

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



La Organización Internacional del Trabajo
y la
Seguridad Social en América Latina.

T E S I S

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
ADOLFO MALDONADO ARCINIEGA
M E X I C O , 1 9 7 3



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 madre: Sra. Rosa Arciniega de Maldonado, quien me dió todo sin pedirme nada, cuyo ejemplo y presencia espiritual me guía en la dura lucha de la vida.

A mi padre: Sr. A. Leonel Maldonado. Con mucho cariño le dedico este trabajo como una pequeña muestra de gratitud, por la confianza en mí depositada.

*A mi esposa: Sra. Antonieta G. de Maldonado,
como un testimonio de amor por el apoyo
brindado para lograr esta meta.*

*A mis hijas: Sandra y Georgina, la alegría de
mi vida.*

*A mis hermanos: Guillermina, Graciela, Ar-
turo, Amparo, Leonel, Rosa María y Roberto,
con eterno afecto.*

Al Sr. Lic. Ignacio Javier Navarro V.: Con mi más profundo agradecimiento por su valiosa colaboración en la realización de este trabajo.

Con gratitud y respeto: A la Universidad Nacional Autónoma de México, la Facultad de Derecho y a mis queridos maestros.

*Por la oportunidad brindada a quien supo
transmitirme sus conocimientos y virtudes ha-
cia el Derecho. Lic. Humberto Romero Farías.*

A todos mis compañeros y amigos.

PROLOGO

P R O L O G O

La Filosofía y la Historia nos enseñan que cada hombre busca darle a su vida una determinada finalidad, - la cual siendo personal, no se confunde con las de los demás seres humanos. Sin embargo esa finalidad puede ser clasificada y presentada en tres grandes grupos genéricos, que son: - el Bien, la Belleza y la Verdad.

El hombre de tendencias religiosas buscará el bien, dentro de la concepción que del mismo le dé su religión; el artista, en toda la variada gama de esta rama de la actividad humana, tratará de encontrar la belleza a través - de alguna manifestación concreta del arte; por su parte, el espíritu del científico intentará llegar a la verdad, o cuando menos a "su verdad".

No se descartan desde luego formas de actividades combinadas que por lo tanto, en su fin buscarán también metas combinadas.

Pero si la búsqueda del fin propio, aglutina a los hombres en diferentes grupos, a todos los une un pensamiento y algo muy cercano a cada uno de sus propios fines, - es decir su seguridad.

La seguridad, muchas veces no confesada o aún escondida en el fondo del alma de cada hombre que busca que su porvenir sea más agradable y que represente la certeza de un bienestar, en el curso de su vida, en la enfermedad y en la vejez, el conjunto de esa ansia de seguridad individual - trajo como consecuencia la necesidad de la Seguridad Social.

Entiendo por Seguridad Social: "La prevención

y solución de todo peligro, daño y riesgo en la sociedad en general". Esto nos dá un tema demasiado amplio para una tesis profesional sobre todo por la modesta experiencia del autor y los raquíticos medios a su disposición.

De ahí la necesidad de limitar el presente estudio a la evolución que ha sufrido la seguridad Social al nivel del Derecho Internacional Público, enfocándolo particularmente a la América Latina y a los principales Organismos de Seguridad Social en nuestro País.

La Seguridad Social no es problema de un país o de una región determinada de la tierra, abarca todo el globo terrestre y sus soluciones no se pueden dejar a la exclusiva decisión de Organismos Nacionales y la mejor demostración de esta aseveración, está en el hecho de que la Organización de las Naciones Unidas, máximo Organismo del Derecho Internacional Público, cuenta con varios sectores especializados en la Seguridad Social.

Si no estuviera suficientemente justificado el interés por el tema de la Seguridad Social, el aval que otorga la preocupación de las Naciones Unidas, sería suficiente garantía de la máxima importancia que el tema conlleva.

INDICE GENERAL

INDICE GENERAL

CAPITULO PRIMERO.

"ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN DIVERSAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES".

	Página
I.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	2
A.- Estructuración.....	4
1.- La Conferencia Internacional del Trabajo	4
2.- La Oficina Internacional del Trabajo....	5
B.- Funciones.....	6
II.- LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SO-- CIAL.....	15
A.- Estructuración.....	17
1.- La Asamblea Plenaria.....	17
2.- El Comité Permanente.....	18
3.- La Comisión Ejecutiva.....	18
4.- La Secretaría General.....	19
B.- Funciones.....	19
III.- LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SO-- CIAL.....	19
A.- Estructuración.....	20
1.- La Asamblea General.....	20
2.- El Consejo.....	20
3.- La Mesa Directiva.....	20
B.- Funciones.....	21

CAPITULO SEGUNDO.

"LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA"

IV.- ANTECEDENTES HISTORICOS.....	24
A.- Latinoamérica.....	24
B.- Primera Epoca.....	27

	Página
C.- Segunda Epoca.....	31
D.- Tercera Epoca.....	32
E.- Cuarta Epoca.....	34
V.-LA SEGURIDAD SOCIAL CONTEMPORANEA EN AMERICA LATINA.....	36

CAPITULO TERCERO.

"LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO".

VI.-ANTECEDENTES HISTORICOS.....	50
A.- Epoca Colonial.....	50
B.- México Independiente.....	52
VII.-ANTECEDENTES LEGALES.....	54
A.- El Congreso Constituyente de 1917.....	61
B.- La Constitución Política de México.....	65
C.- El Artículo 3o. Constitucional.....	66
D.- Artículo 27 Constitucional.....	66
E.- Artículo 123 Constitucional.....	67
VIII.-ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO....	69
A.- Instituto Mexicano del Seguro Social....	69
B.- Instituto de Seguridad y Servicios So- ciales de los Trabajadores al Servicio - del Estado.....	74
C.- Seguro Social de Marineros y Militares....	78
D.- Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera	79

CAPITULO CUARTO.

"LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACION
INTERNACIONAL DEL TRABAJO".

IX.- ESTRUCTURA Y BASES DE LA ORGANIZACION INTER- NACIONAL DEL TRABAJO.....	83
A.- El Código Internacional.....	84

B.- Estructuración.....	85
1.- La Conferencia Internacional.....	85
2.- La Oficina Internacional del Trabajo....	86
3.- El Consejo de Administración.....	86
X.- LA NORMA MINIMA DE SEGURIDAD SOCIAL.-PRESTACIONES.....	87
A.- Asistencia Médica.....	87
B.- Prestaciones Monetarias de Enfermedad.....	88
C.- Prestaciones de Vejez.....	88
D.- Prestaciones en caso de accidente de Trabajo o Enfermedades Profesionales.....	89
E.- Prestaciones de Maternidad.....	89
F.- Prestaciones de Invalidez.....	90
G.- Prestaciones de Sobrevivientes.....	90
XI.- PRINCIPALES CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y TRABAJO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO RATIFICADOS POR MEXICO.	91
A.- Ratificación de Convenios.....	91
B.- Convenios.....	92
CONCLUSIONES.....	96
BIBLIOGRAFIA.....	99

CAPITULO PRIMERO

C A P I T U L O P R I M E R O

"ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN DIVERSAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES"

S U M A R I O:

I.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.-A.-Estructura
ción.-1.-La Conferencia Internacional del Trabajo.-2.-La Ofi
cina Internacional del Trabajo.-B.-Funciones.-II.-LA CONFE--
RENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.-A.-Estructura - -
ción.-1.-La Asamblea Plenaria.-2.-El Comité Permanente.-3.--
La Comisión Ejecutiva.-4.-La Secretaría General.-B.-Funcio--
nes.-III.-LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
A.-Estructuración.-1.-La Asamblea General.-2.-El Consejo.- -
3.-La Mesa Directiva.-B.-Funciones.

"ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN DIVERSAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES"

I.-LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Por lo reducido de este estudio solo me referiré someramente a los antecedentes históricos de la Organización Internacional del Trabajo, Organismo Especializado -- que fué creado en el año de 1919 en cumplimiento de la Cláusula XIII del Tratado de Versalles, que puso fin a la primera guerra mundial, estuvo asociado a la Sociedad de las Naciones, pero gozando de un alto grado de independencia y su misión principal sería la de crear, fomentar y procurar un Derecho Internacional del Trabajo fundado en los principios generales de la Seguridad Social que influyera en los lineamientos rectores de las legislaciones nacionales y garantizar la protección del trabajador en el campo internacional.

"A fines del siglo XVIII y principios del --- siglo XIX, empezaron a conocerse las inquietudes de algunos hombres, preocupados por encontrar solución a los problemas del trabajo que desbordaban los confines de sus países. Desde entonces las ideas de unos, las iniciativas de otros y -- sobre todo, la necesidad sentida en grado creciente de establecer una legislación internacional sobre el trabajo, fueron trazando el camino y formando el ambiente requerido para llegar a la creación de la Organización Internacional del -- Trabajo". (1).

(1) "Rutas de Paz".- Publicación editada por el servicio de información de la O.I.T.- Ginebra Suiza 1966.- Pág. 4.

"La idea de una Organización Internacional ca paz de crear un Derecho Internacional del Trabajo, no es nueva, nació al mismo tiempo que el Derecho del Trabajo, pero es en el Tratado de Versalles donde adquirió su primer esplendor. La Segunda Guerra Mundial sólo detuvo su normal funcionamiento pero su fuerza crece y es hoy, sin duda la Organización Internacional más fuerte, y tal vez, la fuente mejor del derecho de nuestros días". (2).

A partir del año de su creación la Organización Internacional del Trabajo, ha establecido infinidad de proyectos para mejorar las condiciones generales de vida de la clase laboral y podemos afirmar que los resultados han sido magníficos proyectándose a los estados miembros que han estado integrando a sus legislaciones los postulados planteados por esta organización a fin de lograr nuevas conquistas que beneficien no sólo a la clase obrera, sino a todos los miembros de la colectividad, que ven esperanzados la posibilidad de vivir un mundo futuro en el que sean superadas las injusticias, el hambre y la inseguridad.

De lo anterior podemos concluir que la Organización Internacional del Trabajo es un organismo especializado, de Derecho Internacional Público y que fué el primero que ingresó a la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1946.

(2) De la Cueva, Mario.- "Derecho Mexicano del Trabajo".- -- Vol.I, Nov. 1963.- Editora de Libros, Revistas y Folletos S. de R. L.- Pág. 308.

"La Organización Internacional del Trabajo es una Organización Internacional Permanente, de naturaleza técnica y con propósito específico.

En sus orígenes fué constituida como un organismo técnico dependiente de la Sociedad de las Naciones que serviría a ésta para la realización de una finalidad que era propia de la Sociedad de las Naciones y la cual es el deseo de lograr en todos los estados un régimen de justicia social; sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo ha adquirido una vitalidad y una fuerza propias, que le han permitido devenir en un organismo internacional autónomo". (3).

A.- Estructuración.

La Organización Internacional del Trabajo, es el único organismo especializado dentro de las Naciones Unidas, que tiene carácter tripartita, sus delegaciones están integradas por cuatro delegados, dos son representantes del Gobierno, uno de los patrones y uno de los trabajadores.

La Organización Internacional del Trabajo se compone de tres órganos:

1.- La Conferencia Internacional del Trabajo.- Es el órgano supremo, se reúne una vez al año, asisten delegados, asesores y consejeros de los estados miembros, -- asisten así mismo, representantes de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales especializados.

(3) De la Cueva, Mario.- Opus citado.- Pág. 312.

Cada delegado ya sea del gobierno, de los patronos o de los trabajadores, debe estar asistido por dos -- consejeros técnicos como máximo, en cada uno de los puntos a tratar en la conferencia. Las sesiones de la conferencia son públicas, excepto cuando se haya decidido lo contrario.

Las atribuciones de la conferencia como órgano supremo de la Organización Internacional del Trabajo son las siguientes:

1a.- Adopta convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, así como las resoluciones tendientes a elevar las normas de trabajo en todo el mundo.

2a.- Designar los miembros del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo.

3a.- Examinar la forma en que los estados --- miembros aplican los convenios ratificados.

4a.- Adopta el presupuesto de la Organiza---- ción Internacional del Trabajo financiado por los estados - miembros.

5a.- Brinda una tribuna en la cual los esta-- dos miembros pueden en debate público discutir sus proble--- mas.

2.- La Oficina Internacional del Trabajo.- Es la Secretaría permanente de la Organización Internacional -- del Trabajo, su sede se encuentra en Ginebra, Suiza. Sue fun

cionarios no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno o autoridad ajena a la organización.

Sus actividades son:

1a.- Es un centro de documentación e investigación.

2a.- Prepara los informes que sirven de base para los trabajos de conferencias y reuniones de la Organización Internacional del Trabajo en todo el mundo.

3a.- Orienta el trabajo de los expertos en -- las investigaciones realizadas en distintos países.

4a.- Edita estudios, estadísticas, informes, - revistas y publicaciones periódicas de interés mundial.

5a.- Da a conocer a los estados miembros de - la Organización Internacional del Trabajo los medios que cada uno emplea para superar las condiciones de vida de los -- trabajadores y sus familias.

B.- Funciones.

Dentro de las funciones de la Organización Internacional del Trabajo, encontramos como primordial el establecimiento de un derecho internacional del trabajo, que inspire las legislaciones nacionales regulando las relaciones humanas derivadas de las relaciones obrero patronales, regulación que se hace necesaria atendiendo a la urgente atenuación y solución de los problemas que se originan y las conse

cuencias nefastas que producen, tales como la explotación de los económicamente débiles, la miseria, la inseguridad del trabajador y como consecuencia de su familia. En resumen, es el establecimiento de una legislación internacional del trabajo que tienda a obtener un mejoramiento en las condiciones generales de vida de la clase trabajadora en el ámbito internacional.

Los postulados básicos y fines de la Organización Internacional del Trabajo los encontramos en tres importantes documentos que vienen a integrar la constitución jurídica de la misma, ellos son el preámbulo de la parte trece del Tratado de Versalles, la declaración de Filadelfia de 1944 y la Carta de las Naciones Unidas del año de 1945.

A continuación transcribo los documentos que integran la constitución jurídica de la Organización Internacional del Trabajo.

PREAMBULO DE LA CONSTITUCION.

"Considerando que una paz universal y permanente no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social".

"Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que constituye una amenaza para la paz y la armonía universales, y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, la fijación de una duración má

xima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección del trabajador contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes del trabajo, a la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, a las pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, al reconocimiento del principio del salario igual por un trabajo de igual valor, a la afirmación del principio de la libertad sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas".

"Considerando que la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano pone obstáculos a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los obreros en sus propios países".

"Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y humanidad, así como por el deseo de asegurar una paz mundial duradera, y con el propósito de lograr los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo".

DECLARACION DE FILADELFIA.

La Declaración de Filadelfia reza como sigue:

"La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo realizada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta, a los diez días del mes de mayo de

1944, la presente declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios - que debieron inspirar la política de sus miembros.

I

"La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, particularmente que:

a) el trabajo no es una mercancía;

b) la libertad de expresión y de asociación - son esenciales para el progreso constante;

c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes;

d) la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concentrado, en el - - - - cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático a fin de promover el bienestar común.

II

"Convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente el acierto de la declaración contenida en la - Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, -

según la cual sólo puede establecerse una paz duradera si -- ella está basada en la justicia social, la conferencia afirma que:

a) Todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades;

b) Lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional.

c) Toda la política nacional e internacional y las medidas nacionales e internacionales, particularmente de carácter económico y financiero, deben apreciarse desde este punto de vista y aceptarse sólo cuando favorezcan y no impidan, el cumplimiento de este objetivo fundamental.

d) Incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, a la luz de este objetivo fundamental todas las políticas y medidas internacionales de carácter económico y financiero y;

e) Al cumplir las tareas que se le confían, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes puede incluir en sus decisiones y recomendaciones -- cualquier disposición que considere apropiada.

III

"La Conferencia reconoce la solemne obligación de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, en tre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar;

a) la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida;

b) el empleo de trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de dar la máa amplia medida de sushabilidades y conocimientos, de aportar su ma--yor contribución al bienestar común;

c) el suministro como medio para lograr este fin y bajo las garantías adecuadas para todos los interesa--dos, de posibilidades de formación profesional y la transfe--rencia de trabajadores, incluyendo las migraciones de traba--jadores y colonos;

d) el reconocimiento efectivo del derècho al contrato colectivo de trabajo, la cooperación de empresas y trabajadores en el mejoramiento continuo de la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleado--res en la preparación y aplicación de medidas sociales y eco--nómicas;

e) la extensión de las medidas de seguridad - social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección, y asistencia médica completa;

f) protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;

g) protección de la infancia y de la maternidad;

h) el suministro de alimentos, vivienda y facilidades de recreo y cultura adecuadas;

i) la garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales.

IV

"Convencida de que una más completa y amplia utilización de recursos productivos del mundo, necesaria al cumplimiento de los objetivos enumerados en esta declaración, puede lograrse mediante una acción eficaz en el plano internacional y nacional, comprendiendo medidas que tiendan a aumentar la producción y el consumo, a evitar fluctuaciones -- económicas graves, a realizar el progreso económico y social de regiones menos desarrolladas, a garantizar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos, a fomentar un comercio internacional -- de alto y constante volúmen, la conferencia brinda la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiera confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así -- como en el mejoramiento de la salud, de la educación y del -- bienestar de todos los pueblos.

V

"La conferencia afirma que los principios enunciados en esta declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si, en las modalidades de su aplicación, debe tenerse debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada uno, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes, así como a los que ya han alcanzado la etapa en la que se gobiernan por sí mismos, interesa a todo el mundo civilizado". (4)

"LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS"

Este documento se firmó en San Francisco, California, el 26 de junio de 1945, teniendo como fin: "el procurar la colaboración entre los pueblos para conseguir un régimen de justicia social, aplicable a todos los hombres". En el preámbulo de la carta se señala: "los pueblos de las Naciones Unidas están dispuestos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad"

En el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas se señala que con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y el de libre determinación de los pueblos, la Organización de las Naciones Unidas promoverá:

(4) "Rutas de Paz".- Publicación de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.- Diciembre de 1966.

a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico social.

b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo.

c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de tales derechos y libertades. (5)

Con el objeto de lograr la realización de los fines antes enumerados, el artículo 61 de la Carta de las Naciones Unidas estableció el Consejo Económico y Social, organismo al cual se encuentra asociada la Organización Internacional del Trabajo en su carácter de organismo internacional especializado, a fin de coadyuvar a la realización de los fines consignados, mediante la adopción conjunta de recomendaciones internacionales.

Haciendo un análisis de los postulados que -- contienen los documentos mencionados, se puede observar que esencialmente no han variado, desde la constitución de la Organización Internacional del Trabajo hasta el momento la finalidad esencial es la misma: Luchar por la obtención de una seguridad y una justicia social a través de la colaboración internacional.

(5) Carta de las Naciones Unidas.- Oficina de Información Pública.- Nueva York.

II.-LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Bajo los auspicios de la Oficina Internacional del Trabajo y con motivo de la inauguración del Hospital del Seguro Social Obrero se reunió en Lima un grupo de representantes de los Gobiernos e Instituciones del Seguro Social de los países americano, quienes acordaron la creación de un -- Comité Interamericano de iniciativas en Materia de Seguridad Social, con el objeto de establecer posteriormente un organismo permanente de colaboración entre los países de América en el campo de la Seguridad Social. (6)

Es el Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social, el antecedente inmediato de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, el Comité tuvo dificultades para su fundación ya que no todos los representantes de los países que concurrieron tenían plenos poderes, ni estaban plenamente autorizados e informados de la política de Seguridad Social de sus países, como caso concreto tenemos el del Embajador de México en el Perú quien manifestó que su gobierno no lo había acreditado para intervenir y suscribir el documento constitutivo del Comité ya que sólo tenía facultades para representar a su país en la entrega de los servicios del Hospital Obrero de Lima.

Cumpliendo con la resolución I de la Reunión-

(6) "Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social".- Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.- Secretaría General.- México 1967.- Págs. 15 y 16.

de Lima que a la letra dice: "Se constituye un Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social para hacer posible un cambio organizado y permanente de informaciones entre los Institutos de Seguridad Social de los países de América, que pueda servir de base para la constitución futura de una Conferencia Interamericana de Seguridad Social". (7).

El Comité, actuando en coordinación con el gobierno de Chile citaron para la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social a la que asistieron 21 países incluyéndose a Canadá, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, estuvo representado por una delegación tripartita, así como la Oficina Sanitaria Panamericana.

La Conferencia fué inaugurada el 10 de septiembre de 1942 dentro de la más cordial convivencia y los mejores deseos de que la organización establecida sirviera para impulsar y perfeccionar los Seguros Sociales en el continente.

En la última sesión de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada el 16 de sep---

(7) "Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social".- Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.- Secretaría General.- México 1967.-Pág. 18

tiembre del mismo año, se aprobó la resolución final número quince que viene a ser la carta constitutiva de la conferencia, debe hacerse notar que en esta conferencia se aprobó el proyecto de Ley del Seguro Social Mexicano (14 de septiembre de 1942).

En consecuencia la Conferencia Interamericana de Seguridad Social es el organismo internacional de carácter permanente de los países americanos, para desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones e instituciones de seguridad social, así como para lograr el progreso y perfección de ésta. Entiende la conferencia por Seguridad Social "una economía autentica y racional de los recursos y valores humanos, que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y filosófico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida-productiva".

Es prudente mencionar dos declaraciones, la de Santiago de Chile de 1942 y la declaración de México de 1960, ambas inspiradas en un mismo espíritu: el de la eliminación de la inseguridad social.

A.- Estructuración.

De acuerdo con los estatutos de la conferencia aprobados en Santiago de Chile en 1942, la misma está formada o estructurada por cuatro órganos que son:

- 1.- La Asamblea Plenaria de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que trabaja mediante reuniones y cuya base constitucional es el artículo 1o. de los Estatutos.

2.- El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Organismo Ejecutivo de la Conferencia que trabaja a base de reuniones y cuyo origen constitucional es el artículo 30. de los Estatutos, constituido por un Delegado Titular y por lo menos por un Delegado Suplente designado por cada país y por los representantes de los tres grupos -- del Consejo de Administración y del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, del Secretario General de la Unión Panamericana y del Director de la Oficina Panamericana de la Salud.

Desde su creación en 1942, la Sede del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, estuvo en la Ciudad de Montreal, Canadá donde se había trasladado la Oficina Internacional del Trabajo con motivo de la Segunda Guerra Mundial hasta que ésta retornó a su sede habitual, Ginebra en 1947, a principio del año de 1953 se ubicó la sede -- del comité en la Ciudad de México, en donde permanece hasta la fecha, por sugerencia del Doctor Luis Alvarado, Subdirector General de la Oficina Internacional del Trabajo que fue aprobada por la Comisión Ejecutiva que se reunió con motivo de la Cuarta Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en México en 1952.

3.- La Comisión Ejecutiva o Cuadro Ejecutivo del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social que tiene su origen en el Artículo 70. de los Estatutos, con una delimitación mayor en el artículo 16 del reglamento del Comité Permanente y trabaja por correspondencia mediante las relaciones entre la Secretaría General y sus miembros, está integrada por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro miembros elegidos por y de entre los miembros del Comité Permanente y de la cual forman parte también el representante del país en el cual se celebrará la próxima reunión de la confe-

rencia.

4.- La Secretaría General, cuya base constitucional es el Art. 9o. de los Estatutos y cuyas atribuciones no han sido establecidas pertinentemente. (8)

B.- Funciones.

Para cumplir su objetivo la conferencia organiza reuniones internacionales, a fin de permitir a sus miembros el intercambio de informaciones y experiencias, también celebra reuniones regionales de seguridad social, para estudiar los problemas característicos en determinada región, y publica estudios e informes sobre Seguridad Social, Medicina Social y Servicios Sociales.

Toma la iniciativa en los análisis de problemas particulares de Seguridad Social y organiza reuniones de carácter técnico para su discusión.

III.- La Asociación Internacional de la Seguridad Social.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) que hasta 1947 llevaba el nombre de "Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales", fue fundada en Bruselas, el 4 de octubre de 1927.

(8) Revista Seguridad Social No. 60.- Año XVIII.- Epoca -- III.- Nov.- Dic., 1969.- México, D. F.- Contraportada.

Sus miembros son departamentos gubernamentales, instituciones centrales, de federaciones nacionales de instituciones o de mutualidades que administran la seguridad social o una de sus ramas. La Asociación cuenta actualmente con 219 miembros y 53 miembros asociados (colaboradores técnicos) en 94 países representando más de 500 millones de asegurados.

A.- Estructuración.

Los principales órganos de la Asociación son:

1.- La Asamblea General: compuesta hasta de cinco delegados de cada organización miembro; se reúne cada tres años.

2.- El Consejo: compuesto de un delegado titular o delegado suplente de cada país representado en la A. I. S. S., se reúne inmediatamente antes y después de cada asamblea general.

3.- La Mesa Directiva: elegida por el Consejo, compuesto por el Presidente, el Tesorero, el Secretario General, dos representantes de la A. I. S. S.; cerca del Co-

mité de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo en Seguridad Social, los presidentes de nueve reuniones permanentes técnicas de la Asociación y otros catorce miembros; se reúne por lo menos una vez al año.

El consejo de la A. I. S. S., ha instituido comisiones permanentes para ocuparse de los problemas de las principales ramas de la Seguridad Social y comisiones regionales para hacer frente a las necesidades particulares de los continentes de Africa, América y Asia. (9)

B.- Funciones.

La misión de la asociación es colaborar, en el ámbito internacional, en la protección, fomento y desarrollo de la seguridad social, por todo el mundo, merced a su mejora técnica y administrativa.

Las funciones o actividades de la asociación pueden clasificarse principalmente en los cinco aspectos siguientes:

1o.- Organización de Reuniones Técnicas In-

(9) Revista Seguridad Social No. 60.- Año XVIII.- Epoca III.- Nov.- Dic., 1969.- México, D. F.- Contraportada.

ternacionales, de discusiones en mesas redondas y seminarios de seguridad social.

20.- Intercambio de información, comparación de experiencias y mutua asistencia técnica entre miembros.

30.- Estudios e investigaciones acerca de cuestiones de seguridad social.

40.- Publicación y difusión de documentación sobre seguridad social.

50.- Colaboración con otras organizaciones internacionales en el campo de la seguridad social.

Dentro de su actividad la Secretaría General de la Asociación publica en inglés, francés y alemán el boletín mensual de la Asociación Internacional de la Seguridad Social; el cual contiene artículos, estudios y la más reciente información sobre la evolución de la seguridad social en todo el mundo; la revista en castellano "Seguridad Social" - se publica cada dos meses en colaboración con el Comité Interamericano de Seguridad Social; también se publica en japonés una versión del boletín bajo el patrocinio de las instituciones japonesas miembros de la A. I. S. S. Además, se publican trimestralmente ediciones especiales del boletín para los países de lengua árabe y para Asia. La revista internacional de actuariado y estadística de la seguridad social -- aparece anualmente en inglés, francés, alemán y español.

CAPITULO SEGUNDO

C A P I T U L O S E G U N D O .

"LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA".

S U M A R I O :

IV.- ANTECEDENTES HISTORICOS.- A.-Latinoamérica.- B.-Primera Epoca.- C.-Segunda Epoca.- D.-Tercera Epoca.- E.-Cuarta Epoca.- V.-LA SEGURIDAD SOCIAL CONTEMPORANEA EN AMERICA LATINA.

"LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA"

IV.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

En esta primera parte del capítulo que nos ocupa, nos referiremos en forma somera a los antecedentes de la seguridad social en nuestro continente referidos a pueblos o estados en siglos anteriores hasta principio del actual.

A.- Latinoamérica.

Entre los pueblos que habitaron América antes de la llegada de los españoles, según historiadores de aquella época la seguridad social tuvo indicios en los campos de ayuda mutua, beneficencia y asistencia social.

Los incas dividían su sociedad en tres esferas: la de los gobernantes, la de los religiosos y la del inca. El gobierno le otorgaba la tierra al inca para su cultivo y éste dividía los frutos obtenidos en tres porciones; una destinada a la clase gobernante que posteriormente se derivaba hacia un fondo común para las viudas, enfermos y heridos que resultaran de la luchas; otra, para el culto al sol; y la última, destinada al pueblo, que se fraccionaba a su vez, en lotes denominados "tupus", que correspondían a cada familia en proporción a su composición. Las tierras otorgadas al pueblo por el gobierno eran comunales. Con motivo del fondo común se constituyó la Ley de hermandad, a través de ésta, los hombres sanos y fuertes trabajaban la tierra por los inválidos y ancianos que no podían hacerlo por ellos mismos.

En el pueblo azteca, existían, cercanos a -- los templos, almacenes de abastecimiento destinados a las necesidades del imperio, dentro de los cuales destacaban: el reparto de comida y ropa que se les daba a los pobres. Había también hospitales a donde concurrían los enfermos y heridos, estos hospitales eran sostenidos por el emperador.

En este pueblo las clases sociales también -- estaban plenamente determinadas, al rey era la autoridad suprema, le seguían en categoría los sacerdotes como representantes del poder divino; los guerreros de alta categoría, -- nobles en su mayor parte; la nobleza en general, representada por las familias de mayor tradición e importancia, y por último el pueblo. (10).

Igual que en el pueblo inca, el rey era el -- dueño absoluto de todas las tierras, generalmente en sus conquistas dividía la tierra adquirida en tal forma que: una -- parte la separaba para él; otra la otorgaba a los guerreros condicionándola o no según el mérito que tuvieran y el resto la destinaba a los nobles de la casa real o a los gastos del culto de la tierra, o a los gastos públicos. La tierra destinada a los barrios era el capulalli.

En el pueblo maya la nobleza tenía sus casas -- en la ciudad de Mayapán, vivían fuera de la ciudad los vasallos y tributarios. (11). Las tierras de los mayas eran comunales.

(10) Menéndez y Núñez.- "El Problema Agrario de México". -- Editorial Porrúa. 1966, Pág. 5.

(11) López Galindo Diego.- "Historia de Yucatán". Madrid -- 1628, Libro IV, Cap. III, Pág. 178.

Durante el período colonial, en los territorios españoles y portugueses de América se concedían a militares y funcionarios civiles (también a algunos funcionarios religiosos) pensiones por edad avanzada, invalidez o cumplimiento de años y servicios. Se otorgaban pensiones a viudadas o huérfanos de servidores del estado. En algunos empleos las pensiones constituían un derecho oficialmente reconocido y en otros una gracia del soberano, aunque en estos últimos casos las pensiones estaban sujetas a reglas y condiciones determinadas, de modo que en cierto sentido se habían institucionalizado. (12).

En todo caso es interesante notar que un factor determinante de la protección era la pertenencia a ciertos grupos profesionales o el ejercicio de determinados cargos o empleos.

Cuando las colonias se independizaron en los primeros decenios del siglo XIX, los nuevos estados siguieron la tradición de otorgar pensiones a militares, como ejemplo en el Brasil se reconocieron derecho a pensiones a las viudas y huérfanos de los oficiales de la marina en el año de 1827, a la familia de ciertos funcionarios en 1836, de empleados de correos en 1889, montepío para funcionarios del ministerio de hacienda en 1890, jubilaciones para el personal del ferrocarril central del Brasil en 1890; en Chile la primera ley de montepío militar se dicta en 1855; en Uruguay se instituyen pensiones para los empleados civiles del estado en 1838, seguros de invalidez para policías y bomberos en 1892, caja de pensiones para el personal de la enseñanza pública en 1896.

(12) R. Moles Ricardo.- "Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica".- Buenos Aires, Ediciones de Palma, -- 1962.

Se mantenía pues, el principio de ligar el -- beneficio que concedía el estado al ejercicio de cierta actividad profesional, bien determinada. Por otra parte de la -- clase de cargo o empleo ejercido dependían la cuantía y las -- condiciones de la pensión.

Sin embargo esta tendencia en mayor o menor -- grado se había hecho tradición tanto en países de América -- Latina donde su acentuación condujo a un proceso de extrema -- diversificación de la seguridad social, como en otros de la -- región donde el desarrollo posterior de aquella siguió cau -- ses de una cierta uniformidad. La tradición histórica es, -- pues, un elemento que contribuye a explicar el proceso de -- diversificación, pero es indudable que además, operaron con -- fuerza factores de orden político, económico y social.

Una exposición del desarrollo histórico de la legislación de Seguridad Social en América permite distin -- guir cuatro épocas principales, aunque ellas se superponen -- parcialmente. En cada una de éstas épocas se han observado -- ciertas características comunes a los regimenes que en el -- curso de ellos se originaron, los que en gran parte subsis -- ten todavía y cuyo conocimiento permite comprender mejor las -- tendencias y dificultades que se observan en el panorama de -- la Seguridad Social americana. (13).

B.- Primera Epoca.

La primera época está limitada, prácticamente a países de la América del Sur y a Cuba. Se inició en algu --

(13) La Seguridad Social en las Américas.- Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.- México, 1967.- -
Página 1.

nos países a comienzos del siglo y se extiende aproximadamente hasta 1935. Se caracteriza por la creación de los regímenes de jubilaciones, de pensiones de vejez y de sobrevivencia completada algunas veces por pensiones de invalidez, regímenes que todavía hoy predominan en esos países. Cabe mencionar Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay, así como en parte Colombia y Ecuador.

El que los países indicados comenzaron con jubilaciones de retiro y pensiones de sobrevivencia se debe en parte a la tradición ya establecida de concesión de pensiones por el estado a determinadas clases de funcionarios del gobierno para quienes la protección en caso de vejez y muerte tenía prioridad. El establecimiento de cajas de jubilaciones y pensiones para estas clases con fondos propios, garantizaba la concesión y el pago periódico de las prestaciones que independientemente de las vicisitudes de la vida política. Muy pronto los sistemas de jubilaciones y pensiones se extienden a ciertos sectores privados, sea porque su situación parecía justificar una protección especial, o que -- disponían de mejores medios de presión, debido a una organización gremial sólida y su posición estratégica dentro de -- la estructura socioeconómica del país; empleados de la banca, trabajadores ferroviarios, etc.

Un ejemplo interesante es Chile donde las tres grandes instituciones: Servicio de Seguridad Social (obros), Caja de Previsión de Empleados Particulares y Caja Nacional de Empleados públicos y periodistas, acogen cerca de 1'726 000 asegurados activos (1964) que representan el 92% -- de la población asegurada total, mientras que el pequeño --

resto del 8% está distribuido entre las demás veintiseis --- cajas y seis organismos auxiliares, entre aquellas seis con--- menos de 500 asegurados activos. (14).

Chile constituye una excepción a la regla general en un doble sentido; fué el primero de los países de esta primera etapa que ya implantó, en 1924, un regimen general de seguros sociales también para obreros y un regimen -- que, además de cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte, abarca la rama de enfermedades-maternidad, se empezaron a otorgar los servicios médicos a través de las instalaciones de la llamada Beneficencia Pública, que, al mismo tiempo atendía también a los sectores más pobres de la población en forma gratuita.

En Cuba antes de la reciente reforma, el funcionamiento de "cajas de retiro" había llegado al extremo de veinte cajas para los trabajadores particulares, once para los trabajadores públicos y veintiuno para profesionales, -- (entre estos últimos, seguros especiales "de los doctores en ciencia y filosofía", "del pedagogo", "del maestro agrícola y silvicultor, etc.). (15).

No existía aún un regimen general de seguro social aplicable a los trabajadores en general: empleados y obreros manuales. En las economías incipientes de esos países desde el punto de vista del desarrollo industrial, la gran masa de trabajadores estaba formada por obreros no calificados, no conscientes aún de su fuerza de clase. Debe --

(14) Superintendencia de Seguridad Social.- Santiago.- Boletín de Estadísticas de Seguridad Social.- Octubre-Diciembre de 1964.

(15) Bases Técnicas para la reforma de los Seguros Sociales informe sobre la Comisión sobre los aportes Estatales a la Seguridad Social; la Habana, 1957.

tenerse en cuenta que la noción de Seguridad Social como un derecho universal se ha desarrollado solo posteriormente.

Muchas veces los regimenes de esta primera -- época fueron creados sin el concurso de la técnica y a veces también su desarrollo posterior se caracteriza por las improvisaciones y soluciones en las que no ha privado el criterio técnico.

Entre las diferencias importantes en la legislación original y que en parte perduran se destacan, la pluralidad de regimenes y la falta de coordinación entre ellos, efecto demostrativo por falta de igualdad de derechos y obligaciones, pluralidad de instituciones aseguradoras que acrean mayores gastos administrativos y complica la administración, sistemas de protección cuyo contenido social se ha desvirtuado. Este último fenómeno es de particular importancia. (16).

En algunos países, las dificultades han ido aumentando como resultado de soluciones tomadas bajo las presiones de sectores interesados, con el agravante de que una vez concedido un privilegio a un grupo, dentro de una pluralidad de regimenes, éste suele provocar una reacción en cadena hasta llegar a situaciones fuera de la realidad financiera y social.

(16) La Seguridad Social en las Américas.- Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. México.- 1967. Página 3.

C.- Segunda Epoca.- Comienza poco antes de la Primera Conferencia Regional Americana del Trabajo, de -- Santiago en 1936 y continúa hasta la Segunda Guerra Mundial, inclusive y en el curso de ella se crean los primeros regimenes generales de Seguridad Social que se caracterizan:

a).- Por su aplicación, en principio a todos los asalariados, (a todos los obreros manuales) exceptuando eventualmente las categorías especiales como los trabajadores agrícolas y a domicilio.

b).- Inclusión de las ramas de enfermedad - maternidad además de la de pensiones.

Los regimenes originados en esta época o sus reformas ya se inspiran en alto grado en las normas internacionales relativas a los seguros sociales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, debido a la instalación de esta en América durante algunos años de la guerra y la postguerra, con la consiguiente concentración de su actividad en las Américas, así como la creación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y de su Comité Permanente que influyeron para la mejor divulgación y aceptación de los principios técnicos de la seguridad social.

Ante la evolución de los principios de la Seguridad Social y el desarrollo económico y el demográfico, muchos de los países enfrentan el problema de ajustar sus sistemas de prestaciones a esta evolución. Las reformas necesarias serán más evolutivas que revolucionarias y los sistemas con algunas excepciones tienen una base financiera más sólida, lo cual permite buscar y adoptar soluciones sin

precipitación.

La legislación de algunos países de esta época (Costa Rica, México, Panamá, Perú) incluye explícitamente un nuevo elemento, el de la extensión gradual geográfica de su campo de aplicación. Otro hecho que debe destacarse en esta época es la primera aplicación de sistemas de organizaciones familiares para grupos más o menos amplios de trabajadores: en Chile para todos los empleados del sector privado, 1942 y en el Uruguay para los sectores industrial y comercial 1943. El movimiento en este sentido no tuvo rápidos seguidores y hasta ahora, las organizaciones familiares constituyen una rama de la seguridad social relativamente poco extendida en América, en contraste con lo que ocurre en Europa e incluso en muchas de las nuevas naciones africanas.

D.- Tercera Época.

Se inicia inmediatamente después de terminada la segunda guerra mundial. Dentro de esta época es importante el hacer notar que en el año de 1962 se introduce el seguro social en Honduras y con ello todos los países de América Latina tienen establecidos regímenes de Seguridad Social.

La mayoría de los regímenes se enfrentan hoy con el problema de un visible estancamiento de la política de extensión gradual, además de problemas administrativos y de organización en sus servicios médicos.

Los regímenes que se basan en el principio de la extensión gradual y nacidos en la segunda época, van dic-

tando disposiciones reglamentarias para ampliar las zonas -- territoriales cubiertas, progreso que se advierte con más -- intensidad y constancia en México y luego en el Perú. Los -- regimenes que se refieren a este grupo de países constituyen acontecimientos importantes, la promulgación del Código de -- Seguridad Social en Bolivia en 1956; la ley de Reforma en -- 1950 en el Paraguay que extendió el campo de aplicación a -- todos los asalariados excepto empleados públicos y amplió el número de miembros de la familia con derecho a asistencia -- médica, la reforma y perfeccionamiento del regimen de Pana-- má mediante un decreto-ley en 1954. México aborda el difícil problema de la Seguridad Social en la Agricultura mediante -- un decreto que en 1954 implanta el seguro para campesinos de tres estados y en 1959 dicta disposiciones legislativas y re-- glamentarias en búsqueda de soluciones para este problema e-- incluyendo en la protección a ciertas categorías de trabaja-- dores agrícolas por cuenta propia.

La línea general que se sigue en estas tres -- épocas en los distintos países es mejorar las prestaciones, -- elevando su cuantía numérica o el salario cotizante para es-- tos efectos, o mejorando la forma de determinar la cuantía, -- se realiza un ensayo en varios países en dejar exentos del -- pago a trabajadores manuales, los independientes de ingresos inferiores a cierto límite, como en el caso de México en que los trabajadores que ganan el salario mínimo tienen derecho -- al seguro pero no pagan cuotas. Las leyes de esta época son en su mayoría de cuadro, que fijan los principios básicos y -- dejan los detalles a los reglamentos de aplicación.

Dentro de esta época hay un hecho notable que nos interesa, la creación en México en el año de 1959 del --

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

E.- Cuarta Epoca.

que corresponde a los años más recientes de la década del 60 se está produciendo el desarrollo de la seguridad social en los países de la comunidad Británica que en los últimos años han obtenido su independencia: Barbada, Guayana, Jamaica y Trinidad Tobago. En todos estos países la Organización Internacional del Trabajo está prestando su colaboración técnica para la mayor eficacia de la legislación en materia de Seguridad Social.

El sistema de seguridad social en los Estados Unidos y Canadá presenta características diferentes a los demás países de América debido a la evolución económica y social de ellos en ambos la estructura federal y sólida economía ha determinado que las responsabilidades administrativas y financieras de ciertos programas se van dividiendo entre los gobiernos federal y de las provincias o de los estados respectivamente.

Profundizaremos respecto a este tema en la segunda parte de este capítulo en el que hablaremos de la Seguridad Social contemporánea en América Latina.

En términos generales puede afirmarse que la legislación de seguridad social en América ha presentado un notable crecimiento y alcanzado gran extensión, no obstante las limitaciones que todavía se observan en ciertos países.

Se advierte que la legislación ha nacido y -- crecido en América Latina sin seguir ciertas líneas unifor-- mes entre los distintos países y a veces, ni siquiera dentro un mismo Estado. La legislación, en particular en los paí-- ses de la primera época, ha ido surgiendo y extendiéndose mu-- chas veces a impulsos de presiones de ciertos grupos o cir-- cunstancias de orden político contingente y por lo general, - no conforme a una planificación previa a escala nacional ni-- mucho menos, considerando la inserción de la seguridad so-- cial dentro de los programas de orden social y económico del país. En los años más recientes se observa sin embargo una-- definida tendencia hacia la planificación.

Durante largos años y en muchos países, se -- ha notado un mayor interés por crear sistemas de pensiones, - incluyendo generosas jubilaciones por antigüedad en el traba-- jo, de preferencia sobre servicios de protección de la salud y prestaciones en dinero a corto plazo. El desarrollo de le-- gislaciones de asignaciones familiares y de prestaciones por desempleo ha sido bastante limitado.

El principio de la extensión gradual, aunque-- incorporado también a las leyes de países de otras regiones, es en América Latina donde encuentra su más frecuente expresi-- ón.

Los sistemas de prestaciones dispuestos por - la legislación laboral general (no específica de seguridad - social) son todavía bastante importantes.

Merece señalarse la tendencia hacia uniformar

las prestaciones en caso de enfermedad o accidente, incluyendo requisitos para obtenerlas, sin considerar si se originan o no en el trabajo. Las legislaciones más recientes, como las de Cuba, El Salvador y Venezuela, son representativas de esta tendencia.

V.- "LA SEGURIDAD SOCIAL CONTEMPORANEA EN AMERICA LATINA".

En esta segunda parte del capítulo en desarrollo analizaremos lo referente a la Seguridad Social contemporánea en América, aunque dentro del mismo se aluda en ocasiones a temas o consideraciones analizadas en la primera parte de este estudio, ya que es imposible establecer una división tajante entre lo que podíamos llamar antecedentes y el punto a estudio que se denomina época o etapa contemporánea, en virtud de que todas las fases de la Seguridad Social se entrelazan y complementan, sin que se pueda delimitar plenamente una época de otra.

El desarrollo legislativo de los últimos años revela la decisión de dar un vigoroso impulso a la extensión de la Seguridad Social tanto respecto a grupos de población protegidos como en cuanto a nuevas contingencias cubiertas. Por otra parte, movimientos hacia reformas fundamentales han dado por resultado la estructuración de nuevos sistemas generales o al menos, al estudio y preparación de proyectos en este sentido, caracterizados en general por sujetarse a normas técnicas en la materia, por estar precedidos de estudios serios y teniendo presentes las repercusiones de estos programas de Seguridad Social sobre el desarrollo económico y social de cada país.

La Seguridad Social como instrumento de bienestar social y por su influencia en el desarrollo económico, no puede ser desvinculada de las acciones encaminadas a una política de planificación del progreso nacional.

La tendencia de las últimas resoluciones internacionales, es la de ampliar los horizontes de los seguros sociales a unos más amplios y comprensivos como son los de la Seguridad Social, dirigidos a mejorar los índices de bienestar social de las colectividades que son su objetivo.

La acción primaria de la Seguridad Social es la prevención y ampliación con una señalada insistencia hacia la incorporación de ciertas categorías de trabajadores, como lo son los campesinos, independientes, domésticos y a domicilio, que en general los regímenes latinoamericanos -- aún no han contemplado o lo han hecho de una manera muy relativa.

La Seguridad Social comprende el mejoramiento de la habitación, alimentación, educación, así como la promoción de la convivencia familiar y la vida en comunidades y -- el Seguro Social en su idea clásica procuraba exclusivamente la reparación de los infortunios que merman e imposibilitan la ganancia del trabajador, o sea que la Seguridad Social -- consagra la existencia del riesgo social que supone el aumento en las necesidades del hombre y su familia.

Es indudable que la Seguridad Social puede -- ser calificada, como Seguridad Social económica, por la protección bio-económica que ofrece y las consecuencias que --

ella determina no solo en su medio endógeno o población cubierta, sino en su repercusión exógena o colectividad nacional.

Es muy frecuente que cuando se habla de Seguridad Social se le relacione o confunda con Seguro Social, - lo cual es falso, ya que estos últimos sólo son una rama de la Seguridad Social que comprende el velar por la salud pública. En cambio el término Seguridad Social es más amplio, ya que abarca como se menciona anteriormente a la persona en todas las facetas de su vida como son; educación, alimentación, vivienda, salud, recreo, etc.

En cambio, el Seguro Social es una garantía de ingresos que pueden faltar o disminuir por la realización de un riesgo que impida el trabajo y por lo tanto la ganancia, o sea que proteja determinadas contingencias de la clase económicamente activa y la Seguridad Social es un instrumento de justa redistribución de la riqueza, un aumento del ingreso de las clases socialmente débiles, que les permita una vida digna y decorosa, propia del ser humano, disfrutando así, de todas las conquistas que en lo material, espiritual y cultural ha creado la civilización y la cultura y que deben estar al alcance de todo ser humano. (17).

En los últimos años se ha manifestado en diversos países latinoamericanos un movimiento hacia la reforma integral de la Seguridad Social. Todos los países de América cuentan con una legislación general de Seguridad Social

(17) 6a. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. - México, 1960.

o al menos sobre una rama de ésta, para estos efectos se han tomado en cuenta no solo las legislaciones específicas de seguridad social sino también los sistemas de protección establecidos por la legislación laboral en general. Lo anterior se aplica en especial en el caso de los riesgos profesionales.

En las líneas siguientes se hará un análisis-comparativo en cuanto a las contingencias cubiertas y personas protegidas en relación con el campo de aplicación de la Seguridad Social en América Latina.

Por una parte el campo potencial de aplicación en cuanto a personas protegidas, es decir, las personas que deberían estar verdadera y actualmente protegidas conforme a la legislación, no siempre coincide con la aplicación real, a causa de la evasión en la afiliación de trabajadores o en el pago de cotizaciones, o a otros factores de incumplimiento de las leyes. Por otra parte dificultades de orden económico deficiencias en la organización o en los métodos administrativos, pueden determinar que la aparente cobertura de las contingencias esté representada en la práctica, en algún país y en determinado grado, por servicios de mala calidad, por prestaciones no pagadas en tiempo oportuno o no revalorizadas, etc.

Las precedentes consideraciones pueden referirse a regímenes de seguridad social no solo de América sino de otras partes del mundo y se mencionan solamente como una reserva acerca del significado en cierto modo relativo, de los datos sobre extensión del campo de aplicación. En particular, efectuar comparaciones reduciendo conclusiones sobre el avance de la seguridad social en un país respecto a

otro, puede carecer de fundamento sólido si sólo se quisiera atener a datos de la legislación o a cifras publicadas de -- personas aseguradas, ya que tales datos y cifras no pueden -- reflejar precisamente la calidad ni la eficacia de un sistema.

Como se ha dicho anteriormente, todos los países de América cuentan con una legislación general de seguridad social o al menos respecto de una rama de esta.

Respecto a las contingencias cubiertas podemos mencionar que en 18 países existe un régimen general de seguro enfermedad-maternidad, considerando como tal tanto -- los servicios de asistencia médica como las prestaciones en dinero por incapacidad temporal.

En Argentina la población tiene acceso a los establecimientos públicos de asistencia médica, nacionales, provinciales y municipales; las direcciones generales de -- asistencia y previsión social para trabajadores ferroviarios, para bancarios, para personal de seguros y para trabajadores de la industria del vidrio, suministran asistencia médica a los trabajadores y miembros de su familia; El Estatuto del Peón garantiza atención médica a cargo de los empleadores, -- para los trabajadores rurales de todo el país; el Instituto Médico Mercantil Argentino proporciona prestaciones médicas a los empleados del comercio y el Código de Comercio reconoce a esos mismos empleados el derecho a salario durante cierta duración de la incapacidad por enfermedad. La Caja de Maternidad paga una pequeña prestación. (18)

(18) La Seguridad Social en las Américas.- Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.- México, 1967.- - - Pag. 27.

En Canadá todos los residentes están protegidos por el Seguro Hospitalario y de Diagnóstico y en la provincia de Saskatchewan un seguro completo de asistencia médica beneficia a todos los residentes en ella; en otras provincias existe un seguro voluntario de asistencia médica.

En los Estados Unidos el seguro de asistencia médica cubre a las personas de 65 años o más, las que en ese país representan un sector importante de la población (más de 18 millones). Hay además, regímenes de seguro de enfermedad en cuatro estados.

En Haití los empleadores deben proporcionar asistencia médica a los asalariados agrícolas y sus familias así como a los de empresas comerciales y otras, con veinte o más trabajadores.

En Uruguay existen varios regímenes de seguro de enfermedad que protegen a importantes sectores profesionales, como por ejemplo, obreros y empleados de la industria textil, obreros, empleados y patronos del transporte automotor, trabajadores del puerto de Montevideo, tripulantes de buques mercantes y de pesca, trabajadores de la industria gráfica, librería, papelería, etc, empleados y obreros de la industria del metal y afines, trabajadores de la aguja (vestuario).

El Seguro de Vejez, cuyos orígenes son los más remotos en América, se ha creado ya en 21 países y se adelantan estudios para su implantación en otros tres. (19).

(19) La Seguridad Social en las Américas.- Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.- México, 1967.- -- Pag. 29.

El Seguro de Sobrevivientes se aplica en 19 - países. En esta rama se comprenden corrientemente las prestaciones otorgadas a la muerte del sostén de familia por causa que no sea accidente del trabajo ni enfermedad profesional.- En Guatemala se pagan prestaciones sólo si la muerte se de--bió a un accidente.

Los riesgos profesionales están cubiertos en todos los países de América pero en 12 de éstos el empleador es el responsable de la concesión de las prestaciones. Generalmente el empleador puede asegurar el riesgo en una compañía privada de seguros y en diversos casos, el seguro es - - obligatorio para todos los empleadores o para ciertas categorías de empresas, es una entidad oficial de seguros que no - reviste las características de una institución de seguridad social. De los 14 estados donde hay un régimen de seguro social para esta rama, en siete coexiste con el sistema de la responsabilidad del empleador, que subsiste en las regiones - o para las categorías de trabajadores todavía no cubiertos - por el Seguro Social. En Barbada y Jamaica se ha dictado recientemente la legislación de seguridad social pero aún no - entra en operación el seguro respecto de los riesgos profe--sionales.

El desempleo está cubierto por regímenes de - seguridad social en cuatro países.

Regímenes de asignaciones familiares dentro - del marco de la seguridad social, se encuentran en siete --- países. Sin embargo en varios otros existen estas prestaciones para grupos determinados por ejemplo, empleados del estado y otros directamente a cargo del empleador

Respecto a los riesgos profesionales cabe hacer notar que si bien la legislación de todos los países establece la protección, en cambio los regímenes propios de seguridad social en esta rama han tenido una extensión comparativamente menor, ello puede explicarse por una parte, porque disponiendo los trabajadores en muchos casos de la protección a cargo directo del empleador, ha disminuido la presión a favor de la creación o extensión de los regímenes de seguridad social. Por otra parte, los intereses de las compañías privadas de seguros e incluso de grandes empresas que prefieren asumir directamente el riesgo, han contribuido a demorar el desarrollo de tales regímenes.

El Seguro de desempleo ha tenido una extensión limitada en América. El mayor obstáculo contra la implantación y el funcionamiento del seguro de desempleo sigue siendo la falta de un servicio nacional de empleo, Además, en la mayoría de los países latinoamericanos el desempleo y subempleo corresponden a deficiencias estructurales de la economía nacional y su remedio deberá buscarse en medidas de orden económico, pudiendo un seguro de desempleo desempeñar un papel subsidiario únicamente.

Respecto a las asignaciones familiares, es más difícil explicarse lo limitado de su expansión en especial considerando que en muchos países de América Latina no son pocos los trabajadores que no ganan propiamente un salario familiar, es decir, para subvenir en forma adecuada a las necesidades de todo el grupo familiar. Sería entonces del caso pensar en que las asignaciones familiares deberían completar un salario insuficiente. Es posible que la cuantía relativamente elevada de las cotizaciones necesarias para el financiamiento de un sistema que pretenda otorgar asignaciones de alguna significación, haya tenido por ahora la causa que impide el desarrollo de estos regímenes. Se suele expres

ser además, en algunas partes, el temor de que las asignaciones familiares vayan a acentuar la tan elevada tasa de natalidad que se observa en numerosos estados de América Latina. (20).

En cuanto a las categorías de personas protegidas, hay que tomar en cuenta que el régimen de un país puede comprender muy amplias categorías de personas protegidas pero estar circunscrito a unos pocos centros urbanos o la legislación puede contemplar una muy extensa cobertura territorial y desectores de población y su aplicación en la práctica es considerablemente menor, según la situación económica y el adelanto técnico.

En términos generales contemplamos un panorama general para conocer las tendencias que han predominado en cuanto la elección de los grupos protegidos. Se aprecia en particular que la incorporación de los trabajadores independientes en toda su amplia gama, hasta ahora sólo se ha obtenido en unos pocos países. Se observa además que la seguridad social se ha preocupado de preferencia de los asalariados no agrícolas y que en muy grande proporción están todavía carentes de protección los trabajadores rurales. Finalmente, los miembros de la familia se encuentran casi siempre fuera del campo de aplicación en su calidad de trabajadores familiares.

Absolutamente en todos los países de América los asalariados de la industria y de comercio gozan de protección respecto al menos de una contingencia. En algunas partes hay una limitación en la cobertura de esta clase de asalariados por ejemplo, la legislación de Costa Rica, - - -

(20) La Seguridad Social en las Américas.- Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.- México, 1967, Página 30.

El Salvador y República Dominicana excluye a las personas que ganen más de un cierto límite. Análoga restricción se observa en Guayana y en Trinidad Tobago donde no existe aún un régimen de seguridad social sino una legislación especial sobre riesgos profesionales. En Guatemala y Honduras el campo de aplicación está temporalmente circunscrito a asalariados en empresas que ocupen cinco o más personas.

Los asalariados del servicio doméstico están expresamente excluidos del campo de aplicación en Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, Venezuela y República Dominicana, la nueva Ley del Seguro Social de Venezuela - eliminó la anterior exclusión de los trabajadores domésticos - pero aún no se dictan las normas especiales previstas en el Reglamento de esa ley para su incorporación afectiva.

En Cuba y Estados Unidos el campo de aplicación del seguro de invalidez, vejez y sobrevivientes, alcanza a toda la población económicamente activa y en el Canadá todos los residentes están cubiertos por los regímenes del Seguro de Hospitalización y Diagnóstico, de Vejez y de Asignaciones Familiares.

Los trabajadores agropecuarios, los independientes y los domésticos constituyen una parte considerable de la población económicamente activa, en particular de los países de América Latina. El que a pesar de ello estas categorías de personas estén aún fuera de la seguridad social en la mayoría de esos países mientras que los asalariados urbanos de la industria, comercio y otras actividades queden comprendidos, se explica por diversas razones: estos últimos han dispuesto de mejores medios directos o indirectos de presión y suelen contar con una sólida organización gremial; el financiamiento del sistema dentro del esquema clásico de cotizaciones bipartitas-

o tripartitas, es más fácil obtenerlo de los asalariados y empresarios urbanos; la organización y los métodos administrativos para la afiliación, la recaudación de cotización, la concesión de las prestaciones, son mucho más sencillos, además que se puede obtener con menos dificultad y con mayor eficiencia la importante colaboración que se espera de los empleadores para estas y otras funciones administrativas.

El sector de trabajadores por cuenta propia representa una proporción importante de la población económicamente activa en casi todos los países de América. El campo de aplicación de la seguridad social comprende grupos restringidos de este sector en México (miembros de cooperativas y de sociedades de crédito, productores de caña de azúcar), Perú (pequeños contratistas y subcontratistas) y República Dominicana (independientes de colonias agrícolas fronterizas) En el Ecuador se ha iniciado una interesante experiencia de extensión del seguro a los artesanos. En Chile la protección según la ley es bastante amplia, ya que incluye a todos los independientes de bajos ingresos y a algunos grupos especiales como los abogados, sin embargo la efectividad del campo de aplicación es baja.

En Argentina, Brasil y Uruguay el campo de aplicación es amplio. En Argentina tienen régimen por separado los empresarios, los profesionales universitarios y los llamados independientes. Hay además cajas provinciales de previsión que cubren a ciertos profesionales. En el Brasil además de los trabajadores por cuenta propia se incluyen a los empresarios y socios de empresas. En el Uruguay el régimen para los asalariados de la industria y comercio cubre también a los independientes de estas actividades; existe --

por separado una caja para los profesionales universitarios y otra para los escribanos públicos. Cabe advertir sin embargo, que al menos en Argentina y Uruguay el número real de trabajadores por cuenta propia protegidos es bastante inferior al que correspondería al campo legal de aplicación.

Entre las causas que explican las limitaciones en la protección a esta categoría de trabajadores en los países de América tal como en otras partes del mundo, pueden considerarse las siguientes: dificultad para definir las categorías de trabajadores por cuenta propia y suma heterogeneidad del potencial campo de aplicación (artesanos, profesionales liberales, empresarios pequeños, medianos y grandes, propietarios, arrendatarios y aparceros agrícolas, etc.); tendencia a la evasión del seguro por parte de ciertos independientes que parecen preferir enfrentar por sí mismos las contingencias, mientras que otras personas tratan de simular la calidad de independientes para alcanzar una protección a la que de otro modo no tendrían derecho; problemas de financiamiento, sea si se pretende que las personas protegidas paguen por sí solas una cotización equivalente a la que en los regímenes de asalariados costean éstos más sus empleadores, sea si se trata de obtener una contribución del Estado con tal fin; problemas de orden administrativo, en especial para la afiliación y para la recaudación de las cotizaciones, agravados por no existir la eficaz colaboración que los empleadores prestan a la administración.

En resumen podemos afirmar que la Seguridad Social en América Latina ha logrado grandes avances, en cuanto a las personas que protege, independientemente de las críticas que se le hacen en relación de que aún faltan muchos -

sujetos, para que se logre una verdadera justicia social en América, en el campo de prestaciones médicas a cargo de las Instituciones de Seguridad Social éstas tienen un papel muy importante en la protección de la salud de las poblaciones de América Latina. Naturalmente, resulta difícil medir en forma numérica la contribución de estos servicios en favor de la salud de los habitantes o su influjo en la notable disminución de las tasas de mortalidad y morbilidad en esos países. El mejoramiento de las condiciones sanitarias, la difusión de los servicios de higiene, los progresos científicos en la medicina, sin duda que han sido factores determinantes de progreso en la lucha contra la enfermedad, pero en todo caso, la Seguridad Social ha hecho accesibles a sectores más o menos numerosos de población de bajos recursos, servicios médicos de calidad satisfactoria, dotados de los adelantos de la ciencia médica moderna, que de otro modo quizás hubieran quedado reservados a los sectores de más altos ingresos. Ha sido muy valioso el implantar regímenes de Seguridad Social para liberar a los trabajadores de la angustia por falta de recursos para enfrentar las enfermedades, para aliviar el presupuesto de los trabajadores, de los gastos que de otro modo habrían debido efectuar en caso de enfermedad o maternidad. El mejoramiento de las condiciones de salud de los trabajadores ha contribuido a mantener y acrecentar su capacidad productiva.

Precisamente la magnitud de las funciones que cumple la Seguridad Social en la protección de la salud en América, está señalando como uno de sus más importantes objetivos para el futuro, la extensión de sus servicios a sectores cada vez más amplios de la población, en especial fuera de los centros urbanos.

CAPITULO TERCERO

C A P I T U L O T E R C E R O .

"LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO"

S U M A R I O :

VI.- ANTECEDENTES HISTORICOS.- A.-Epoca Colonial.- B.-México independiente.- VII.-ANTECEDENTES LEGALES.- A.-El Congreso Constituyente de 1917.- B.-La Constitución Política de México.- C.-El Artículo 30. Constitucional.- D.-Artículo 27 Constitucional.- E.-Artículo 123 Constitucional.- VIII.-ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.- A.-Instituto Mexicano -- del Seguro Social.- B.-Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.- C.-Seguro Social de Marineros y Militares.- D.-Aseguradora Nacional - Agrícola y Ganadera.

"LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO".

VI.-ANTECEDENTES HISTORICOS.

Como ya se había mencionado anteriormente, en México en la época precolonial, en el pueblo Azteca existían almacenes de bastimentos destinados a las necesidades del imperio, destacando, el reparto de comida y ropa que se daba a los pobres, existiendo también hospitales a donde concurrían los enfermos y lisiados, estos hospitales eran sostenidos -- por el emperador.

El Código Badiano escrito en náhuatl en 1522- por Martín de la Cruz, afirma que la medicina entre los aztecas estaba sumamente desarrollada.

A.-Epoca Colonial.

Durante la época colonial se encuentran los siguientes antecedentes de la política social de los estados: al darse cuenta los reyes españoles de los abusos que se cometían con los indígenas, dictaron las leyes de indias "verdadero monumento de legislación social", destinadas a proteger al indio contra los abusos de los conquistadores, estas leyes contenían en general, disposiciones que evitaban el -- maltrato al indígena, considerado como esclavo por los encomendadores; limitaban la jornada máxima de trabajo estableciéndola en ocho horas; protegían a la maternidad, trataban de regular los trabajos insalubres y peligrosos, como los -- que se realizaban en las minas, en el cultivo de ciertas ---

plantaciones, en la carga transportada por los cargadores. - Se establecieron las cajas de comunidad indígena para el socorro de huérfanos, viudas, ancianos, inválidos y enfermos - que se sostenían del cultivo de una parcela adjudicada a la comunidad y trabajada colectivamente.

La política social indiana se basó en tres -- instituciones que operaban conjuntamente: la iglesia en lo-- espiritual, la escuela en lo educacional y el hospital en la-- necesidad. La escuela se encargaba de la enseñanza de len-- guas como el latín y el castellano, también se ocupaba de -- las artes y oficios; el hospital tenía las mismas caracteriz-- ticas que poseía en la edad media, es decir se dedicaba ade-- más del cuidado de los enfermos, al recogimiento de los po-- bres aunque gozacen de buena salud.

En 1553 se manda Cédula a la Audiencia a la - Audiencia de la Nueva España para que se ordene la fundación de un hospital para curar pobres y enfermos y que para su -- edificación y sostenimiento se dé cierta cantidad de la Real Audiencia; en 1556 se manda a dicha Real Hacienda que se pa-- guen dos mil ducados para el edificio del citado hospital. - Dn. Hernán Cortés fué el primero en fomentar la fundación de hospitales, al fundar el "Hospital de Jesús". (21)

En los virreynatos de México y Perú se funda-- ron casas-asilo para niños vergonzosos y casas hospicios pa-- ra niños expósitos. Cabe hacer mención que los negros libres tenían también sus cofradías.

(21) Ulaje Figueroa Norberto G.- Conferencia Interamericana-- de Seguridad Social.- Tesis Profesional.-México 1960.-- Pág. 14

En la época colonial destacaron grandes figuras por su amor a los desgraciados y oprimidos ya fueran indios serviles o negros esclavos. El primer protector de indios en América fué el padre Bartolomé de las Casas, quien los defendió de palabra y por escrito y estableció una reducción de indios en su obispado de la Vera-Paz, que desgraciadamente tuvo poco éxito.

Digna de mención es la obra de Vasco de Quiroga, llamado por los indios Tata Vasco, significativo de padre. Antes de religioso fué letrado en España y oidor de la Audiencia de México, y en Michoacán en su obispado dió realidad a la Autopía de Tomás Moro, al crear una comunidad indígena denominada "Repúblicas de la Santa Fé", en donde se trabajaba colectivamente; se repartían los bienes según la necesidad familiar; se sostenían las escuelas de lenguas, de artes y oficios, de labores caseras para los jóvenes y se impartían enseñanza agrícola. También se crearon enfermerías y casas de convalecencia. La obra de Vasco de Quiroga fué recordada en ocasión de la séptima Conferencia de Seguridad Social celebrada en Asunción, Paraguay, en el año de 1964.

B.-México Independiente.

Tiempo después, al lograrse la independiencia de México, empieza a manifestarse el deseo de agregar a la emancipación política, la emancipación social. En la mayoría de los discursos de los libertadores, se nota la declaración de principios que serían la base de las constituciones futuras, ya que los conceptos expresados tenían relación con la Seguridad Social y como móvil principal, la Justicia Social y la distribución equitativa de los ingresos.

Morelos, en el Congreso de Chilpancingo en -- 1813, esboza el derecho pleno de equidad, al expresar que: "La Ley Humana debe moderar la opulencia y remediar la miseria, aumentando el jornal del pobre para liberarle de la necesidad".

Dn. Benito Juárez, al dictar las leyes de -- desamortización dió otra muestra del Derecho de Seguridad Social, a la que era acreedora la clase menesterosa y buscó con ello, la repartición de tierras para evitar su acaparamiento por parte del clero. Los fines de esta ley no eran exclusivamente económicos, sino también sociales; no se trataba de privar al clero de sus inmensas riquezas, sino simplemente de hacerlas producir con objeto de que en lugar de que estorbaran al progreso del país, lo favorecieran impulsando la industria, el comercio, la cultura y las artes.

De lo anterior podemos resumir que desde los inicios de la vida de nuestro país, encontramos hechos relevantes que demuestran una gran tendencia hacia la justicia social, tratando de redistribuir mejor la riqueza mediante la creación, de instituciones que vinieran a aliviar en parte la miseria y el dolor de nuestros antepasados y se puede asegurar que todos los movimientos armados que ha sufrido durante los siglos anteriores nuestra patria, se deben a la falta de una justicia social que sirva para lograr el bienestar de la persona en el aspecto económico, educativo y la disminución de los problemas de enfermedad y seguridad familiar.

VII.-ANTECEDENTES LEGALES.

Dentro de los antecedentes legales de la Seguridad Social en México, debemos mencionar algunas leyes como la de José Vicente Villada en el Estado de México y Bernardo Reyes en Nuevo León, quienes trataron de iniciar una tímida-reforma en beneficio de los trabajadores, procurando evitar, mediante una rudimentaria legislación laboral los problemas de las familias de obreros, derivados de los riesgos profesionales. En la exposición de motivos de la Ley de Villada, pueden leerse diversas reflexiones sobre las condiciones ambientales, que rodeaban la existencia de los obreros mexicanos, las cuales necesariamente afectaban la salud de las familias proletarias, puede observarse una finísima sugerencia dirigida a los empresarios, en la cual se procura mostrarles la necesidad de mejorar la habitación y el régimen alimenticio de sus trabajadores, con el fin de abatir los egresos -- provenientes de riesgos profesionales. (22)

En 1907, Rodolfo Reyes presentó al Ministerio de Fomento un proyecto de ley minera en el que aparecen diversas medidas protectoras de los trabajadores y de sus familiares, quienes eran indemnizados en caso de ocurrir algún siniestro. Su autor, en el escrito de presentación del proyecto, relata que en un principio se había pensado crear un seguro en favor de las personas que hubiere señalado el minero como beneficiarios al ingresar al trabajo. La proposición

(22) "Antecedentes de la Ley del Seguro Social".-Instituto Mexicano del Seguro Social.-1970.-Págs. 11 y 15.

de Reyes tenía por objeto hacer efectivas las indemnizaciones a la familia del trabajador, sin detenerse a considerarse si ésta se constituía o no de acuerdo con la legislación civil.

Al incluir el capítulo sobre riesgos profesionales en el proyecto de ley minera, Rodolfo Reyes plantea la posibilidad de convertir en materia federal la legislación del trabajo, la cual, hasta aquel entonces, se había considerado como una facultad de los estados. (23)

En 1913, se presentaron dos proyectos de reformas laborales ante la Cámara de Diputados; en ambos se propone al Congreso la adopción de medidas protectoras del obrero, mediante leyes de carácter federal. En el primer caso, la diputación por Aguascalientes sostuvo la necesidad de reglamentar los riesgos profesionales en toda la República, con fundamento en consideraciones humanísticas, las cuales no podrían modificar, desde luego, el principio de las facultades expresas consagrado en el pacto federal. El grupo de renovadores usó la misma técnica que empleara Rodolfo Reyes y propuso una serie de reformas al Código de Comercio de 1894, las cuales implicaban la actividad del legislador federal en materia de trabajo.

En ambos proyectos encontramos algunos antecedentes de la Ley del Seguro Social. 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 a los obreros en caso de riesgo profesional. La caja sería manejada por autoridades administrativas y engendraría una obliga-

(23) Antecedentes de la Ley del Seguro Social.-Opus cit. ---
Fágs. 25 y 26.

ción subsidiaria por parte del gobierno en relación con los derechos de los trabajadores. Es decir, el proyecto consideraba la intervención directa del estado en su calidad de administrador, y no solo de legislador, como una necesidad para el cumplimiento de las leyes laborales.

Se pretendía ampliar el campo de protección a los trabajadores, que se hallaba restringido, hasta aquel entonces y en muy pocas entidades, a las normas referentes a riesgos profesionales. Los renovadores proponían una serie de medidas, que podían considerarse antecedentes de las prestaciones sociales. Así, habiéndose realizado determinados supuestos, se obligaba a los patrones a proporcionar habitaciones sanas y cómodas a los trabajadores, e igualmente artículos de primera necesidad para la vida, al precio corriente de la plaza. En caso de fallecimiento de algún familiar, el empleado tenía derecho a recibir un anticipo hasta por la mitad del sueldo de un mes, sin tener que pagar rédito alguno.

Los caudillos revolucionarios empezaron una labor legislativa en materia social desde 1914, con el propósito de mostrar los aspectos más nobles e importantes de la Revolución Mexicana, muchas veces ignorados por buena parte del pueblo que no veía los combates sino como un enfrentamiento de diversas facciones ansiosas de alcanzar el poder público.

Cándido Aguilar estableció en Veracruz 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 tan

to durara su padecimiento, los servicios médicos comprendían el establecimiento de hospitales o enfermerías, dotados convenientemente del arsenal quirúrgico, de drogas, medicinas, médicos y enfermeras.

Rafael Zubaran Capmany, en su proyecto de contrato de trabajo, toca ciertos puntos, que pueden considerarse antecedentes de la Seguridad Social Mexicana. Zubaran tiene un gran empeño en conseguir, dentro de los reglamentos de talleres las medidas de higiene y seguridad adecuadas para preservar la salud de los trabajadores. Además establece la obligación patronal de contar con los instrumentos y el personal necesario para impartir los primeros auxilios. Por último considera un deber de las empresas "proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero, si éste para prestar sus servicios debe residir fuera de las poblaciones y administrarle alimentación y habitación según la posición de ambos cuando el obrero deba vivir con el patrón". (24)

La Ley sobre Accidentes 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 5 y 7 aparece un antecedente directo de la Ley del Seguro Social. El Artículo 6o. indica a los empresarios, que: "podrían substraerse de la responsabilidad en que incurran por accidentes 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 -

(24) Antecedentes de la Ley del Seguro Social.-Prólogo.-Pág.

del Departamento del Trabajo y previa aprobación el Ejecutivo del Estado. El artículo 70 agregaba: "En todo caso los responsables de accidentes deberán asegurar a sus trabajadores contra siniestros, a razón de trescientos pesos cada uno sin perjuicio de erogar los gastos del sepelio".

En Jalisco habían aparecido en septiembre y octubre de 1914, dos decretos, el primero de Manuel M. Diéguez y el segundo de Manuel Aguirre Berlanga, en los cuales se legislaba sobre descanso obligatorio y salarios. El 28 de diciembre de 1915 el mismo Aguirre Berlanga establece una serie de medidas, entre las cuales cabe señalar la creación de una sociedad mutualista reglamentada por una serie de organismos descentralizados, mencionados en la propia ley, que llevaban el nombre de Juntas Municipales, integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del estado.

En Zacatecas se promulgó en 1916 una ley de accidentes de trabajo, que carece de interés para el jurista, pues se limita a reproducir el articulado de la ley de Bernardino Reyes. Sin embargo, debe mencionarse como un esfuerzo más de la Revolución Constitucionalista para lograr la justicia social.

Gustavo Espinosa Mireles promulgó en 1916 la Ley del Trabajo del Estado de Coahuila, muy importante desde el punto de vista del derecho laboral, pues en ella se estableció por primera vez una disposición referente a la protección que deberá impartirse a las mujeres durante el periodo posterior al parto así como un inciso en el cual se les concede un descanso de media hora en la mañana y media en la --

tarde, para la crianza de sus hijos, durante el periodo de lactancia.

Merece especial mención la Ley del Trabajo -- promulgada por Salvador Alvarado en 1915, en su calidad de gobernador del Estado de Yucatán. Desde la exposición de motivos encontramos un tono de indignación apenas reprimido, -- por la contemplación de las penalidades sufridas por los trabajadores peninsulares.

La explotación del campesino y del trabajador fué más despiadada en Yucatán que en los otros estados de la República. La rebelión de los Mayas en 1848 dejó un trauma en la casta divina que no veía en el indígena mas que un medio de enriquecerse y un motivo de temor y de odio, al cual era necesario convertir en un ser abyecto y degradado, para impedirle soñar en un nuevo desafío al poder de la raza blanca.

Merece la pena leer la ley de Alvarado para sentir el acento de horror, incredulidad, compasión, dolor, tristeza y rebeldía, que pone el autor en cada línea siempre sorprendido por la miseria del pueblo yucateco y aún más por la fatuidad, estupidez, ignorancia, inconciencia y la inhumanidad de los opresores de la península. (25)

El problema laboral en Yucatán, por ser tan grave, provocó una mayor curiosidad científica entre las personas que pretendían resolverlo, quienes estaban, mejor in-

(25) Antecedentes de la Ley del Seguro Social.-Opus. cit.- - Pág. 49.

formadas en materia de trabajo que los revolucionarios de -- otras regiones de la República. Por ello, encontramos en la Ley de 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 Querétaro, en 1917, haber propuesto -- inicialmente la inclusión de los derechos laborales, como -- parte de los artículos de la nueva constitución.

Esta idea estaba presente en la exposición de motivos de la Ley de Alvarado, en uno de cuyos párrafos se -- habla del carácter provisional de las disposiciones dictadas, las cuales deberían modificarse una vez que se incluyeran en la constitución las bases fundamentales del Derecho del Trabajo.

Alvarado no pretende dictar únicamente una serie de medidas que favorezcan inmediatamente al trabajador yucateco, sino que, con visión de autentico estadista, el legislador señala como fin último de la ley el mejoramiento de la raza y la liquidación del régimen de explotación del hombre por el hombre.

En Salvador Alvarado encontramos un atisbo -- profético de los futuros sistemas de seguridad social. Le -- preocupa el trabajo de las mujeres, que no debe impedirles -- la procreación de los niños; 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 una 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 de Alvarado propone la creación de una "Junta Técnica", encargada de estudiar los inventos o mecanismos, que eviten los siniestros. Mientras 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.

A.- El Congreso Constituyente de 1917.

En el año de 1916 Dn. Venustiano Carranza expidió un decreto en día 14 de septiembre en el cual explicaba la urgencia de llevar a la práctica las reformas políticas, sociales y económicas que postulaba la revolución, pues consideraba que su implantación sería remedio eficaz para dar fin a la guerra interna.

Dn. Venustiano Carranza consideró necesario elaborar una nueva constitución, puesto que la revolución perseguía como principal objetivo, dar fin a la edad media mexicana y convertir al país en una nación moderna, que pudiese vivir en armonía con el tiempo, para conseguir tal propósito, no era suficiente reformar la constitución liberal de 1857, que a pesar de sus aciertos teóricos, se había revelado ineficaz en la práctica.

La convocatoria del constituyente significaba una violación, desde el punto de vista formal, al artículo 127 de la Constitución de 1857, que establecía el sistema de reformas de la propia ley fundamental. Carranza sostuvo una tésis en la cual se confería superioridad jerárquica a cier-

tas normas constitucionales (soberanía popular, sistema republicano federal, división de poderes, etc.) sobre otros preceptos meramente instrumentales (procedimiento de reformas), que aparecían inscritos en la misma constitución.

Las reformas solicitadas por los obreros y -- los campesinos requerían la reunión de un congreso constituyente en el cual se expusieran las aspiraciones del pueblo mexicano, para convertirlas en parte fundamental de nuestros textos constitucionales, Carranza pensaba que los ideales revolucionarios no podían convertirse en un eficaz instrumento normativo por medio de unas simples reformas a la constitución anterior de corte individualista, Al convocar al Constituyente el primer jefe no hacía sino interpretar la voluntad del pueblo mexicano, expresada en los campos de batalla, en los planes y manifiestos, la cual sugería la necesidad de un cambio en el estilo de vida, en la educación, en las relaciones familiares, en la política, en la economía y -- en el trabajo que requería forzosamente la transformación -- fundamental del orden jurídico y las metas sociales.

El Congreso empezó a sesionar en 1916 y abordó los problemas laborales el 6 de diciembre de ese año al leerse para su aprobación los artículos 50. y 73 de la Constitución de 1857, ligeramente edicionados, que concedían al Congreso de la Unión facultades para legislar en Materia de Trabajo. Posteriormente en la sesión del 26 de diciembre, -- Heriberto Jara propuso la inclusión, dentro de los textos -- constitucionales, de ciertos artículos protectores de los derechos del proletariado, y Héctor Victoria hizo ver a los -- constituyentes la necesidad de fijar claramente, en la misma Constitución, las bases fundamentales de la legislación del-

trabajo: "Por consiguiente, el artículo 5o. a discusión, en mi concepto debe trazar las bases fundamentales sobre las --cuales ha de legislarse en materia de trabajo, que son: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanario, higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y a los niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etc.". (26)

En la misma sesión, Froylán Manjarrez C. atacó a ciertos juristas que por escrúpulos de carácter formal se rehusaban a dar cabida a los principios laborales en los artículos de la Constitución.

El día 28 de diciembre, José Natividad Ma----cías presentó un proyecto del ejecutivo que se turnó a una comisión compuesta por Francisco J. Mujica, Enrique Colunga, Alberto Román, Luis G. Monzón y Enrique Recio, el 13 de enero se dió lectura a un proyecto presentado por Pastor Rouaix, Victorio Góngora, Estela Vaca C, lderón, Luis Manuel Rojas, - Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre. Estos dos proyectos, bastante parecidos entre sí, fueron la base del documento que presentó la Comi---sión, el cual fué aprobado el 23 de enero de 1917 para convertirse en el artículo 123 de la Constitución Mexicana. (27)

(26) Antecedentes de la Ley del Seguro Social.-Opus. cit.---Prólogo.-Pág. 7.

(27) Opus. cit. Pág. 7.

Así pues, las instituciones de Seguridad Social surgieron en México, como en todo el mundo, confundidas con las normas laborales, dentro de un esquema económico de tipo capitalista, con el exclusivo objeto de proteger a los trabajadores de los abusos e injusticias de los patronos y de ciertos riesgos que podían provocar pérdidas de carácter económico a las familias proletarias cuyos reducidos ingresos desaparecían en caso de acontecerles determinadas eventualidades a los obreros asalariados.

En los primeros años del movimiento revolucionario se supone que la intervención del estado en la vida social y económica, debe limitarse a garantizar un mínimo de justicia en las relaciones entre los obreros y empresarios, para evitar la explotación del hombre. El concepto del estado como principal promotor del bienestar colectivo no había llegado a desarrollarse con plenitud en aquella época, que todavía luchaba contra los viejos espectros de las doctrinas individualistas. Hubo sin embargo, atisbos geniales de las nuevas ideas en materia social y política, y así encontramos en la Ley de Alvarado un pensamiento profético en el cual -- señala como fin fundamental de los poderes políticos procurar la elevación de los trabajadores y la superación de la raza.

Los documentos anteriores a la Constitución -- carecen de base filosófica; su exposición adolece de profundos errores desde el punto de vista de la ciencia jurídica. Son producto del pensamiento empírico de los caudillos revolucionarios que procuraban fijar en la ley los ideales de -- sus propios soldados, reclutados en el taller y en el campo. Los hombres de gabinete, salvo rarísimas excepciones, no par

ticiparon con plenitud en el proceso revolucionario, y dejaron en manos del pueblo la expresión jurídica de las reivindicaciones de los obreros y de los campesinos, los cuales, - aunque asesorados deficientemente, lograron crear diversas - instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Sin embargo cuando analizamos las fracciones del artículo 123, nos damos cuenta que son una recopilación-sistemática de las leyes y proyectos surgidos en diferentes-lugares de la República. El orden establecido en ese artículo no surgió de la mente de los legisladores, sino de la misma realidad, de los problemas planteados en las diversas regiones del país, que los caudillos locales habían procurado - resolver mediante normas específicas que perseguían un fin - determinado. Así, pudo reunirse el material disperso para -- constituir un orden normativo, que sería el fundamento constitucional de la futura legislación sobre trabajo y seguridad social en la República.

B.-La Constitución Política de México.

Nuestra Constitución Política actual fué la - primera que elevó los derechos sociales a rango constitucional y la primera en tratar de lograr la justicia social y podemos estar orgullosos de que ninguna otra carta magna en el mundo había establecido los derechos sociales, dándoles la - categoría de norma constitucional y ningún organismo internacional lo tenía estatuido, ya que las organizaciones internacionales que se ocupan de este tema, se fundaron posteriormente; por ejemplo: la Organización Internacional del Trabajo creada en el año de 1919 mediante el Tratado de Versa- --

lles.

C.-Artículo 3o. Constitucional.

Analizaremos brevemente algunos artículos de la Constitución que nos presentan aspectos de Seguridad Social como lo son el 3o. que ha hecho que la educación esté al alcance de las clases menesterosas al implantar como obligatoria la educación primaria y está en mente de las autoridades de la Secretaría de Educación en ampliar esta obligación hasta la instrucción secundaria, además se ha desterrado el privilegio de sectas, razas, credos o sexos. (28)

D.-Artículo 27 Constitucional.

El Artículo 27 es otra garantía social importante ya que el problema de la tierra ha existido en nuestro país desde sus orígenes y en la actualidad con la llamada reforma agraria se trata de hacer un reparto equitativo de la tierra y se busca desaparecer el latifundismo o acaparamiento de tierra en unas cuantas manos y mediante sus leyes reglamentarias se controla y redistribuye la riqueza nacional. Este artículo ha sido tomado en ocasiones como bandera de lucha política y se ha creado mucha demagogía en torno a él, pero la garantía social ahí está y el pueblo puede valerse de ella y pelear lo que le pertenece.

(28) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-
Volúmen preparado por la Secretaría de la Presidencia.-
Julio 15, 1971.-Pág. 19.

Otros artículos que tienen mucho sobre Seguridad Social son el 4o. y 5o. que consagran las garantías de libertad de trabajo y profesión, ya que el trabajador tiene la libertad para elegir el trabajo que más le guste y le retribuya mejor, con una limitación que el trabajo que se desempeñe sea lícito, las limitaciones a las garantías individuales son el bienestar de la colectividad por el hecho de estar elevadas a garantías sociales.

E.-Artículo 123 Constitucional.

El artículo 123 fué uno de los grandes triunfos de los constituyentes del 17, porque el mismo encierra un capítulo de garantías sociales que tienden a la protección de todo asalariado, en los aspectos más importantes de su vida como son: educación, alimentación, vestido, salud, la forma de prestar el trabajo, el horario o jornada máxima y en síntesis el actual artículo regula las relaciones obropatronales en el aspecto particular en su apartado "A" y en las XXXI fracciones de que consta y el apartado "B" regula las relaciones entre el estado y los trabajadores a su servicio, conteniéndolo ambos apartados los derechos originales o sea las garantías mínimas para la prestación del trabajo tratando siempre de proteger a la parte más débil que en este caso lo es el trabajador.

Dentro de sus fracciones se protege a la mujer y a los menores fijando como edad mínima para prestar un trabajo por un menor la de 14 años, habiendo sido aceptada por México acatando el "Convenio Edad Mínima para Trabajar" ya que en un principio se fijaba la edad de 12 años en nuestra Constitución.

Uno de los capítulos que ha tenido mayor repercusión en el desarrollo económico y social del país, ha sido el que se refiere a la fijación de los salarios mínimos que junto con los demás aspectos que regula el artículo en cuestión, son de gran importancia para la Seguridad Social. Aunque en mi concepto el salario mínimo en la actualidad no logra los fines para los cuales se ha estatuido, como son el satisfacer las necesidades esenciales de una familia, ya que la cantidad mínima que en la actualidad se cubre como salario a un trabajador escasamente alcanza para satisfacer el renglón correspondiente a la alimentación dejando los demás aspectos como son vestido, educación, diversiones, etc., sin la debida y eficaz complementación.

Por lo que se refiere al aspecto de la salud del trabajador y su familia podemos decir que se complementa, mediante las prestaciones que otorgan las instituciones de Seguridad con que cuenta México como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado a los que me referiré más adelante.

Cabe hacer una observación de que los trabajadores que perciben salario mínimo no aportan cuota alguna para poder obtener el beneficio de la afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que esta cuota la absorbe totalmente el patrón, pero es normal en nuestro medio en el que existen patrones que en un afán de perjudicar a sus trabajadores pagan una irrisoria suma por encima del salario mínimo para en esta forma obligar al trabajador a que cubra la cuota correspondiente según el cuadro o clasificación que le toque, reduciendo en esta forma sus ingresos.

VIII.-ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

A.- Instituto Mexicano del Seguro Social.

Nació del proyecto presentado por el licenciado Ignacio García Téllez que ocupó el cargo de Ministro del Trabajo y Previsión Social durante el gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho, estableció el Departamento de Seguros Sociales presentando en el año de 1942 ante la Organización Internacional del Trabajo y ante la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, un proyecto de ley llamado "Proyecto -- García Téllez" que fué recibido con gran beneplácito y fué - calificado de extenso y moderado por los conceptos en que se basaba.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social en su Sesión de 14 de septiembre de 1942, manifestó en la consideración quinta de la aprobación del proyecto de ley del Seguro Social Mexicano "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 solidari-- dad para el éxito fecundo de tan magna obra mexicana". (29)

(29) Antecedentes de la Ley del Seguro Social.-Instituto Mexicano del Seguro Social.-1970.-Págs. 587, 589 y 591.

Las delegaciones presentes propusieron a la conferencia acordara que: "la iniciativa mexicana de ley del Seguro Social obligatorio merece su aprobación y alimento, porque constituye un Código de Seguridad Social científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa una garantía técnica para establecer en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la Nación Mexicana". (30)

Al sancionar las cámaras este proyecto se transformó en la ley de 19 de enero de 1943 día en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, implantándose el Seguro Social obligatorio a partir del 10. de enero de 1944.

Esta ley ha sufrido diversas reformas, las que han originado un aumento tanto cualitativo como cuantitativo de las prestaciones a los beneficiarios.

Dentro de las contingencias que actualmente cubre se incluye accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte, cesantía en edad avanzada y servicios sociales.

Este régimen ampara a toda persona que se encuentra vinculada a otra por un contrato de trabajo no importando el acto que le dá origen; así como a los miembros de -

(30) Opus. cit.-Págs. 592 y 593.

las sociedades cooperativas de producción; los de las sociedades locales de crédito agrícola y las de crédito ejidal, - ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas y ganaderos. Los trabajadores petroleros y los de ferrocarriles pertenecen a otras instituciones descentralizadas y por lo tanto no están comprendidos en esta ley.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es -- un servicio público nacional obligatorio, comprende las 32 - entidades federativas y se otorga en 466 municipios; su financiamiento se efectúa mediante las cuotas obreropatronales contando además con la contribución del estado. Los trabajadores aprendices al igual que los que perciben salario mínimo están exentos de cotización la que corre a cargo de la empresa.

Como el Instituto Mexicano del Seguro Social es un órgano descentralizado que cuenta con personalidad jurídica propia, su administración corre a cargo de una Asamblea General que es la autoridad suprema del instituto formada por treinta miembros, designados diez por el Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones de trabajadores y diez -- por las organizaciones patronales.

Un Consejo Técnico que es el representante legal y Administrador del instituto, formado por seis miembros, más el Director General, que será su Presidente, estos miembros son designados por la Asamblea General, para lo cual cada uno de los tres grupos que la constituyen propondrá dos - propietarios y dos suplentes.

La Asamblea General designará a la Comisión -

de Vigilancia, que estará compuesta de tres miembros, un propietario y un suplente de cada uno de los grupos mencionados.

El Director General es nombrado por el Presidente de la República.

En caso de accidentes o enfermedades de trabajo, el trabajador tiene derecho a asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica, hospitalización; así como los aparatos de prótesis y ortopédicos necesarios; pero si el accidente o enfermedad incapacita al asegurado para trabajar, recibirá durante la incapacidad el 100% de su salario. Si es declarado incapacitado totalmente, recibirá una pensión mensual de acuerdo con la tabulación establecida.

Cuando la enfermedad o accidente traiga por consecuencia la muerte del trabajador, se otorgarán ciertas prestaciones como son, una cantidad igual a dos meses de salarios, una pensión a la viuda del asegurado, pensiones a los hijos menores de 16 años o mayores incapacitados.

En caso de enfermedad no profesional y maternidad, el trabajador tiene derecho a asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalización; un subsidio en dinero cuando la enfermedad incapacite al trabajador. En caso de enfermedad de la esposa del asegurado los hijos menores de 16 años o los mayores incapacitados, el padre y la madre si viven en casa del asegurado y también los pensionados por incapacidad y los pensionados por invalidez, vejez o muerte y sus familiares derechohabientes, tienen derecho a gozar de las mismas prestaciones.

La mujer asegurada, así como la esposa del -- asegurado, o la mujer que haya vivido con éste por un período de cinco años; tienen derecho a asistencia obstétrica durante el embarazo, además de un subsidio en dinero igual a -- cien por ciento de su salario (en caso de mujer asegurada) -- durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos después de él; además de ayuda para lactancia y una canastilla.

En cuanto a los seguros de invalidez, tendrá -- derecho el inválido, que por enfermedad o accidente no profesionales, por agotamiento físico o mental padezca una afección, o se encuentre en un estado que se puede considerar -- permanente y que haya cubierto el número de cotizaciones que la ley señala.

Tendrá derecho a la pensión por vejez, el asegurado que hubiere cumplido sesenta y cinco años y cubierto -- cierto número de cotizaciones señaladas por la ley. Así también tendrá derecho a la pensión por vejez, el asegurado que haya cumplido sesenta años y que quede privado de trabajos -- remuneradores.

La pensión de viudez se otorga a la esposa -- del asegurado fallecido que disfrutaba de una pensión de invalidez, vejez o de cesantía, o que hubiere justificado el -- pago de cierto número de cotizaciones.

A falta de esposa tendrá derecho a la pensión -- la mujer con quien el asegurado vivió como si fuere su marido durante los cinco años que precedieren inmediatamente a -- la muerte, o con la que tuvo hijos, siempre que hayan permanecido libres de matrimonio o concubinato. Esta pensión será -- igual al 50% de la pensión de invalidez, vejez o cesantía, -- que el asegurado fallecido gozaba.

En cuanto a la pensión por orfandad, tendrán derecho a recibirla cada uno de los hijos menores de dieciseis años, cuando muera el padre o la madre asegurada, si éstos gozaban de una de las pensiones antes señaladas. El Instituto puede otorgar la misma pensión a los mayores de dieciseis años, pero menores de veinticinco en los casos en que la misma ley señala.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es una de las organizaciones nacionales descentralizadas que más ayudan al incremento de la Seguridad Social en la República.

B.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El ISSSTE es otra Caja de Seguridad Social en nuestro país que brinda protección a los trabajadores al servicio del Estado; se rige mediante la Ley de 28 de diciembre de 1959 que entró en vigor en el año de 1960. Los antecedentes de esta institución se encuentran en la Ley de Pensiones de 1925 que regía las pensiones y prestamos que el Estado otorgaba a sus empleados.

Es una organización descentralizada que garantiza a los empleados públicos, las condiciones de vida que les permitan su desenvolvimiento armónico como personas humanas, tiene personalidad jurídica propia y un patrimonio independiente. Está formado por la Junta Directiva que el órgano supremo y un Director nombrado por el Presidente de la República.

Las prestaciones que cubre son las siguientes:

Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.

Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

Servicio de reeducación y readaptación de inválidos.

Servicios que elevan el nivel de vida del servidor público y de su familia.

Promociones culturales de mejoras para el trabajador.

Créditos para la construcción de casas o adquisición de ellas, o terrenos destinados a la habitación del trabajador.

El arrendamiento de habitaciones económicas, propiedad del Instituto.

Préstamos hipotecarios.

Préstamos a corto plazo.

Jubilación.

Seguro de Vejez.

Seguro de invalidez.

Seguro por causa de muerte.

Indemnizaciones globales.

La cuota obligatoria que aportan los trabajadores equivale al 6% de su sueldo básico y los organismos públicos cubren al Instituto como aportación el 6% del sueldo básico del trabajador, para cubrir el seguro de enfermedad no profesional y maternidad y .75% para aplicarlo íntegro al seguro de accidentes de trabajo y accidentes profesionales lo que hace un total de 12.75% por cada trabajador afiliado.

Esta ley realiza u otorga prestaciones semejantes a las otorgadas para los trabajadores en general.

Existe el seguro de maternidad que en términos generales, es idéntico al que proporciona la Ley del Seguro-Social.

En cuanto a los seguros de accidente de trabajo y de enfermedades profesionales, el trabajador tiene derecho a asistencia médico quirúrgica; farmacéutica, hospitalización, los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios. Licencia y goce de sueldo, si es declarado incapacitado parcialmente, se le concederá una pensión, si es considerado incapacitado totalmente, se le concederá una pensión igual al sueldo íntegro que venía disfrutando; dicha pensión total o parcial será provisional por un periodo de adaptación, existiendo la posibilidad de que se le aumente o disminuya.

Cuando el trabajador fallezca por enfermedad o accidente de trabajo a los derechohabientes se les otorgará una pensión equivalente al cien por ciento de su salario, disminuyendo dicha pensión en un diez por ciento cada dos años hasta llegar a un cincuenta por ciento.

Se otorgan prestaciones de carácter social para mejorar el nivel de vida de los trabajadores y su familia mediante una formación social y cultural adecuada, con el establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa; de guarderías y estancias infantiles, de centros vacacionales y campos deportivos; de tiendas y almacenes para la adquisición a precios económicos, de alimentos, ropa y artículos para el hogar.

Así mismo por medio del ISSSTE se construyen casas o se adquieren para ser vendidas a precios módicos a -

los trabajadores. Se pueden obtener préstamos hipotecarios para la adquisición de casas, de terrenos, de construcción de casas para habitación del trabajador; para efectuar mejoras a las mismas; etc.

El seguro de jubilación es otorgado a trabajadores que tienen treinta años o más de servicio cualquiera que sea su edad.

Tiene derecho a la pensión de vejez, el trabajador que habiendo cumplido cincuenta y cinco años tenga quince años de servicio como mínimo; el monto de la pensión por vejez se fija de acuerdo con una tabla de porcentajes y tiempo de servicios que la propia ley señala; la pensión por invalidez se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas a su empleo y que tengan como mínimo quince años al servicio del Estado.

La pensión por causa de muerte del trabajador cualquiera que sea su edad, por causas ajenas a su trabajo y siempre que hubiere contribuido al instituto por más de quince años, o el caso de los pensionados por vejez o invalidez, da origen a la pensión de viudez y de orfandad o pensión de ascendientes según el caso, teniendo derecho a gozarla la esposa e hijos menores de dieciocho años; a falta de esposa, la concubina con quien hubiere tenido hijos el trabajador o el pensionado, o que hayan vivido con él durante los cinco años que precedieron a su muerte, siempre que ambos hayan estado libres de matrimonio; el esposo de la asegurada en caso de tener más de cincuenta y cinco años de edad o estar incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de ella. A falta de éstos tendrán derecho los ascendientes en caso de que dependieran económicamente de éste.

En caso de que un trabajador se separe defini-
tivamente del servicio sin tener pensión de vejez o de inva-
lidez tendrá derecho a una indemnización global, consistente
en el monto total de las cuotas con que hubiere contribuido,
si está dentro del término de uno a cuatro años de servicio.

El monto total de las cuotas con que hubiere-
contribuido, más un mes de su último sueldo básico, si tuvie-
re de cinco a nueve años de servicio. El monto total de las-
cuotas que hubiere pagado, más dos meses de sueldo si hubie-
re permanecido en el servicio de diez a catorce años. En el
caso de que el trabajador falleciere sin tener derecho a las
pensiones señaladas, sus familiares derechohabientes podrán-
reclamar el importe de la indemnización global.

El pensamiento estatal mexicano incluye como-
hemos visto una serie de completísimas prestaciones adiciona-
les al salario, tanto para los trabajadores en general como-
para aquellos al servicio del estado; es necesario que los -
trabajadores conozcan sus derechos para poder adquirir estas
prestaciones que representan una fuerte ayuda para sus sala-
rios, ya que en muchas ocasiones sus bajas remuneraciones no
les permiten solventar las necesidades que provocan las en-
fermedades inesperadas; en otros casos desean poder adquirir
mejores medios de vida y debido a la falta de conocimientos-
de sus derechos no pueden realizar sus deseos.

C.-Seguro Social de Marineros y Militares.

Otra categoría de Seguros Sociales son los --
que se otorgan a los marineros, militares y miembros del ---
cuerpo de Salubridad Pública, su justificación jurídica está

Contenida en la Constitución de 1917, apartado "B", - - - -
fracciones XI y XIII.

El Seguro Social de los marinos y militares -
se rige por la Ley del Seguro Social de 1o. de enero de ----
1962. Los órganos superiores que lo dirigen son: la Secretaria
de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional. Las --
personas que protegen son marinos, militares y a sus familia-
res; las contingencias que se cubren son: enfermedad, mater-
nidad, invalidez, vejez, muerte y servicios sociales tales -
como, habitación, educación y otras. Su funcionamiento está-
financiado por contribución estatal y cierta participación -
de los asegurados.

D.-Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera:

Otra institución que procura la seguridad so-
cial en México, lo es este organismo que vela por la supera-
ción técnica de las prácticas campesinas, el adecuado disfru-
te de la tierra por parte del ejidatario y el pequeño propie-
tario, es una institución de servicio público y no de lucro-
que cuida y fortalece el patrimonio del agricultor y del ga-
nadero, adicionado últimamente con un seguro de vida para el
campesino.

Esta institución fué creada a raíz de la pro-
mulgación de la ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero-
publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30
de diciembre de 1961, que establece el Seguro Agrícola Inte-
gral y el seguro ganadero.

En su artículo 2o. nos dice que: "el seguro agrícola integral tiene por objeto resarcir al agricultor, - en los términos de la presente ley y sus reglamentos, de las inversiones necesarias y directas efectuadas en su cultivo, - para obtener una cosecha, cuando ésta se pierda total o parcialmente como consecuencia de la realización de alguno de los riesgos previstos en esta ley".

Artículo 3o. dice: el seguro ganadero tiene - por objeto resarcir al ganadero en los términos de esta ley - y sus reglamentos de las inversiones efectuadas en su ganado cuando el mismo perezca, pierda su función específica o se - enferme, como consecuencia de la realización de alguno o algunos de los riesgos que señala la ley. (31)

El capital de la aseguradora está formado por tres series de acciones, la serie "A" que representan por lo menos el 51% del capital social y corresponden exclusivamente al Gobierno Federal, la serie "B", sólo podrán ser suscritas por las Instituciones Nacionales de Crédito y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como por empresas de participación estatal; y la serie "C" que podrán ser suscritas libremente, teniendo preferencia las sociedades mutualistas.

El consejo de administración de la institución está integrado por nueve consejeros, cuatro de la serie "A", tres de la "B" y dos de la "C", los consejeros de la serie "A" representarán respectivamente a la Secretaría de -

Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; -- Banco de México, S. A.; los consejeros de la serie "B" representarán al Banco Nacional de Crédito Agrícola; Banco Nacional de Crédito Ejidal y Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; los consejeros de la serie "C" representarán a la Federación de Sociedades Mutualistas del Seguro Agrícola y Ganadero e Instituciones de Crédito Privadas.

La Comisión Ejecutiva se integra con los consejeros propietarios o suplentes representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Avicultura y Ganadería y Banco de México, teniendo facultades de resolver todos los asuntos que no se confieran de manera exclusiva e intransferible al consejo en pleno en la escritura -- constitutiva.

El Consejo de Administración designará a un Director General y a un Sub-director.

En cuanto a los riesgos cubiertos y en relación al seguro agrícola integral proporcionará seguros contra sequía, helada, granizo, vientos huracanados, incendio, enfermedades y plagas, exceso de humedad e inundación.

Respecto al seguro ganadero, la institución asegura animales contra riesgos de muerte del ganado por enfermedad o accidente, pérdida de la función específica a que estuviere destinado.

CAPITULO CUARTO

CAPITULO CUARTO .

"LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO"

SUMARIO :

IX.- ESTRUCTURA Y BASES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- A.-El Código Internacional.- B.-Estructuración.-1. La Conferencia Internacional.- 2.-La Oficina Internacional del Trabajo.- 3.-El Consejo de Administración.- X.-LA NORMA-MINIMA DE SEGURIDAD SOCIAL.- PRESTACIONES.-A.-Asistencia Médica.- B.-Prestaciones Monetarias de Enfermedad.- C.-Prestaciones de Vejez.- D.-Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.- E.-Prestaciones de maternidad.- F.-Prestaciones de invalidez.- G.-Prestaciones de sobrevivientes.- XI.-PRINCIPALES CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y TRABAJO DE LA C.I.T. RATIFICADOS -- POR MEXICO.- A.-Ratificación de convenios.- B.-Convenios.

"LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACION
INTERNACIONAL DEL TRABAJO".

IX.- ESTRUCTURA Y BASES DE LA ORGANIZACION
INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La Organización Internacional del Trabajo es una institución intergubernamental formada por estados miembros, e integrada por representantes de los gobiernos y por las organizaciones de empleadores y trabajadores. Su misión consiste en promover la justicia social, con tal objeto reúne informaciones relativas a los problemas del trabajo, encargándose de la difusión de los mismos e instituye normas internacionales controlando su aplicación en los diversos países, ejerce asimismo actividades de carácter concreto y presta asistencia técnica para la realización de programas de desarrollo social y económico.

Como se ha mencionado en la primera parte de este trabajo, la Organización Internacional del Trabajo nació legalmente en el año de 1919 en cumplimiento de la Cláusula XIII del Tratado de Versalles en la que se declaran --- sus principios fundamentales y su carácter de organismo dependiente de la que fuera Sociedad de las Naciones.

Un hecho importante es que la Organización Internacional del Trabajo, en razón de su importancia, ha sobrevivido a pesar de la desaparición de la Sociedad de las Naciones.

La Organización Internacional del Trabajo con

tinuó funcionando en forma independiente hasta los albores de la nueva paz surgida de la segunda guerra mundial en que, mediante acuerdo del 30 de mayo de 1946, suscrito por el Consejo de Administración y las Naciones Unidas quedó asociada a este organismo sucesor de la Sociedad de las Naciones, en calidad de organo especializado con jurisdicción y atribuciones propias en el campo social y del trabajo. Ese acuerdo -- fué ratificado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su XXIX reunión celebrada en Montreal, Canadá y por la -- Asamblea General de las Naciones Unidas ese mismo año.

A la Organización Internacional del Trabajo, -- le ha cabido particular responsabilidad en la instauración de regimenes de Seguridad Social en América Latina, en la -- creación de un Derecho Internacional del Trabajo fundado en los principios generales de la Seguridad Social que influyera en los lineamientos rectores de las legislaciones nacionales a efecto de lograr que sean superadas la injusticia, el hambre y la inseguridad de la humanidad.

1.- El Código Internacional del Trabajo.

Este código fué elaborado entre las dos guerras mundiales, sentó preceptos y normas relativas a salarios, horas y condiciones de trabajo, la protección de la mujer y de los adolescentes, la seguridad en el trabajo de las minas y del mar y fijó la base legal de los sistemas de seguridad social. Dicho código figura en una serie de convenios y recomendaciones adoptadas por la Conferencia que anualmente se celebra en Ginebra, progresivamente modernizados y ampliados para tener en cuenta los cambios en cuanto a las necesidades y condiciones sociales y de trabajo del mundo y la evolución por la que atraviesa el desarrollo económico de --

los países miembros.

Los Estados miembros deben someter a las autoridades nacionales competentes los convenios y las recomendaciones adoptadas por la conferencia para que ellas decidan el curso que debe darse a las referidas normas. Cuando un gobierno ha ratificado un convenio, debe informar a la Organización Internacional del Trabajo a intervalos regulares de las medidas tomadas para la puesta en vigor de las disposiciones de dicho convenio y si existen problemas para el cumplimiento del convenio, de carácter técnico, la organización prestará asistencia técnica por medio de sus órganos especializados.

La Organización Internacional del Trabajo para facilitar sus funciones en América, tiene oficinas en Río de Janeiro, Buenos Aires, Santiago, México y Lima. (32)

B.- Estructuración.

La Organización Internacional del Trabajo está estructurada por los siguientes órganos:

1.- La Conferencia Internacional.

Es el órgano supremo de la Organización Internacional del Trabajo, se reúne una vez al año, asisten delegados, asesores y consejeros de los estados miembros, asisten también representantes de la Organización de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, algunas de sus

(32) "Revista Americas".- Editada por la O. E. A.- Washing -
ton 1968.- Vol. 21, No. 8.- Pág. 18.

atribuciones son: adoptar convenios y recomendaciones internacionales del trabajo; designar a los miembros del consejo de administración de la Organización Internacional del Trabajo; establecer las formas para que los estados miembros apliquen los convenios internacionales ratificados, adopta el presupuesto de la Organización Internacional del Trabajo financiado por los estados miembros.

2.- La Oficina Internacional del Trabajo.

Es la Secretaría Permanente de la Organización Internacional del Trabajo, su sede se encuentra en Ginebra, Suiza; sus funcionarios no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno o autoridad ajena a la organización y sus principales funciones son: preparar los informes que sirven de base para los trabajos de conferencias y reuniones de la Organización Internacional del Trabajo en todo el mundo; es un centro de documentación e investigación; emite estudios, estadísticas, informes, revistas y publicaciones periódicas de interés mundial.

3.- El Consejo de Administración.

Es el órgano ejecutivo de la Organización Internacional del Trabajo, se reúne tres veces al año, está formado por 24 representantes de los gobiernos y 12 de los trabajadores, diez de los puestos gubernamentales se cubren con carácter permanente por los diez países de mayor importancia industrial y los otros diez se designan por elección, sus principales atribuciones son: determina el orden del día de la conferencia; establece el presupuesto de la Organización Internacional del Trabajo para que sea aprobado por la Conferencia General; elige al Director General de la Organización Internacional del Trabajo; inspecciona las labores realizadas por la Oficina Internacional del Trabajo.

X.- LA NORMA MINIMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

En la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 4 de junio de 1952 en su --- Trigésima Quinta Reunión y después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la norma mínima de Seguridad Social, cuestión que constituyó el quinto punto del órden del día y haber decidido que dichas proposiciones revisieran la forma de un convenio internacional, con fecha 28 de junio del mismo año se adoptó el convenio sobre Seguridad Social (Norma Mínima).

Este convenio fué ratificado y aprobado por el Senado de México el 29 de diciembre de 1959, entrando en vigor el 12 de octubre de 1961, mediante una comunicación -- que acompañaba el instrumento.

A continuación analizaremos los puntos del -- convenio sobre la norma mínima de Seguridad Social que fueron aceptados y ratificados por nuestro país.

P R E S T A C I O N E S .

México aceptó las siguientes prestaciones que en forma sintética se analizan.

A.- Asistencia Médica.- Cualquier contingencia de estado mórbido cualquiera que fuere su causa, el embarazo, el parto y sus consecuencias. Obviamente la asistencia

médica prestada tiene por objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida así como su aptitud para el trabajo, para hacer frente a sus necesidades personales.

B.- Prestaciones Monetarias de Enfermedad.- -

La contingencia cubierta debe comprender la incapacidad para trabajar, resultante de un estado mórbido, que entrañe la -- suspensión de ingresos según la defina cada legislación nacional. Existen una serie de limitaciones tendientes a evitar abusos entre otros la limitación a 26 semanas en cada -- caso de enfermedad, con la posibilidad de no pagarse la prestación por los tres primeros días de suspensión de ganancias. --

C.- Prestaciones de Vejez.- La contingencia -

que cubre es la supervivencia más allá de una edad prescrita que no deberá exceder de 65 años. Sin embargo la autoridad competente puede fijar una edad más elevada tomando en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate. La legislación nacional puede -- suspender la prestación si la persona que tenga el derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o -- puede reducir las prestaciones cuando las ganancias del beneficiario excedan del valor prescrito. La prestación debe -- consistir en un pago periódico de acuerdo con tablas previamente elaboradas y que se basan en cálculos actuariales según la ley de probabilidades, además debe comprender una protección de acuerdo con el estado mórbido, es decir siempre -- con la idea de conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida.

D.- Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.- Se refieren a la incapacidad para trabajar o a la pérdida total de capacidad para ganar cuando es probable que sea permanente, a la disminución correspondiente de las facultades físicas o a la muerte del sostén de la familia, la prestación deberá consistir en un pago periódico calculado de conformidad con las tablas elaboradas al respecto. Abarca también el caso de pérdida parcial de la capacidad para obtener ingresos y el pago periódico, - en este caso, deberá consistir en una cantidad que represente la proporción en relación a la pérdida de la capacidad. El gobierno deberá tomar las medidas necesarias destinadas a la reeducación profesional de las personas cuya capacidad haya sido reducida. Las prestaciones deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia; sin embargo con respecto a la incapacidad para trabajar la prestación podrá dejar de pagarse durante los tres primeros días en cada caso de suspensión de ganancias.

E.- Prestaciones de Maternidad.- La contingencia cubierta deberá comprender el embarazo, el parto y sus consecuencias y la suspensión de ganancias resultante de los mismos, según lo defina cada legislación nacional. Obviamente las personas protegidas serán todas mujeres. La prestación deberá comprender la asistencia médica así como los indispensables subsidios durante todo el tiempo que la mujer por su estado esté impedida de obtener ganancias. Los pagos periódicos podrán limitarse a doce semanas a menos que cada legislación nacional imponga o autorice un período largo de abstención del trabajo, en cuyo caso los pagos no podrán limitarse a un período de menor duración que el que fije la propia legislación.

F.- Prestaciones de Invalidez.- La contingencia cubierta deberá comprender la ineptitud para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad. Este tipo de prestaciones deberán concederse durante todo el tiempo de la contingencia o hasta que sean substituidas por una prestación de vejez.

G.- Prestaciones de sobrevivientes.- La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sosten de familia; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella, ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito. Para que una viuda sin hijos a la que se presume incapaz de subvenir a sus propias necesidades, tenga derecho a una prestación de sobreviviente podrá prescribirse una duración mínima del patrimonio.

(33) El Seguro Social en México.-Instituto Mexicano del Seguro Social.-Tomo III.-1971.-Págs. 193 a 210.

XI.-PRINCIPALES CONVENIOS INTERNACIONALES
SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y TRABAJO DE LA ORGANIZACION
INTERNACIONAL DEL TRABAJO RATIFICADOS POR MEXICO

A.- Ratificaciones de Convenios.

Antes de iniciar el tema, mencionaremos brevemente el sistema seguido por México, en cuanto a la ratificación de los pactos internacionales.

"Ratificar un convenio es la aprobación dada al tratado por los órganos competentes del estado, que hace que este quede obligado por el mismo". (34)

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice: esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos -- los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la unión. -- Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados. (35)

El artículo 76 fracción I dice que son facultades exclusivas del Senado: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

(34) Sepúlveda César.-"Derecho Internacional Público".-2a.- edición.-Editorial Porrúa.-1964.-Pág. 112.

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con los textos que se analizan, la celebración de un tratado se integra en nuestro Derecho Público Interno por la concurrencia de dos voluntades, la del Presidente de la República y la del Senado tomada ésta última por mayoría de votos. En nuestro derecho constitucional - el presidente no puede realizar la ratificación del tratado - sin la previa aprobación del senado, es un acto intermedio - entre otros dos que pertenecen al Derecho Internacional.

El Senado puede desaprobar un tratado concluido por el presidente, éste no puede constitucionalmente ratificar el tratado y si lo hiciera, a parte de su responsabilidad constitucional, crearía una doble situación jurídica; la invalidez del tratado en el orden interno conforme al artículo 133 y la existencia en el orden internacional mientras -- subsista la voluntad del otro estado signatario.

La actuación del senado no obliga al presidente a llevar a cabo la ratificación o sea que queda libre la voluntad del presidente para actuar en el plano internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados. -

(36)

B.- Convenios.

A continuación analizaremos algunos de los -- principales convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo en materia de Seguridad Social y Trabajo que han sido ratificados por México.

(36) Tena Ramírez Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano". 7a. edición.- Editorial Porrúa.-1964.-Págs. 388 y 389.

Hasta el 31 de diciembre de 1970, México -- había ratificado 51 convenios internacionales; de ellos los convenios números 6 y 7 adoptados el 29 de octubre de 1919 en Washignton y 15 de junio de 1920 en Génova respectivamente, fueron denunciados.

El primer instrumento ratificado por México-- fué el número 6 relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria, aprobado por el senado de la República el 26 de diciembre de 1936 y entró en vigor para México el 20 de mayo de 1937, habiendo sido revisado en 1948 por el convenio número 90.

El convenio número 7 por el que se fija en 14 años la edad mínima de admisión de los niños al trabajo marí timo, se aprobó por el senado el 12 de diciembre de 1932 y entró en vigor para México el 17 de agosto de 1948, revisado en 1936 por el convenio número 58.

El convenio número 12 relativo a la indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura fué aprobado por el senado el 31 de diciembre de 1936 y entró en vigor para México el 29 de octubre de 1937. A grandes rasgos estipula que todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente convenio se obliga a extender a todos los asalariados agrícolas el beneficio de las leyes y reglamentos que tengan por objeto indemnizar a causa del trabajo o durante la ejecución del mismo.

Convenio 17 relativo a la indemnización por accidentes de trabajo, aprobado por el senado el 26 de diciembre de 1932 y entró en vigor en México el 12 de mayo de 1934 y propone que todo miembro deberá garantizar a las víctimas de accidentes de trabajo o a sus derechohabientes, una

indemnización en caso de accidente seguido de muerte o accidente que cause una incapacidad permanente, un pago en forma de renta, esta indemnización podrá pagarse total o parcialmente en forma de capital cuando se garantice a las autoridades competentes un empleo razonable del mismo. En caso de incapacidad la indemnización se concederá a más tardar, a partir del quinto día después del accidente por la institución encargada del pago.

Las víctimas del accidente de trabajo tendrán derecho a la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica necesaria, así como la renovación normal de aparatos de prótesis y ortopedia. La legislación nacional establecerá medidas de control y los procedimientos para la revisión de las indemnizaciones a las víctimas del accidente y a sus derechos y para garantizarles contra la insolvencia del empleador o del asegurador.

El convenio 19 se refiere a la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros en materia de indemnizaciones por accidente de trabajo, fué aprobado por el senado el 26 de diciembre de 1932 y entró en vigor para México el 12 de mayo de 1934.

Convenio 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio fué aprobado por el senado el 26 de diciembre de 1932 y entró en vigor para México el 12 de mayo de 1935 y estipula que todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo se obliga a suprimir lo más pronto posible el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, autorizando este trabajo durante un período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional.

Se han ratificado y adoptado por México convenios relativos a la indemnización por enfermedades profesionales; a las vacaciones anuales pagadas; a prescripciones de seguridad en la industria de la edificación; a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación; a la protección del salario; a la norma mínima de seguridad social a lo que ya me he referido anteriormente, etc.

CONCLUSIONES

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

1.- La Seguridad Social ha sido y sigue siendo preocupación de todos los gobiernos del mundo, sin que -- sus diferentes ideologías y formas de enfrentar los problemas, los aparte de esta importante meta.

2.- La Organización Internacional del Trabajo es el único organismo especializado que mediante su intervención, proponiendo recomendaciones y tratando que se celebren convenios por los organismos de seguridad social en el mundo, hace que se incorporen a las legislaciones nacionales -- los avances logrados en cuanto a Seguridad Social y éstos -- lleguen a las clases sociales más necesitadas.

3.- Los requisitos prescritos en las legislaciones de cada uno de los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo, han sido la causa de que el éxito de ésta sea lento y los resultados no sean espectaculares, -- pero no se puede negar el evidente progreso que en materia -- de seguridad social ha alcanzado el mundo en estas últimas-- décadas.

4.- Las experiencias obtenidas han demostrado la necesidad de los Comités Regionales de Seguridad Social -- para la resolución de los problemas que se presenten teniendo éstos una importancia especial como en el caso del Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad So---- cial, como una consecuencia de la creación de los comités regionales, surgió la necesidad de crear la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

5.- Cuando menos en América Latina la seguridad social se inició como una práctica de la virtud de la caridad, por organizaciones religiosas dándole a ésta fundamentalmente un contenido religioso. Bajo la influencia de las nuevas corrientes en el pensamiento, la seguridad social se desliga de los prejuicios religiosos en las primeras décadas de este siglo, teniendo como punto culminante la creación de la Organización Internacional del Trabajo.

6.- El más grave problema que enfrenta actualmente la seguridad social en América Latina, es el estancamiento en la política de extensión gradual.

7.- El mundo sufre una marcada tendencia hacia la uniformidad de las prestaciones en el caso de enfermedad o accidente y aún de requisitos para obtenerlas, siendo esto positivo ya que los países de bajo desarrollo económico tendrán que otorgar prestaciones de acuerdo al estandar fijado por los países altamente desarrollados, y cabe hacer la observación que dentro de estos últimos las prestaciones que se otorgan a la clase trabajadora es mínima en relación a los beneficios que obtiene el capital.

8.- Como erupción, en forma espontánea surgen en la legislación mexicana los antecedentes de iniciativas que actualmente podemos calificar de precursoras de la Seguridad Social en nuestro País.

9.- Cabe el honor a la Constitución Mexicana de 1917, el haber sido la primera en el mundo en consagrar los derechos sociales dentro del rango constitucional, adelantándose a la creación de la Organización Internacional --

del Trabajo, organismo internacional que surge a la vida un año más tarde.

10.- México ha sido el país de América Latina que más adelantos ha tenido en cuanto a seguridad social, pero en ninguna forma se justifica la dualidad I.S.S.S.T.E. e- I.M.S.S. y debe buscarse su fusión, ya que no deben establecerse categorías de trabajadores.

11.- Quizá lo más importante sea la necesidad de crear una Secretaría de la Seguridad Social a la cual se incorporen todas las funciones en este campo hasta ahora dispersas entre las secretarías de estado que redundaría en beneficio de la sociedad en general como consecuencia del control y mando único que ejercería el secretario de la misma.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA.

Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.-"ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL".-Secretaría General.-México, 1967.

Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.-"LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMERICAS".-México, 1967.

Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.-"SEXTA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL".-México, - - 1960.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-1917.

Diana Julio.-"DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO".-Traducción de la 3a. Edición Italiana por J. Trias de Bes y L. Quero Morales.-Editorial Bosch.-Barcelona, España 1962.-Tomo II.

De la Cueva Mario.-"DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO".-Editora de Libros, Revistas y Folletos, S. de R. L.-Vol. I., 1963.

Diez de Velasco Manuel.-"CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO".-Editorial Tecnos, S. A.-Madrid, España 1963.-Tomo I.

Informe de la Comisión sobre los aportes estatales a la seguridad social.-"BASES TECNICAS PARA LA REFORMA DE LOS SEGUROS SOCIALES".-La Habana, 1967.

Instituto Mexicano del Seguro Social.-"ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL".-1970.

Instituto Mexicano del Seguro Social.-"EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO".-Tomo III, 1971.

Korovin Y.A. y Otros.-"DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO".-Versión española de Juan Villalba.-Editorial Grijalvo, S. A.-México, D. F. 1963.

LEY DEL SEGURO AGRICOLA INTEGRAL Y GANADERO.

López Galindo Diego.-"HISTORIA DE YUCATAN".-Madrid, 1968.

Mendieta y Núñez.-"EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO".-Editorial Porrúa, 1966.

Oficina de Información Pública.-"CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS".-Nueva York.

Oppenheim L."TRATADO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO".-8a. Edición.-Traducción Antonio Marín López.-Editorial Bosch.-Barcelona, España, 1961.-Tomo II, Volúmen I.

Organización de Estados Americanos.-"REVISTA AMERICAS".-----
Washington, 1968.

Publicación editada por el servicio de información de la ---
O.I.T.-"RUTAS DE PAZ".-Ginebra, Suiza, 1966.

R. Moles Ricardo.-"HISTORIA DE LA PREVISION SOCIAL EN HISPANA-
AMERICA".-Buenos Aires.-Ediciones de Palma, 1962.

Rejón Madrid Marina.-"LA O.I.T. FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEM-
PLEO".-Tesis Profesional.-U.N.A.M.-Facultad de Derecho, 1968.

Rousseau Charles.-"DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO".-Traducción
de Fernando Jiménez de Artiguez.-Ediciones Ariel.-Barcelona-
España, 1966.

Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Segu-
ridad Social.-"SEGURIDAD SOCIAL".-Año XVIII.-Epoca III.-No.-
60, 1969.

Sepúlveda César.-"DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO".-Segunda --
Edición.-Editorial Porrúa, S. A.-México, 1964.

Superintendencia de Seguridad Social.-"BOLETIN DE ESTADISTI-
CAS DE SEGURIDAD SOCIAL".-Octubre-diciembre, 1964.

Tena Ramírez Felipe.-"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO".-7a.-
Edición.-Editorial Porrúa, S. A.-México, 1964.

Ulaje Figueroa Norberto G.-"CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SE-
GURIDAD SOCIAL".-Tesis Profesional.-México, 1960.

Veiros Alfred.-"DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO".-4a. Edición-
Alemana.-Traducción por Antonio Truyol y Serra.-Biblioteca -
Jurídica Aguilar.-Madrid, España, 1959.

Von Litz Franz Dr.-"DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO".-Dicto---
rial Gustavo Gili.-Barcelona, España, 1929.