a beneficiar al trabajador que ha perdido involuntariamente su empleo.

" La más característica de ellas y que viene a constituir una forma específica de desempleo, es la pérdida de trabajo por edad avanzada. La Ley mexicana del seguro social dispone que el asegurado que habiendo cumplido 60 años de edad y haya impuesto 500 semanas de cotización y quede privado de trabajos remunerados tendrá derecho a una pensión que entre los 60 y 64 años y 11 meses va del 72% al 99% de la pensión de vejez. "(66)

Esta protección en el desempleo por edad avanzada es del todo conveniente, sin embargo, los requisitos previos a ella son muy exigentes, como la edad exigida, 60 años, lo que implica que a veces no pueden cumplirse estas exigencias.

Entre los medios indirectos de protección en el desempleo el más generalizado es el de acordar el seguro voluntario, permitiéndose la continuidad en el régimen del seguro social en caso de que se pierda la condición de asegurado obligatorio por cese en el trabajo.

" La Ley Mexicana del Seguro Social dispone en el asegurado con más de 100 cotizaciones semanales cubiertas al seguro obligatorio, al ser dado de baja tiene el derecho de continuar voluntariamente en los seguros conjuntos de enfermedades no profesionales y de invalidez, vejez y muerte o únicamente en el régimen de pensiones, cubriendo las cuotas obrero-patronales correspondientes al grupo de salario al que pertenecía en el momento de la baja o las del grupo inmediato inferior o se ejerza el derecho en un plazo no mayor de 12 meses. Ahora bien, el seguro social voluntario o facultativo ha tenido siempre muchas limitaciones, habiendo hecho uso de él, el trabajador en muy pocas ocasiones,

máxime cuando tiene que abonar no sólo su cuota, sino la de la empresa que es la de cuantía más elevada. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social el número de afiliados en continuación voluntaria al seguro en todo el sistema sólo llega a 25.018 personas, al 31 de octubre de 1972." (66)

Otra medida destinada a favorecer al trabajador que pierde su empleo es el derecho a percibir por cierto tiempo todas o parte de las prestaciones dispuestas en la ley del seguro social.

"La ley del seguro social acuerda que el asegurado que haya cubierto un mínimo de 8 cotizaciones semanales ininterrumpidas inmediatamente antes de la privación del trabajo remunerado conservará los derechos propios de la rama de enfermedad-maternidad durante 8 semanas; y las propias del régimen de invalidez-vejez y muerte por un período igual a la quinta parte del trabajo cubierto por sus cotizaciones, sin que este tiempo de protección sea menor de 12 meses ni exceda de tres años." (66)

La ley de seguridad social y servicios sociales de los trabajadores del Estado, establece que el empleado dado de baja por cese o renuncie, pero que haya prestado servicios ininterrumpidos, inmediatamente antes de la separación durante un mínimo de 6 meses, conservará durante los dos meses siguientes a la misma, el derecho a recibir las prestaciones del seguro de enfermedad no profesionales y de maternidad.

El reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales de la construcción propio del Instituto Mexicano del Seguro Social ha venido a limitar en algo la carencia de aseguramiento del trabajo temporal, disponiendo que serán objeto del seguro obligatorio aquellos trabajadores que hubiesen prestado servicio durante 12 días hábiles en forma ininterrumpida o 30 días ininterrumpidos en un bimestre para un solo patrón.

En los últimos años prevalece en México la tendencia hacia la implantación del seguro de desempleo.

### 3.6. - SERVICIOS DE COLOCACION

"Los servicios de colocación son parte de una política de pleno empleo que actúan conjuntamente con el seguro de desempleo, viniendo a constituir la acción preventiva que se encuentra en todo el seguro social, puesto que tienden a proporcionar una ocupación apropiada, y sólo en el caso de que se logre, se compensa la pérdida de ganancia que implica la carencia de trabajo.

Es más, es indudable que es mejor proporcionar empleo que atribuir un subsidio de desempleo, puesto que la ocupación produce riqueza al individuo y a la colectividad y la indemnización en dinero implica un desembolso, si bien tenga efectos favorables en la productividad al mantener la capacidad de ganancia del desempleado.

Unidos así, el servicio de empleo y el subsidio de desempleo, constituyen la integridad de la prestación que siempre debe existir en toda contingencia del seguro social y que debe consistir tanto en beneficios en dinero como en especie y en servicios como las agencias de colocación y las promociones de revalorización del trabajo.

Los servicios de empleo destinados a proporcionar trabajo a quien por causas ajenas a su voluntad queda privado de ocupación, tiene una importancia capital en el mercado de la mano de obra." (58)

De aquí, que la forma inicial de lo que hoy es el servicio de empleo fuera ejercida por los mismos trabajadores, cuando se agruparon en sindicatos, que entre otras actividades procuraron la reincorporación al trabajo del desempleado, función para la cual estaban capacitados por estar estrechamente vinculados al

mercado de trabajo, y además prestar cierta ayuda económica a sus afiliados en caso de desocupación por conducto de sus fondos de previsión.

La obligación de que los sindicatos obreros establezcan agencias de colocaciones está impuesta por la legislación del trabajo.

Por su parte, la iniciativa privada consciente de las ventajas económicas que podía suponer proporcionar empleo a los desocupados, motivó la aparición de las agencias de colocaciones, que exigen un cierto pago por ocupación proporcionada.

La consideración de que el trabajo no puede ser considerado como una mercancía ha motivado que esta negociación lucrativa sea prohibida o muy controlada por el poder público.

Los servicios de empleo, también conocidos como oficinas de colocación y bolsas de trabajo, tienen como función relacionar la oferta y la demanda de la mano de obra, mejorar las condiciones de empleo, actuar en las fluctuaciones del mercado de trabajo y relacionarse con las instituciones de seguro y asistencia sociales, realizando una acción que tiene un papel importante en la política de pleno empleo, al proporcionar ocupación estable, satisfactoria y productiva.

La institución del seguro social se verá beneficiada en este mejoramiento profesional de la mano de obra, ya que por lo general el asegurado viene a cotizar mayoritariamente en las ganancias más bajas, por ejercer una profesión no calificada y retribuida con salarios mínimos, siendo precisamente esta categoría de trabajadores la que más uso hace de las prestaciones de la institución.

Un servicio de empleo es del todo necesario en un sistema de seguro social en razón, como se ha expresado, de que la institución del seguro social ejerce la acción compensadora, la garantía de ingresos; y el servicio de colocación, la acción preventiva y la promoción del empleo.

En cuanto a la acción propia del seguro de desempleo a efectos de evitar posibles abusos, deberían establecerse ciertos requisitos previos al subsidio económico, como es, el de que no se conceda si en el período de carencia de derechos que se acuerda, y aun desde que se empieza a conceder el subsidio, el desempleado en disponibilidad de empleo no ha realizado las medidas necesarias para encontrar trabajo conveniente, se resiste a aceptar colocación apropiada o abandona voluntariamente el empleo proporcionado.

No atribuir la indemnización en dinero, retirarla o no entregarla en cierta cuantía o tiempo, es algo aceptado por algunos regímenes de desempleo, como los de los Estados Unidos y Canadá, cuando se comprueba la acción pasiva y reticente del desempleado para encontrar nueva ocupación apropiada, algo por igual recomiendan los acuerdos internacionales.

### 3.7. - OTRAS FORMAS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO

"La ayuda económica al desempleado y los medios de ocupación se realizan también por otros conductos a más de los del seguro social y el servicio de colocación, que vienen a cooperar en la política de empleo, como son los de la asistencia social, el derecho del trabajo, la política agraria y la acción del Estado.

La asistencia pública estrechamente relacionada con el seguro social viene a constituir la institucionalidad de la seguridad social y precisamente se caracteriza, por su acción benéfica en pro de las clases que no pueden satisfacer sus medios de vida por carecer de trabajo.

La protección que realiza la asistencia social en el caso del trabajador que carece de recursos, ya sea por imposibilidad de trabajo cuando él puede ejercerse, ya sea por estados de necesidad como la vejez, la invalidez, la viudez o la orfandad, está limitada más bien a conceder ciertos medios de subsistencia más que a proporcionar empleo, y entre estas prestaciones adquieren más importan-

cia las atribuidas en especie y en servicios que las que se otorgan en dinero.

La legislación del trabajo, que junto con el seguro social viene a constituir el derecho social, contiene formas tendientes a evitar el desempleo si bien en una forma específica, por despido del trabajador por causa injustificada, aminorando las consecuencias económicas que implica esta desocupación que en algunos casos puede ser grave y dificulta encontrar una nueva ocupación, como es por ejemplo la edad avanzada."(58)

Puede afirmarse que en todos los códigos o leyes laborales existe la disposición que obliga al patrón que despidió sin causa justa al trabajador, a indemnizarle a partir de un período de empleo, con cierta suma en dinero que se ve aumentada por años de servicios prestados.

En México se ha progresado más y se ha establecido en el derecho del trabajo el principio de estabilidad en el empleo cuando se relacione con el trabajador privado o inmovilidad en el cargo cuando se refiere al trabajador público, y que implica que el empleador no podrá despedir al empleado aunque le retribuya debidamente con una suma en dinero, si las condiciones económicas de la empresa no son tales que debe realizar ajustes de personal.

La política social agraria es parte de ese derecho social concreto al trabajador campesino y en ella se encuentran disposiciones similares a las del trabajador urbano en cuanto a garantías sociales, aunque no sean tan frecuentes y beneficiosas.

La concepción moderna que se da a la reforma agraria no es sólo la de un reparto equitativo del agro y un mejor rendimiento de la tierra, sino de una protección al trabajador que labora el fundo agrícola y en base no sólo de beneficio del individuo, sino de la colectividad, pues revalorizándose el capital humano

se acrecienta la productividad rural y se aumenta la riqueza nacional.

La necesidad de incorporar el seguro social rural a la reforma agraria para darle un contenido de interrelación económico-social, está comprendida en la ley mexicana de extensión del seguro social al campesino, como medio de protección de éste y sus familiares en los riesgos que motiva la inseguridad social.

De aquí, que los sujetos afectados por la reforma agraria en México, los ejidatarios que son pequeños propietarios de la tierra, hayan sido los primeros sectores agrícolas protegidos por el seguro social.

"El problema del desempleo, aunque más característico del trabajador asalariado y urbano no deja de afectar al trabajador independiente rural, puesto que es tos pequeños propietarios de la tierra y los que la explotan en calidad de arrendatarios o aparceros constituyen un sector económicamente débil, y por tanto, afectado en estados de necesidad que no pueden cubrir por sí mismo, al igual que sus recursos agrícolas pueden ser disminuidos por situaciones de pérdida de sus cosechas debidas a riesgos propios de la naturaleza, cuyas consecuencias deben también compensarse, de aquí la unión necesaria entre el seguro social y el seguro agrícola."(58)

La acción coordinada de la reforma agraria y del seguro social es del todo necesaria y ella vendrá a facilitar las medidas destinadas a remediar la infraestructura socio-económica del agro, mediante la debida utilización de los poderosos recursos económicos que poseen ambas instituciones, muy principalmente por medio de los servicios sociales.

La importancia de los servicios sociales rurales ha sido reconocida por las resoluciones de los organismos internacionales que se refieren al seguro de desempleo en la agricultura para mejorar el medio y las condiciones en que se vive, en cuanto a la realización de obras de pequeña irrigación, construcción de



caminos vecinales, edificación de viviendas, escuelas y pequeños centros de atención médica, silos para almacenamiento del grano y establos para ganado, promociones de salubridad del medio e higiene familiar, educación profesional para adoptar técnicas que mejoren el cultivo, creación de cooperativas para la adquisición de implementos agrícolas, instalación de pequeñas fábricas de beneficio de la materia prima.

La política social agraria así planificada resolvería muchos problemas relacionados con el desempleo y sus formas específicas de subempleo, pues no sólo beneficiaría económicamente al campesino, sino que haría más productivo el agro en beneficio de la colectividad y asentaría al hombre al medio evitando los inconvenientes del éxodo rural, tanto a la ciudad como al extranjero.

La acción del Estado en favor del desempleo cuando éste es masivo y no existe o es insuficiente el seguro de desempleo o la asistencia social al desocupado, se traduce en la realización de obras públicas.

Por ello, las recomendaciones internas han considerado que una política provisora de obras públicas constituye un medio útil para prevenir el desempleo y contrarrestar las fluctuaciones económicas, siempre que hayan sido previamente planeadas y tiendan a estimular las necesidades del desarrollo económico del país.

### 3.8. - EFECTOS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

"Las prestaciones que supone el seguro de desempleo, constituyen un salario social que permite el cumplimiento del más humano de los derechos, la subistencia del individuo, teniendo además, una incidencia económica colectiva, puesto que al mantener la capacidad de compra no disminuirá el consumo influyendo en el aumento de la productividad, con lo que también se beneficia la empresa, y siendo la producción la riqueza de la nación por igual se verá favorable

mente afectada.

Una política de empleo plenamente vertebrada que tienda a facilitar el empleo, mejorar la ocupación y compensar las consecuencias económicas del desempleo, mediante los servicios de colocación, la formación profesional y el seguro de desempleo, implica una prestación integral concedida tanto en dinero como en especie y en servicios, en una función preventiva, readaptadora y compensativa.

Esta homogeneidad de beneficios se encuentra por igual en lo referente a beneficiados que son tanto el individuo, como la empresa y el Estado. Es más, esta división de sectores, trabajo, capital y nación se unifica por la proyección a realizar, que es de bienestar social y progreso económico de la sociedad, en un interés común para lograr por igual, el progreso, la armonía y paz sociales, evitando posibles estados de inconformidad."(58)

El mantenimiento del pleno empleo produce una acción beneficiosa al Estado, el liberarle de la asistencia social que tendría que conceder en mayor o menor grado al que carece de recursos, ya que los poderes públicos no pueden adoptar una actividad pasiva ante la necesidad de los individuos.

Las prestaciones por desempleo cuando se conceden en servicios, como son los de la colocación obrera y la capacitación profesional, vienen a cooperar en la reestructuración socio-económica.

La capacitación profesional juega un papel predominante en los cambios de la estructura económica no sólo especializando mano de obra necesaria en el proceso de la industrialización en cuanto a especialidades que requiere la tecnología moderna, sino acomodando a los trabajadores no calificados que ésta desplaza a ciertas ocupaciones que requieren más bien labores de manufactura.

Dentro de la capacitación profesional tiene suma importancia la que se refiere a los jóvenes preparándoles para que sean elementos útiles a la sociedad, adquiriendo un gran valor en esta promoción el aprendizaje que desde largo tiempo tan buenos resultados ha dado.

### CONSIDERACIONES GENERALES

Consideramos que una política de Fomento de Recursos Humanos no puede referirse a aspectos aislados de la política social, por importantes que ---ellos parezcan. Mucho menos a acciones limitadas a "secciones" en el campo educativo, en el de la salud, en el de la seguridad social o en el del empleo.

Se hace precisa ya una planificación integral de esas actividades, precisamente con sentido social, y una coordinación de las políticas consecuentes, si se admite que el hombre es el más importante "recurso" en el proceso organizado de desarrollo y se reconoce que él es, al mismo tiempo, el objeto mismo de dicho proceso.

Muchas veces se ha señalado que el desarrollo es el centro motivador de la actividad del hombre contemporáneo. Hay un consenso de opinión en el sentido de que la preocupación de los hombres que pueblan las naciones, particularmente las menos desarrolladas, es en realidad la superación de las condiciones de vida, la elevación de los niveles generales de la existencia, la multiplicación de las oportunidades para todos, la explotación a la vez justa y equilibrada de todos los recursos, para que estos cumplan su finalidad principal de servir al hombre, de darle bienestar.

Es cuestión de actualidad el tema de las llamadas "sociedades de consumo". Parece que al término se le da una connotación estricta de un materialismo que poraliza los valores esenciales del humanismo.

A este planteamiento se opone un movimiento que pretende desesperadamente revertir el espíritu del hombre en el hombre mismo.

Es la nueva versión del humanismo que llamaríamos el "Humanismo Social".

En el marco de este último planteamiento se ocurre que lo verdaderamente importante es fortalecer el humanismo como supuesto fundamental del desarrollo. A esta finalidad conceptual deben encaminarse los empeños, en especial cuando se trata de un esfuerzo por lograr el desenvolvimiento económico y social de los pueblos.

A la luz de estas tesis deben revisarse ahora los sistemas educativos, los programas de salud pública, de seguridad social, las políticas de empleo, las políticas de recursos humanos para usar un solo término. Es en estos planteamientos donde se debaten las contradicciones que resultan compulsivas en casi todas las sociedades modernas. Hace falta una buena dosis de objetividad. Hace falta una clara comprensión de la participación del hombre contemporáneo en los irreversibles procesos del desarrollo económico y social, de la tecnología, de la significación de una cada vez mayor posición competitiva de las sociedades, en la tarea irrenunciable por elevar los niveles de vida, y de mejorar las condiciones de la existencia.

En estos momentos no deben hacerse esfuerzos pequeños, ni aislados, en esta tarea persistente de revisar los esquemas tradicionales. Los hombres y las instituciones no pueden quedarse a la zaga en esta urgente actualización. No hay tiempo para las posiciones de vanguardia, abiertas al cambio, promotoras del cambio mismo.

## A P O R T A C I O N E S

Como una aportación a este trabajo consideramos indispensable tratar de estructurar un servicio de empleo que reúna las características necesarias -- para el control y aprovechamiento de los recursos humanos y de la mano de obra existentes en el país, en base a la siguiente forma:

### ORGANIZACION.

Naturaleza de servicio público.

Administración integrada en base tripartita y paritaria, de representantes del Estado y de las organizaciones obreras y patronales, bajo la dependencia de un titular del organismo oficial de trabajo.

Descentralización en servicios regionales y locales, pero estrechamente vinculados y dependientes del servicio central.

Importancia decidida de un servicio de inspección.

Capacitación del personal del servicio en doble proceder técnico y ético, tendiente tanto a impartir conocimientos como crear responsabilidad y honorabilidad en la función a ejercer.

### PROCEDIMIENTO.

Función eminentemente gratuita del servicio.

Control de las agencias de colocación privadas y obligación de registrarse en el servicio público de empleo.

Estudio constante y permanente de los recursos y necesidades de la mano

de obra, en el plano nacional, regional y local y de índole profesional.

Registro de la oferta y la demanda de empleos, según profesiones, regiones, sexo y edad, teniendo en cuenta las ocupaciones más afectadas y difíciles de empleo, como son el trabajo campesino y el marítimo, el servicio doméstico, la construcción, la mano de obra calificada y el trabajo de los jóvenes y el femenino.

Relación constante entre los servicios de colocación y las asociaciones profesionales obrero-patronales.

Análisis particular de las regiones del país en donde exista un subempleo crónico, en vista de propiciar la colonización interior.

Registro de trabajadores migrantes por profesión y temporada, así como de entrada de trabajadores extranjeros al país.

Coordinación con las instituciones de seguridad social y asistencia pública.

Relación con los organismos internacionales que entienden en las cuestiones propias de la política social y en especial con la mano de obra.

Distribución adecuada de la mano de obra encauzada hacia los empleos disponibles, habida cuenta la formación profesional y la preferencia en el empleo.

Imposición al trabajador de registrarse en el servicio.

Redactar formularios en los que se expresen las condiciones de las solicitudes de empleo.

Fijar en lugares públicos, oficinas de colocación y locales de las asocia-

**ciones profesionales, las ofertas y demandas de trabajo.**

**Utilizar todos los medios de publicidad, radio, televisión, cine, prensa, - para propagar los empleos disponibles y las necesidades de los existentes.**

**Dar preferencia en el empleo en cierta proporción a los jefes de familia numerosa y a los trabajadores que lleven más tiempo de desocupación y considerar especialmente el empleo de menores y de las mujeres con responsabilidades familiares.**

**Encausar a empleos en obras públicas a los trabajadores que no han podido ser reinstalados en el trabajo habitual y procurar al campesino desempleado los beneficios de la reforma agraria.**

**Realizar promociones de vocación, orientación y formación profesionales, con el fin de encausar y facilitar un empleo adecuado y especializado y conseguir el paso de una ocupación a otra según afinidades y aptitudes físicas, intelectuales e intereses económicos.**

**Actuar en la reincorporación al trabajo de los inválidos, ya sea procurando el reingreso al empleo habitual, ya incorporándolos a otro nuevo susceptible de desempeñar, según el residuo ocupacional logrado por medio de la rehabilitación.**

**Fomentar el aprendizaje en la empresa a las generaciones jóvenes.**

**Confeccionar censos de trabajadores que por causa de jubilaciones, de invalidez o vejez han dejado de trabajar.**

**Dotar al desempleado de una cartilla profesional a efecto de su identificación.**

**Abonar pasajes al trabajador y sus familiares que no han podido colocarse en el lugar de su residencia habitual y han aceptado empleo en otra localidad.**



La vocación, orientación, capacitación, adaptación y rehabilitación profesionales son promociones esenciales de un servicio de pleno empleo totalmente integrado, que vienen a conseguir el tríptico de selección, capacitación y condiciones de trabajo, base de un empleo adecuado, suficiente y productivo, aunque ellas hayn sido consideradas últimamente y estén muy limitadas en el proceder positivo, lo cual se encuentra dispuesto en todas las resoluciones internacionales que se refieren tanto al seguro de desempleo como al servicio de empleo.

La formación profesional es uno de los postulados del pleno empleo, el que se refiere a lograr ocupaciones productivas, de una necesidad imperiosa en países en donde tanta carencia hay de mano de obra calificada, del todo necesaria en la industrialización que se está produciendo en los países en desarrollo.

Es esta la función encomendada a varios centros o institutos que operan, para preparar los cuadros de dirigentes en materia de enseñanza, realizar ciertas especialidades técnicas y programar la metodología a emprender, pudiendo contar con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo y otras organizaciones internacionales.

No debe limitarse la acción de un servicio de empleo a una mera relación de la oferta y la demanda, que no viene a modificar por completo la estructura del trabajo en el país, sino a obtener un empleo óptimo, causa a veces involuntaria del trabajador que carece o no puede mejorar en su trabajo por falta educacional y recursos propios, por lo que en bien del propio interesado, de la empresa y de la nación, deben valorizarse los recursos humanos.

Por la importancia y urgente necesidad de la implantación en nuestra legislación social ( Ley del Seguro Social ) del Seguro de Desempleo, así como el de Prestaciones Familiares; nos permitimos incluir dentro de este capítulo -

las Resoluciones " CISS" número 20 y 43, relativas a ambos seguros,

**RESOLUCION "C. I. S. S." NUMERO 20**

**SERVICIO DE EMPLEO Y SEGURO DE DESEMPLEO.**

"La Conferencia, considerando:

a) Que una de las acciones más importantes de los programas de Seguridad Social es tratar que los estados procuren los medios indispensables para lograr el empleo total, sin perjuicio de proteger a los trabajadores contra el riesgo de desempleo involuntario;

b) Que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en su reunión de Santiago de Chile, declaró que "una política de Seguridad Social de América de berá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y a mantenerlo a un alto nivel";

c) Que los países americanos han concurrido y prestado su aprobación a - las Conferencias Internacionales del Trabajo y a las Conferencias Regionales - de los Estado de América miembros de la Organización Internacional de Trabajo, en las cuales han considerado los problemas del paro forzoso, del mantenimiento de los altos niveles de empleo y de la organización del servicio de em-  
pleo;

d) Que, si bien no existen en el momento actual en muchos países latino-americanos problemas de desempleo en masa que requieran la adopción de medidas urgentes, parece conveniente, no obstante, iniciar, en cada país, los estudios necesarios para la implantación de un seguro obligatorio de desempleo - en previsión de sus necesidades;

e) Que debe procurarse que el seguro de desempleo tenga la justa y necesaria amplitud, como parte de un régimen general de Seguridad Social, para res-guardar debidamente los intereses sociales del trabajador y su familia;

f) Que la base fundamental de un sólido seguro de desocupación es la existencia de un servicio nacional de empleo que asegure un empleo conveniente a los trabajadores;

g) Que el informe presentado por el Ministerio del Trabajo de Canadá, es una valiosa contribución técnica al desarrollo de los principios generales del seguro de desempleo.

**Resuelve:**

1o. Recomendar a las naciones americanas la organización de un servicio nacional de empleo a fin de poner en contacto a trabajadores y empleadores en forma que les permita conocer y solucionar sus respectivas necesidades de trabajo.

Este servicio nacional de empleo debe ser utilizado también para el acopio de informaciones concernientes al empleo y a la desocupación; la movilidad profesional y geográfica de la mano de obra; la colaboración con las instituciones de Seguro Social y el estudio y coordinación de los problemas generales de desempleo nacional.

2o. Adoptar los siguientes principios generales del seguro de desempleo:

a) El seguro obligatorio de desempleo deberá cubrir únicamente el riesgo de falta de empleo conveniente a aquellos trabajadores que, estando en disponibilidad y teniendo capacidad y voluntad para desempeñar un empleo, no logran conseguirlo;

b) Los beneficios del seguro deberán ser concedidos sólo a aquellos solicitantes inscritos en el servicio nacional de empleo;

c) El monto periódico de los beneficios pecunarios deberá ser menor que la cuantía de las entradas medias anteriores del beneficiario, pero siempre con un mínimo suficiente, en relación con el costo de vida de cada país;

d) En el monto total de los beneficios concedidos deberán variar en propor

ción al tiempo durante el cual el solicitante estuvo anteriormente ocupado;

f) El trabajador desempleado que se incapacite para trabajar no deberá recibir prestaciones del seguro de desempleo sino del seguro de enfermedad o de la asistencia social nacional cuando por cuenta de dicho seguro no puedan otorgárseles;

g) El fondo y la administración del seguro de desempleo deberán estar a cargo de una sola organización administrativa y, en lo posible, dentro de la institución nacional de seguros sociales. " (21)

#### RESOLUCION " C. I. S. S. " NUMERO 43

##### PRESTACIONES FAMILIARES

"La Conferencia, considerando:

1o. Puesto que la familia es la unidad básica de la sociedad, su salud, - estabilidad y bienestar, son de vital importancia para cada país. Es necesario que a cada niño le sean garantizados los medios imprescindibles para asegurar un nivel de vida que le permita la satisfacción física, espiritual y moral necesaria para su correcta formación y desenvolvimiento preferentemente dentro de su propia familia.

2o. Es deseable que se elaboren programas para equilibrar , en cuanto sea posible, el costo del sostenimiento de los niños, ya sea por medio de asignaciones en efectivo o de servicios, para que los padres de familias numerosas no se hallen en situación tal que les obligue a reducir el nivel de la vida familiar.

3o. Tales programas pueden tener un carácter general o también particular, cuando se aplican a grupos diferentes o numerosos y complejos, reconociendo se que mientras más extensas y generales sean las prestaciones familiares, - mejores serán las condiciones que pueda obtener la sociedad en cualquier país.

4o. En algunos países de América, las asignaciones familiares, consisten en pagos en efectivo en relación con el número de hijos. Sin embargo, en la mayoría de los países americanos, existen otros tipos de servicios familiares.

5o. El modo de proporcionar las prestaciones familiares es menos importante que la extensión de tales beneficios.

6o. Sería conveniente intentar tan pronto como las condiciones de cada país lo permitan, el aumento del número y tipo de prestaciones familiares y la extensión de su campo de acción a grupos cada vez mayores.

7o. Las prestaciones familiares en efectivo o en servicios o bien en forma combinada, deberán aplicarse en cada país, de acuerdo con sus condiciones sociales, económicas y demográficas. En cada caso y en particular para ciertos grupos de bajo nivel económico, las prestaciones en efectivo o sus equivalentes en especie pueden ser mayores a las que otorgan a otros grupos de nivel económico superior y es recomendable establecer una relación equitativa entre las prestaciones y las necesidades e ingresos de la familia.

8o. En cualquier programa de prestaciones familiares deberá tratarse de reducir en lo posible los gastos de administración, sin que tal reducción afecte la eficacia del servicio correspondiente.

**Recomienda:**

1o. Los Estados americanos deberían instituir sistemas de prestaciones familiares o ampliar los ya existentes, coordinándolos con todas las formas de actividad tendientes a la protección integral de la familia.

2o. Cada Estado de acuerdo con sus propias condiciones económicas, sociales y demográficas, debe determinar el grado, la forma y el orden en que habrá de implantarse o ampliarse esa protección.

3o. Se recomienda que los Estados Americanos estudien la conveniencia de conhabientes;

30. Que las buenas relaciones entre los médicos y las instituciones de seguridad social son necesarias para el incremento y conservación de la salud de los derecho-cerrar tratados de reciprocidad, en los que se refiere a las prestaciones familiares y esta recomendación se dirige fundamentalmente a los países que tengan fronteras comunes." (21)

## CONCLUSIONES

1. - El hecho de que los trabajadores en ciertas ramas de actividad económica o de determinadas categorías gocen de la protección de la seguridad social - mientras que otras carezcan de ésta, no parece constituir un factor significativo en la orientación de los trabajadores hacia ciertas actividades. Sin embargo, el incentivo que representa contar con las prestaciones de seguridad social puede - contribuir a la decisión del trabajador en la elección de su clase de actividad o profesión.

2. - La aplicación de la seguridad social aún limitada, a ciertas regiones - provocado desplazamientos apreciables de mano de obra de campesinos hacia - los grandes centros urbanos; este fenómeno está determinado principalmente - por la situación de desempleo en los sectores rurales, junto a la esperanza de - un empleo más seguro y mejor remunerado en la ciudad, por la búsqueda de ma- yores oportunidades de educación para los hijos y por el aparente atractivo de - condiciones de vida más fáciles y más agradables en los centros urbanos.

3. - Se reafirma la necesidad de extender al campo de aplicación de la se- guridad social a todos los trabajadores y a todas las regiones del país así como la conveniencia de eliminar las diferencias en materia de prestaciones entre - las diversas categorías de trabajadores allí donde todavía existe esa diferen- ciación.

4. - Se estima que las diferencias entre categorías de trabajadores en el - sentido de otorgar a algunos y excluir a otros de la protección de la seguridad social o reconocer a algunas categorías más ventajas que a otras en este campo,

no se han inspirado en una determinada política en materia de empleo ni perseguido objetivos señalados por la planificación de los recursos humanos.

5. - A pesar de las crecientes cargas para la financiación de la seguridad social que deben soportar las empresas, no parece ser que este factor haya desanimado la creación de nuevos empleos. Por otra parte los estudios que se han realizado han demostrado que el costo de la seguridad social es un factor de muy poca significación dentro de los costos generales de la mano de obra y de los precios finales de los productos.

6. - La inversión de las reservas técnicas de la seguridad social pueden producir positivos y valiosos efectos en la situación del empleo, en particular en lo que concierne a ciertas clases de inversiones tales como la construcción. Los planificadores de la inversión de estas reservas deben tener presente la necesidad urgente de incrementar el volumen de empleos y por lo tanto es altamente deseable la inversión que fomente actividades con una elevada utilización de fuerza de trabajo, supuesto por cierto que se cumplan las condiciones de seguridad, rentabilidad y mantenimiento del valor real de los capitales.

7. - Es deseable efectuar investigaciones por parte de las instituciones de seguridad social para cuantificar el efecto creador de empleos de las inversiones de sus reservas técnicas.

8. - Los criterios para la fijación de la edad de retiro en el empleo de los trabajadores de edad avanzada deben contar con el incentivo para el mismo; conforme a las circunstancias en coordinación con los objetivos de la política del empleo y los programas de desarrollo de los recursos humanos.

9. - Los regímenes de pensiones de orfandad y de asignaciones familiares ejercen un efecto favorable en la prolongación del período de escolaridad de los menores y en la futura formación profesional de los jóvenes; además contribuyen



a demorar el ingreso de los jóvenes al trabajo y aliviar así la presión sobre el mercado del empleo. En relación con los efectos de los sistemas de asignaciones familiares, no se ha demostrado que incidan en el incremento de las tasas de natalidad.

10. - En relación con la incidencia que los servicios médicos de la seguridad social tienen sobre la composición de la mano de obra su estabilidad y rendimiento se considera en primer lugar la conveniencia de que se implanten sistemas de información que permitan obtener tasas de natalidad, morbilidad y mortalidad de la población asegurada tal y como existen a nivel nacional. Todo lo anterior como elemento de juicio para ayudar a evaluar la influencia de los servicios médicos de la seguridad social sobre los recursos humanos en cuanto a su composición y su nivel de salud, y para planear la acción futura de la institución.

11. - Los servicios médicos de la seguridad social deben ser necesariamente de carácter integral y comprender la medicina preventiva, la curativa y la rehabilitación cuya aplicación encuentra un marco adecuado en las instituciones de seguridad social.

12. - Las necesidades en materia de salud, obligan a las instituciones de seguridad social, a que sus servicios médicos introduzcan las modernas tecnologías, la organización del trabajo y las características correspondientes al desarrollo industrial y urbano, para ser congruentes en su misión del cuidado de los recursos humanos y los mercados de trabajo y la movilidad.

13. - Se considera que los servicios médicos de la seguridad social deben ampliar su cobertura a la familia del trabajador, toda vez que en ella residen los potenciales preactivos de la fuerza de trabajo, y además la conveniencia de que esta cobertura alcance desde el punto de vista del cuidado de la salud -

a la mayor cantidad posible de la población activa.

14. - En relación con las prestaciones económicas de la seguridad social - en el desarrollo de los recursos humanos, se reconoce que dichas prestaciones deben considerarse como complementarias, supletorias y redistributivas del ingreso. Debe hacerse un esfuerzo en la política interna institucional que pueda incrementar estas prestaciones para acercarlas a las necesidades reales de las familias de los trabajadores.

15. - Existiendo una tendencia inflacionaria, deben tomarse las medidas -- tendientes a la mayor protección de las prestaciones económicas a largo plazo mediante adecuados sistemas de revalorización.

16. - Se reconoce el interés que la institución de seguridad social tiene en la formación directa de la mano de obra dentro de los programas generales de desarrollo de los recursos humanos. Convendría que dichos programas fueran debidamente planificados y ejecutados en el país a través de las instituciones competentes para ello, habiéndose señalado al respecto que estas instituciones desempeñan un papel importante en estos programas, dentro del campo de las prestaciones sociales.

17. - Se estima de utilidad la capacitación constante del personal por parte de las instituciones de seguridad social especialmente en lo que se refiere al - médico, para médico, técnico y administrativo que requieren en sus programas, debiendo para ello lograr la máxima utilización de sus recursos tanto humanos como materiales, que especialmente en el campo médico sobrepasan las necesidades estrictamente institucionales y por lo tanto tienen una proyección a nivel nacional.

18. - Se considera que para la efectividad de un seguro de desempleo, es necesario contar con servicios de empleo técnicamente constituidos a nivel nacional e institucional para la formación profesional, ya que este seguro debe otorgar prioridad al suministro de un nuevo empleo dando un verdadero sentido social a la prestación monetaria.

## OBRAS CONSULTADAS

- (1). - Homo, L. - La Roma Imperial y el Urbanismo en la Antigüedad. En su Evolución de la Humanidad, tomo 20 P. 153 y siguientes.
- (2). - Zuñiga Cisneros, Miguel. - Historia de la Medicina, P. 283 y siguientes.
- (3). - Rumeo de Armas, Antonio. - Historia de la Previsión Social en España. P. 32, 35, 37, 118, 135, 317, 318.
- (4). - Zuñiga Cisneros, Miguel. - Manual de Historia de los Hospitales. P. 47, 48, 92.
- (5). - Pirenne, Henri. - Historia Económica y Social de la Edad Media. P. 189.
- (6). - Sánchez Viamonte, Carlos. - Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa P. 57, 60.
- (7). - Deborin A.M. - Las Doctrinas Político-Sociales de la época Moderna. P. 478.
- (8). - Zuñiga Cisneros, Miguel. - La Doctrina de la Seguridad Social. P. 414, 417, 418, 32, 33, 34.
- (9). - Simons, Sir. Jhon. - English Sanitary Institution. P. 446.
- (10). - Luzuriaga, Lorenzo. - Historiade la Educación Pública. P. 51 a 85.
- (11). - Marti Buffill, Carlos. - Tratado Comparado de Seguridad Social. P. 54, 55.
- (12). - Deupeyroux, J.J.. - Cuadrnos Técnicos del C.I.E.S.S. No. 3, Consideraciones sobre la Seguridad Social. P. 31, 32.
- (13). - Bernaldo de Quirós, Juan. - Apuntes de Clase Dictados en 1971 en Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Sobre: La Formación Concepto y Naturaleza de la Seguridad Social. P. 21, 22, 25.
- (14). - I.M.S.S. El Seguro Social en México, Antecedentes y Legislación. Convenios Recomendaciones y Conclusiones en Materia Inter nacional. México, 1971. Tomo III P. 909-913. "Declaración Universal de los Derechos Humanos"
- (15). - Conferencia Internacional Americana, 9 Reunión. 1948. Unión Panamericana, Washington, D.C. 1949. Cap. II, Principios, Art. 5.
- (16). - Feuraud, L. - Una Subestructura de la Seguridad Social a Prueba de Depreciaciones Monetarias.
- (17). - Jellinek, J. - Teorfa General del Estado. P. 332.
- (18). - Bernaldo de Quirós, Juan. - Consideraciones en Torno a la Segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social. P. 2.

- (19). - Bernaldo de Quirós, Juan. - Régimen Jurídico de la Seguridad Social. P. 3, 11.
- (20). - Seminario Sobre Seguridad y Planificación Nacional: Revista Seguridad Social del C.P.I.S.S. No. 48, 49. P. 237, 253.
- (21). - Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. - Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. P. 6, 7, 8, 17, 71.
- (22). - Schaller, F. - Derecho del Trabajo. - P. 53, 59.
- (23). - Mendieta y Nuñez, L. - La Administración Pública en México. P. 25.
- (24). - F. A. Kirpatrik. - Los Conquistadores Españoles y Salvador de Madañaga, Cristóbal Colón.
- (25). - Otscapequi, José Marfa. - Manual de Historia del Derecho Español de los Indios. P. 203, 205.
- (26). - Cedulaario Indiano, Libro Primero. P. 219 y siguientes.
- (27). - Zavala, A. Silvio. - La Utopía de Tomas Moro en la Nueva España y otros Estudios.
- (28). - Díaz Lombardo, Antonio. - México y la Seguridad Social. Tomo Primero. P. 406.
- (29). - Manzanilla Schaffer, Victor. - Reforma Agraria Mexicana. P. 23 y sig.
- (30). - García Cruz, Miguel. - El Seguro Social en México, Desarrollo, Situación y Modificaciones en sus primeros 25 años de acción. P. 16, 17, 37, 41, 42, 43.
- (31). - Parra, Porfirio. - Sociología de la Reforma. P. 88.
- (32). - Zarco, Francisco. - Historia del Congreso Constituyente de 1856-57. P. 451.
- (33). - Álvarez Amézquita, José. - Historia de la Salubridad y de la Asistencia en México. Tomo Primero. P. 275 y sigs.
- (34). - Ley Sobre Accidentes del trabajo y Enfermedades Profesionales para el Estado de México, del 30 de abril de 1904.
- (35). - Bodenheimer, Edgar. - Teoría del Derecho. P. 41, 42, 43.
- (36). - Silva Herzog, Jesús. - Breve Historia de la Revolución Mexicana. P. 96, 97, 98, 124.
- (37). - Blas Urrea. - Obras Políticas. P. 492.
- (38). - Planes Políticos y Otros Documentos. P. 68, 70.
- (39). - Naranjo, Francisco. - Diccionario Biográfico Revolucionario. P. 276, 282.

- (40). - Antecedente de la Ley del Seguro Social, I.M.S.S. P. 5, 6, 450, 451.
- (41). - Barragán Rodríguez, Juan. - Historia del Ejército y la Revolución Constitucionalista. Tomo I. P. 215, 219.
- (42). - Fabila, Manuel. - Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. P. 270, 274.
- (43). - Ley del Trabajo del Estado de Yucatán. P. 24 y siguientes.
- (44). - Trueba Urbina, Alberto. - Tratado de Legislación Social. P. 107.
- (45). - García Romero. - Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-17 Tomo II. P. 115.
- (46). - Rouaix, Pastor. - Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. P. 101 y siguientes.
- (47). - Código del Trabajo para el Estado de Puebla del 14 de Noviembre de 1921.
- (48). - Proyecto de Ley del Seguro Social Obrero. Artículos 4.5 y siguientes.
- (49). - Vasconcelos, José. - El Preconsulado. P. 203 y siguientes.
- (50). - Obregón, Alvaro. - Discursos, Segunda Parte, P. 382, y siguientes
- (51). - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. P. 93.
- (52). - Secretaría de Gobernación, - Informe que rinde el C. Presidente General Abelardo Rodríguez, 1934.
- (53). - Conferencia Interamericana de Seguridad Social. - Monografías Nacionales Americanas sobre Seguridad Social, No. 1 México P. 13, 14.
- (54). - Secretaría de Gobernación, - Mensaje de la Nación lo. de Septiembre de 1940.
- (55). - I.M.S.S. El Seguro Social en México, Antecedentes y Legislación. Convenios Recomendaciones y Conclusiones en Materia - Internacional, México, 1971, - Tomo I. P. 66, 80, 587, 591, 593.
- (56). - Secretaría de Gobernación. - Informe que rinde el C. Presidente de la - República General Manuel Avila Camacho, 1942. P. 69.
- (57). - Novelo, Gastón. - Recursos Humanos y Seguridad Social en: Seguridad Social (Revista de la C.I.S.S.) No. 65 México, 1970
- (58). - Mesa Redonda OIT-CISS, II Reunión, México 1969, - Seguridad Social y Recursos Humanos.

- (59). - Oficina Internacional del Trabajo. - El Empleo como Objetivo de Desarrollo Económico. - Informe de una Reunión de Expertos, Ginebra 1961.
- (60). - Oficina Internacional del Trabajo. - La Seguridad Social en la Américas. México, 1967.
- (61). - Oficina Internacional del Trabajo. - Los Recursos Humanos para la Industrialización. - Algunos Aspectos de la Política General de la Planificación. Ginebra, 1967.
- (62). - Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. - Manual Interamericano de Seguridad Social. Gral. México, 1967.
- (63). - Banco Interamericano de Desarrollo. - Progreso Socio-Económico en América Latina. - Washington, 1969.
- (64). - Oficina Internacional del Trabajo. - Programa Mundial del Empleo. - Memoria del Director General de la Conferencia Internacional del Trabajo. - Ginebra, 1969.
- (65). - I.M.S.S. Depto. de Estadística. - Anuarios Estadísticos de Servicios Médicos y Recursos Humanos y Materiales, Ambito Geográfico de Operación y Población Amparada, Etc. - 1971-1972
- (66). - Ley del Seguro Social. I.M.S.S. 1972.
- (67). - México, S.I.C. Dirección General de Estadística. - Noveno Censo General de Población 1970.

NOTA: La mayor parte de estas obras fueron consultadas en la Hemeroteca de Seguridad Social, con Sede en el C.P.I.S.S. - C.I.E.S.S. en la Unidad Independencia del Seguro Social.

Biblioteca del Autor.

#### SIGLAS

1. - C.I.S.S. - Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
2. - C.P.I.S.S. - Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.
3. - C.I.E.S.S. - Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.
4. - O.I.T. - Organización Internacional del Trabajo.
5. - A.I.S.S. - Asociación Internacional de la Seguridad Social.
6. - O.E.A. - Organización de los Estados Americanos.