



---

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

---

**LA UBICACIÓN  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
EN LA CIENCIA JURÍDICA**

**T É S I S  
QUE PRESENTA  
JOSÉ SANTIAGO GUILLERMO  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**MÉXICO  
1977**



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 MI MADRE

QUIEN CON SU ESFUERZO,  
CARIÑO Y SACRIFICIO, HI  
ZO DE MI UN HOMBRE DE -  
BIEN, CON MI ETIRNO ---  
AGRADECIMIENTO.

A MIS HERMANOS  
Y HERMANAS.  
COMO MUESTRA DE NUESTRO  
GRAN CARINO.

A LOS MAESTROS QUI HICIERON POSIBLE  
ESTE ESFUERZO DE SUPERACION EN MI -  
CARRERA.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:  
UN RECUERDO DE LOS MOMENTOS  
EN QUE HEMOS CONVIVIDO.

## CAPITULO PRIMERO.

### EL DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- a). - Nacimiento de la Seguridad Social en la Humanidad.
- b). - Desarrollo histórico de la Seguridad Social.
- c). - Seguridad Social en Alemania e Inglaterra.
- d). - Seguridad Social en América Latina.
- e). - Datos Históricos en México.
- f). - Nacimiento del IMSS.

## A. NACIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA HUMANIDAD.

Ciertamente, son pocos los datos que se tienen acerca de los primeros indicios de la Seguridad Social, se asegura que ésta nació o se desarrolló paralelamente y como producto de la evolución del hombre en sociedad.

"La Seguridad Social nace como consecuencia de reflexiones que implicaron cambios esenciales en la concepción humana acerca de la filosofía Política y Social. Esta Institución, por lo tanto, tiene su origen cuando la sociedad se concibe como un todo armónico y cuando la idea de solidaridad priva sobre los intereses individuales y el egoísmo de los hombres". (1)

En efecto, si consideramos al hombre primitivo como sujeto de una serie de riesgos que le amenazaban a él y a su núcleo familiar, nos parecerá lógico el humano deseo de reducir al mínimo la Inseguridad, precisamente, buscando la seguridad. Es entonces cuando notamos el porqué de las diversas fórmulas que el hombre utilizaba, (y aún lo hace), para protegerse de la adversidad.

Para el Dr. Ignacio Morones Prieto (2), la inseguridad del hombre y su incapacidad de raciocinio, fue su condición distintiva de la especie en el origen de la historia. De ahí que el fin primero de la comunidad humana haya sido la unión de los esfuerzos individuales para hacer frente a las acechanzas del medio y a los riesgos de la existencia. La obra de la civilización a través de los milenios, no ha de entenderse sino como el marco que ha creado el hombre, por el ejercicio de la solidaridad y por el empleo combinado de la razón y la fuerza, para alcanzar condiciones de seguridad que hagan posible su pleno desarrollo.

El hombre en los principios, ante ese mundo completamente extraño a él, impotente de explicarse las causas de los males que le afectaban, crea una explicación del todo con el tabú y la magia, se hace adorador de los fenómenos naturales y elabora deidades de lo incomprendible y de lo que siente incontrolable y superior a él mismo. Prácticamente sacrificios para acallar la ira de sus dioses, creyendo que con aquéllos alcanzará protección, seguridad; toda vez que en los pueblos primitivos la inseguridad era condición de vida humana, y la seguridad era función divina. (3)

Así pues los conceptos anotados anteriormente nos proporcionan una clara idea y una explicación coherente de la unión del conglomerado humano en la época primitiva y sus causas fundamentales, entre ellas, preponderantemente, la búsqueda de la Seguridad.

En época posterior, concretamente en Grecia, entre los habitantes de la polis griega subsiste la idea de la Unión con el objeto de obtener a través de ella, la protección necesaria para hacer frente, ya no tanto a factores naturales los que en una forma u otra estaban ya más o menos cubiertos, sino a los enemigos que continuamente acechaban la seguridad de la ciudadanía griega: a través de esta unificación se buscaban también otros fines sociales, como era proteger la vida, garantizar el orden, impartiendo justicia como instrumento efectivo de Seguridad.

De acuerdo con la concepción aristotélica del Estado, en el sentido de que éste es una integración de hombres que tienen necesidades, con hombres con los satisfactores para resolverlas: podemos apreciar aquí, aunque en forma un tanto defectuosa, ciertas manifestaciones -- muy primitivas de seguridad social, citando el ejemplo del equitativo reparto de la tierra; el de la retribución a los servidores del Estado, y la obligación del propio Estado de mantener a los huérfanos de guerra, independientemente de la ayuda que recibían los civiles inválidos.

Dentro de los alcances que en materia de seguridad pública, se establecieron en la cultura helénica, resalta como piedra angular, la idea de combatir la inseguridad, especialmente para las clases económicamente frágiles, se proporcionaban una serie de servicios, que, aunque no eran completos, sí cumplían con el propósito determinado de proteger a los pobres, mediante el auxilio de los ricos. Principio de solidaridad.

Tanto en Grecia como en Roma, se puso en práctica el sistema de la ayuda mutua, que operando con espíritu de solidaridad fraternal y gremial, propició el establecimiento de asociaciones con fines particulares para cada grupo, o sea de acuerdo a la naturaleza de los integrantes.

Existían asociaciones como los Colegios de Artífices o Artesanos, la unión de confradías de tipo religioso, tanto para patricios como para legos, etc., cuya misión era muchas veces encargarse de los

**gastos de defunción de un compañero y auxiliar a sus deudos.**

El mutualismo, señala Miguel Angel Cordini ( 4 ), es una de las bases más sólidas que sienten precedentes acerca de la organización de sistemas de aseguramiento más completos, tanto privados como sociales.

Dentro de las Instituciones romanas que integran un antecedente próximo al concepto de seguridad social, se menciona el servicio médico se proporcionaba en forma general al desvalido que carecía de los recursos suficientes para pagar por esa atención; los colegios, ya antes mencionados, que posteriormente en la edad media alcanzarían gran auge, y que a la fecha son los antecedentes históricos más remotos de algunas instituciones actuales, la atención consistía en la distribución de alimentos para quienes no podían procurarse comida por sí mismos.

En la Roma se otorgaba cierto tipo de asignación familiar, con el propósito de premiar al padre que, al tener más de tres hijos, contribuía al aumento de la población, y por tanto expansión del Imperio Romano.

#### B. EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Con la idea de elaborar un examen adecuado del desarrollo en la Historia de la seguridad social, ha de advertirse que no es sencillo encontrar un sistema de seguridad social completo y elaborado en los pueblos donde prevaleció la superioridad del más fuerte y poderoso, la existencia de un grupo minoritario que domase a las masas con propósitos egoístas; por lo mismo veremos sistemas que en realidad fueron precursores de la seguridad social y otros que no, pues carecen de los principios fundamentales de esta Institución.

Si consideramos a la seguridad social como un "mecanismo de política económica y social para canalizar los recursos hacia programas de bienestar social y un sistema de protección de los riesgos de la comunidad y de los individuos, organizado por el Estado y financiado por el mismo, para elevar los niveles de vida de la comunidad". ( 5 ) nos encontramos con antecedentes propiciados por la misma condición humana, toda vez que ese grupo que dominaba a los demás era el que contaba con los mayores medios de seguridad, puesto que a ellos correspondía emitir normas relativas a seguridad social.

De acuerdo al marco político y legal que conforme a la seguridad social, no es suficiente mencionarla sin hacer alusión a los sistemas de gobierno donde se desarrolla esta institución, por lo que en el análisis que a continuación veremos sobre diversos países, en forma general se relacionará la seguridad social con los poderes de mando en cada pueblo.

Con anterioridad a la aparición del sistema de protección social obligatoria y de las políticas nacionales en materia de bienestar popular, como ya antes habíamos apuntado, fueron las instituciones de asistencia pública y de beneficencia privada, las vías idóneas para socorrer a la población necesitada, y así encontramos algunas "formas" de seguridad social en varias civilizaciones.

En posición similar a la que existía tanto en Grecia y Roma, encontramos a la seguridad colectiva en Egipto, los militares y los viajeros pobres recibían atención médica que en forma gratuita les era proporcionada por el Estado. Otra medida más en este sentido, la observamos en la costumbre faraónica del almacenaje de grano en tiempo de producción, con el objeto de tomar medidas de prevención en las épocas de carencia, o sea cuando el pueblo sufría por la falta de alimentos.

En China se encuentran algunos antecedentes útiles, relacionados con la filosofía del pueblo chino: las teorías o pensamientos tanto de Buda como de Confucio, inducían a sus seguidores a concebir a la vida como una serie de riesgos y sufrimientos: asimismo se mencionaba que el origen del malestar social provenía, no de la escasez de riqueza, sino de una injusta y desigual distribución de la misma.

La Seguridad Social, en aquel entonces carecía de bases firmes y reglamentación adecuada, pero como ya mencionábamos en páginas anteriores, lo que resalta es la idea del bienestar común, referido a la economía y a la salud de los más necesitados: instituciones similares a las ya citadas aparecieron también en la Mesopotamia donde daban especial importancia a la curación de las enfermedades que podían afectar a la población: los persas se preocuparon por la elaboración de un "código" sanitario en Arabia, dada la miseria en que vivía las clases más bajas, se legalizó la limosna, obligando a los más ricos a auxiliar a los pobres.

En Israel se tenía un concepto avanzado de la justicia social;

se establecía la obligación para el cuñado soltero de la viuda de velar por ella y por sus hijos. Las tierras laborales, para su distribución justa entre el pueblo, se sometían a un sistema rotatorio de uso y propiedad en el que cada siete años se turnaba al propietario con la intención de dar a todos la posibilidad de disfrutar por ese lapso de la propiedad.

Vistos ya, en primer orden por su relevancia, los antecedentes históricos de seguridad social que encontramos en Grecia y Roma, mencionaremos el antecedente de esta institución dentro del Cristianismo, dato histórico muy importante debido a las particulares características de esta religión. Con el advenimiento del auge cristiano, poco a poco, empezaba a expandirse territorialmente y a infiltrarse en cuestiones políticas, y con el inicio del decaimiento del Imperio Romano, se empezaron a establecer diversas cofradías cristianas con fines de beneficencia pública, entre otros; estas Diaconías Funcionaban practicando la caridad, auxiliando a quienes acudían solicitando sus servicios en su gran mayoría gente humilde.

En realidad consideramos a las Instituciones pías no precisamente, como alguna forma de seguridad social, toda vez que sus bases fundamentales se refieren a la caridad y no a la solidaridad, principio característico de la seguridad social; aunque de todas formas sí es prudente asentar su existencia y funcionamiento como mero antecedente sociológico en relación con el bienestar de las clases bajas.

Durante la Edad Media, el señor feudal y su familia tenían menos inseguridad que en tiempos anteriores, pues detentaban el poder; aunque sus medidas de seguridad eran pocas e ignoraban el porqué de los fenómenos biológicos. En cambio los siervos, en principio, carecían de toda protección, sin recursos para defenderse por sí mismos y faltos de fuerza política para hacer valer sus derechos.

Localizamos entonces, en aquella época al Feudalismo, que era una organización política y social que arraigó en Europa en la Edad Media y que, importada por la invasión de los germanos, se fundamentaba en un concepto de Derecho Privado para deducir después en el Derecho Público, consecuencias que afectaron tanto al régimen de soberanía como al de libertad, entre varios señores feudales que tenían dominio sobre sus propiedades y sobre las personas que ahí habitaban y trabajaban. Los señores feudales dependían a su vez, de otros

más poderosos magnates o de un soberano a quien rendía homenaje. - El Feudalismo ha sido tan discutido que, mientras que para unos significa un considerable estorbo en la marcha progresiva del Estado, es para otros expresión acabada de lo que debe ser éste, contra cualquier manifestación que, en una u otra forma, muestra para la vida de aquél el unitarismo o el régimen cesarista. ( 6 )

En la etapa del régimen feudalista, aparece en forma, por demás notable, la división de clases, correspondiendo a los señores feudales la nominación de explotadores, y a sus siervos o esclavos la de explotados, guardando esta situación las cosas, dentro de los feudos se iban formando agrupaciones o asociaciones de obreros-siervos que se dedicaban a distintas labores, grupos que entonces competían con el trabajo libre que se desempeñaba fuera del feudo, en las ciudades. -- Fue entonces cuando se integraron los talleres, formando las llamadas corporaciones, con la característica, para nosotros importantes, de que el maestro, jefe o responsable del taller se preocupaba y en la medida de sus posibilidades resolvía (por obligación) los problemas de sus artesanos respecto de enfermedades o accidentes de trabajo; se van extendiendo por toda Europa este tipo de corporaciones que en lo que a seguridad social respecta, representan un verdadero antecedente muy valioso, ya que dentro de estas asociaciones de obreros se proporcionaba auxilio al trabajador accidentado u enfermo, a través de la propia corporación, o por un organismo que ellos sostenían, pero en el entendimiento de que esa ayuda al trabajador se hacía como un préstamo que éste debía pagar una vez que pudiese reintegrarse a su trabajo.

En el siglo XV, se suceden grandes acontecimientos, el descubrimiento de América, ensancha los horizontes; naciendo la navegación de altura que entrañaba grandes peligros y riesgos para los marinos y las mercancías. Buscándolos protección, se fundó el seguro marítimo, considerando como el precursor de los seguros. Asimismo se formaron hermandades de marinos ante peligros comunes, con principios de asistencia mutua.

Para esta época la Iglesia había alcanzado ya una gran importancia, económica-política y social. Entre otras cosas, funcionaba como una Institución de Beneficencia pública que, a través de múltiples organizaciones pertenecientes a ella misma, resolvía en parte el problema que entonces ella misma, resolvía en parte el problema que entonces representaba, todavía, la inseguridad del hombre.

En 1881 expresaba el Canciller alemán: "El Estado, que puede reunir más fondos, fácilmente debe ser el que tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como derecho a recibir ayuda cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad, no se puede -- trabajar más. Este asunto acabará por imponerse, tiene porvenir... " pero por otro lado agregaba "... el que tiene una pensión de vejez -- está mucho más contento, y así se facilita el trato que con él se pretenda observar."

Los anteriores conceptos nos afinan la vista con relación a la doble intención de Bismarck al implantar regímenes obligatorios de seguro social: por una parte (y creemos que como motivo primero) utilizó las formas que se le proponían para ejercer a través de ellas una atinada medida política para resolver, lo que en su opinión se constituía como un grave problema al Estado alemán. Pero, justo es reconocer -- también que el propio Bismarck creía de beneficio la introducción del sistema de seguro social, ya no como una medida política, sino como una decisión positiva para la comunidad alemana.

La primera ley de auténtico seguro social que se estableció, -- fue la del Seguro obligatorio de enfermedades, el 13 de junio de 1883; -- la segunda el 6 de julio de 1884, sobre seguro obligatorio de accidentes de trabajo, de los obreros y empleados de empresas industriales; y -- la ley del 22 de junio de 1889, creando el seguro, también obligatorio de invalidez y vejez.

Estas leyes vienen a delinear el sistema de seguros sociales -- en lo futuro, que habría de generalizarse en otros países, teniendo como principales características.

- 1). - Participación del trabajador en el costo del seguro, salvo el de accidentes que corre a cargo del patrón.
- 2). - Participación del Estado en representación de la sociedad beneficiada.
- 3). - Administración tripartita del sistema de seguro social.

Pero, de nueva cuenta insistimos en ello, el seguro social no -- nace, totalmente, por una generosa convicción de los gobernantes, sino por que el Canciller de Hierro intentó paralizar los progresos del -- socialismo utilizando la creación del seguro social como una medida,

repetimos, de carácter político, para conciliar los intereses prevalentes que cada vez con mayor presión se ejercían sobre el Estado alemán.

Lo que sí fue bien elegido, fue el momento de creación de los seguros sociales: la coyuntura coincidente con el espléndido y sorprendente desarrollo industrial del país, sobrepasa el criterio de la Economía Nacional, para enfocarse con proyección mundial.

Las medidas de protección a los trabajadores no quedaron reducidas a los seguros sociales. En 1891, después de la dimisión de Bismarck, se aprobó la legislación correspondiente a la jornada máxima laborable de once horas para la mujer y diez para los niños; se prohibió la labor nocturna para los mismos y descanso dominical obligatorio para los trabajadores de la industria y del comercio.

Continuó la adición de mejoras al sistema del seguro social: en el año de 1905, por lo que toca a accidentes de trabajo, más tarde en 1911 se promulga el Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de Empleados Particulares; en 1919, la Constitución Alemana contenía entre su articulado el siguiente precepto: "El Reich creará un amplio sistema de seguros, para poder, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias de la vejez, de la enfermedad y de las vicisitudes de la vida".

En 1924 se emprende la revisión del Código de Seguros de 1911, y como resultado se obtienen a los seguros sociales alemanes como integrados por las siguientes ramas:

- a) Seguro obligatorio de enfermedades y accidentes de trabajo (o profesionales).
- b) Enfermedad y Maternidad.
- c) Seguro contra el paro involuntario.

El 5 de julio de 1934, con la llegada del socialismo nacional al poder se reorganiza la administración de los seguros sociales, en el sentido de evitar la duplicidad de esfuerzos para otorgar los servicios que se ofrecen. En 1938, se extendió el seguro social a todos los trabajadores y a los artistas; en el año de 1940 a los mineros y a los pescadores.

Observamos que fué, propiamente en esta etapa, donde con --  
fundamento s más fuertes y organizados, se dió impulso al llamado --  
Seguro Social: esto es, para algunas categorías sociales en las diferen --  
tes naciones, que disfrutaban un estatuto profesional definido, "como  
soldados, marinos, empleados públicos, etc., se fueron creando régi --  
menes privados de protección tales como pensiones o cajas de previ --  
sión, etc.: en cambio los "seguros sociales", empearon a funcio --  
nar como parte de programas derivados de la política social para los  
sectores asalariados, unidos a la promoción del fenómeno que comen --  
zaba a aparecer en Europa, el Industrialismo. A medida que se fué --  
organizando mejor las fuerzas del trabajo, se hicieron más fuertes --  
las presiones gremiales para exigir la extensión de la legislación so --  
cial a todos los grupos laborales.

Con la aparición de la Revolución Industrial se producen cam --  
bios muy importantes en los países involucrados: lo más determinante  
que surge en esta etapa es la decisión unánime en favor de la libertad  
de trabajo, así como una reglamentación adecuada del propio: cabe --  
destacar el paso del domestic-system a la fábrica (es decir, la susti --  
tución de la agricultura-industria por parte de los campesinos que en  
épocas de escasa actividad agrícola trabajaban en sus casas, con arte --  
factos de su propiedad, para comerciantes que les proporcionaban --  
materias primas y adquirían los productos elaborados, por un sistema  
en que los medios de producción, producción, propiedad de los podero --  
sos, y los obreros estaban concentrados en un mismo edificio).

La Revolución Industrial empezó en Inglaterra, aproximadamen --  
te hacia el año de 1780, pero algunos autores difieren de esta opinión --  
afirmando que el comienzo de la gran industria y de los cambios tecno --  
lógicos debe situarse entre el final del siglo XVI y principios del siglo  
XVII. Entre las causas que motivaron la aparición de este momento --  
industrial, señalaremos las mencionadas por los historiadores y eco --  
nomistas marxistas, en el sentido de que propiciaron este cambio, la  
disponibilidad de una oferta de mano de obra abundante y barata en el  
mercado libre; disolución previa de los modos de producción típicos --  
de la sociedad feudal, existencia de mercados, redes de tráfico y vías  
de comunicación.

Con la revolución industrial, se transformaron las ciudades --  
por su rápido crecimiento, confuso, poco salubre, y con menos pro --  
blemas sociales, económicos y culturales: por ejemplo, los poblados

que se formaron alrededor de centros mineros, de fundiciones, etc. - Al trabajador y su familia se encontraban desarmados, sin protección frente a los riesgos biológicos, ante el desempleo y la muerte.

La asistencia pública que se practicaba era sólo para indigentes y no compensaba las carencias de los nuevos modos de vivir. La pobreza y la insalubridad se acentuaban, la educación se dificultaba. -- Aparece entonces el seguro privado, basado en cálculos estadísticos - en donde se calculaba la frecuencia de los siniestros y su costo. Se consideró que el seguro privado, conformado con bases técnicas, bastaría para dar un mínimo necesario de seguridad a la sociedad. Pero tiene un fin de lucro, y no está al alcance de la mayoría de los trabajadores. No era obligatorio.

Al igual, el ahorro individual podría servir para proteger situaciones de enfermedad o invalidez. Pero la imprevisión, los salarios insuficientes y el aumento en las necesidades del núcleo familiar del trabajador nulifican su cometido. ( 7 )

Posteriormente, con la abstención por parte del Estado para -- intervenir en lo que a condiciones de trabajo se refiere, se deja sentir el advenimiento del Liberalismo, dentro del cual el Estado, "deja hacer y deja pasar", sin tener absolutamente ninguna ingerencia en los -- elementos que formaban el desarrollo obrero en la época. La inconformidad de los trabajadores pronto se dejó sentir, pues al sentirse -- totalmente descubiertos en lo que a regulación de normas de trabajo se refería empezaron a asociarse en grupos de ayuda integral, asegurándose ellos mismos en caso de sufrir algún riesgo físico o económico. -- El Estado comienza a darse cuenta de las proporciones que tomaba el problema, al fin, interviene para evitar un futuro caos político-social. Así es como surge a consecuencia de variados problemas, antes expuestos, el Estado Moderno, dentro de sus actividades a desarrollar, asume la responsabilidad de ministrar la seguridad social a su ciudadanía, a través de diversas instituciones como la beneficencia pública, la asistencia pública y más tarde el Seguro Social.

### C. SEGURIDAD SOCIAL EN ALEMANIA E INGLATERRA.

Las primeras leyes que crean un auténtico Seguro Social, las promulga el Canciller de Prusia Otto Von Bismarck. Esto por lo que se refiere a seguro social, puesto que no fue sino hasta el segundo ter

cio del siglo XX cuando en Inglaterra, nace la idea, más amplia y completa, de Seguridad Social.

El absolutismo prusiano del siglo XVIII tomó cierta inspiración de nacionalismo alemán. Esta unión entre las dos tendencias tuvo un hombre, Bismarck, que encarnaba la nueva época y por su fe en ella tuvo la enorme proyección de porvenir en Alemania.

Los Estados alemanes se hallaban entonces desunidos: una vez que Austria y los Estados alemanes aliados a ella, fueron derrotados en la guerra de 1866, y los Estados septentrionales se unieron en torno a Prusia para formar la Federación Alemana del norte, se dieron los primeros pasos para unir el Imperio que más tarde, en 1870, fue fundado por Bismarck.

En 1878, después de dos atentados graves en contra la vida del Kaiser Guillermo I, el Canciller Bismarck concibió el plan para ahogar el poderoso movimiento socialista por medio de una legislación de emergencia: la ley contra las tendencias de la social democracia, estimadas peligrosas para la comunidad.

La idea de reforma social, sin embargo, no se originó en Alemania sino en países con tradición industrial más antigua cuya inquietud fue manifestada a raíz de las condiciones de explotación que sufrían los obreros en aquellas naciones.

La opinión del Dr. Ignacio Morones Prieto, al respecto, parte de la idea de que tanto la inconformidad de los grupos obreros dentro de las sociedades industriales, como las teorías revolucionarias o reformistas, se hicieron patentes en la primera mitad del siglo XIX; y las naciones poderosas de aquél tiempo reaccionaron a través de un movimiento con tendencias socialistas, y es entonces cuando, particularmente en Alemania, nacen las primeras leyes de seguros sociales.

El Canciller de Hierro, asistido y aconsejado por los economistas Wagner y Schaffle, comprende la trascendencia de los seguros sociales como instrumento de política para atraer a las clases económicamente débiles, unirlos en torno al Estado y así robustecer su autoridad. A sí decide, para contrarrestar la acción de los riesgos más típicos de la inseguridad social, implantar seguros sociales obligatorios.

En la actualidad, a partir de 1 año de 1951, la aplicación del sistema se ha encomendado al Consejo Central de los Seguros Sociales Regionales y las contingencias cubiertas son las de: invalidez, vejez y muerte; Enfermedades y Maternidad; accidentes del trabajo; desempleo y Prestaciones Familiares.

Inglaterra se significa también como un importante impulsor de la materia que estudiamos, a partir de la implantación del seguro obligatorio para los trabajadores en el año de 1911. Fue preocupación de las autoridades inglesas lograr el perfeccionamiento de sus sistemas de seguros sociales. Y al poner en marcha el Plan Beveridge, que a continuación examinaremos ampliamente, es el primer país en aplicar un sistema integral, ya no de seguro, si de Seguridad Social, en el mundo. Mediante dicho Plan, se impulsa la transformación de los sistemas de seguro sociales al Régimen de la Seguridad Social.

William Henry Beveridge fue un destacado economista y asesor público inglés. Antes de la presentación del Plan que lleva su nombre ya se había hecho notar al publicar en 1909 su obra "Unemployment a Problem of Industry" (Desempleo un problema de la Industria), donde se dedica al estudio de la desocupación existente en Europa (principalmente en países industrializados) a principios de siglo.

En el año de 1942, Beveridge, ya entonces decano de la Escuela de Economía de Londres, formando parte de una comisión de funcionarios (sin serlo él) del gobierno inglés, presentó un plan de reestructuración y ampliación de los seguros sociales. El Plan está basado en la idea de que no es posible la seguridad social en tanto no se evite el paro masivo, se vigile la salud del trabajador y su familia, y se establezca un sistema de subsidios familiares.

Se sustenta la redistribución de la renta nacional a través del seguro social y subsidios familiares generales y obligatorios ambos. Los beneficios del sistema solo deben variar según el número de miembros de la familia y su edad, y deben ser pagados ilimitadamente.

El Plan de Beveridge adquirió una gran resonancia internacional, particularmente por los artículos complementarios escritos por el mismo economista inglés, en los que se amplían algunos conceptos ya tratados por él: y porque en el multicitado Plan se plasma la idea de Seguridad Social Integral, o sea, que debe estructurarse el siste-

ma que cubra todos los riesgos que pueda sufrir el hombre en el transcurso de su existencia; se evoluciona el Seguro Social hacia la Seguridad Social, definida por Beveridge "como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia.

La trascendencia de la obra radica en la unión de la idea de la Seguridad Social Internacional con la de la seguridad social de los hombres de cada comunidad nacional, lo que crea una relación dialéctica o razonada, en la cual, la seguridad externa sinónimo de paz universal entre los pueblos, abrirá el camino a la seguridad social de los hombres de cada nación, en otras palabras, el escritor inglés piensa en la seguridad de los pueblos como la vía única para que desaparezca el temor al futuro para unos y otros, y puedan entonces contribuir al desenvolvimiento de la cultura nacional y universal.

Se a sienta dentro del trabajo de Beveridge las siguientes ideas" son tres las condiciones esenciales para que exista la seguridad en el mundo: que se implante la justicia en lugar de la fuerza como árbitro entre las naciones; que exista una oportunidad razonable de realizar un trabajo, productiva para cada persona en lugar de la desocupación; y de que exista la certeza de que se tendrán ingresos suficientes para estar a cubierto de la indigencia cuando no se pueda trabajar. "En el terreno de la seguridad social interna el informa concreta tres principios básicos; lo que haya de hacerse en el futuro, aún cuando aproveche experiencia del pasado, no debe estar supeditado a los intereses creados, porque "un período revolucionario en la historia del mundo es el momento de hacer revoluciones y no el de colocar parches y remiendos a los viejos", "la organización del seguro social debe considerarse como parte de una política de progreso social", por lo tanto, el seguro social del futuro representará la lucha contra la necesidad, consecuentemente, debe proporcionar "la seguridad de un ingreso suficiente para vivir"; pero la necesidad es tan solo uno de los cinco gigantes que obstruyen el camino de la reconstrucción, pues los otros son la enfermedad, la ignorancia, la miseria y el ocio; el tercero de los principios es señalado por Beveridge, como la abolición de los aspectos de la necesidad que es necesario combatir de inmediato; ante todo los ya cubiertos por los seguros sociales, y en seguida, una garantía contra el desempleo y un sistema de asignaciones familiares. ( 8 )

Beveridge en su estudio trata de dar a todos algo a cambio de su esfuerzo, viene a ser un magnífico medio de solidaridad colectiva,

en el plan social se persigue asegurar los medios para vivir, a condición de trabajar y de contribuir en la producción del país.

Preponderante consideración guarda el renglón de la salud familiar en el referido Plan, las funciones del seguro son las de suplir los ingresos o compensar los estados deficitarios de los individuos, además se considera que los riesgos de trabajo, deben quedar incluidos en el sistema general de seguros, viniendo a significar una idea novedosa en la materia. Asimismo, se reconoce a la mujer casada, indicando al respecto que toda mujer al casarse adquiere un nuevo estado económico social con riesgos y derechos distintos a la mujer soltera. con el matrimonio adquiere un derecho legal a ser mantenida por su esposo, como una primera línea de defensa contra los riesgos que ha de soportar la mujer soltera, al mismo tiempo, asume unas ocupaciones no remuneradas, y se expone a nuevos riesgos, incluyendo el que su vida de casada pueda verse afectada o terminar prematuramente por maternidad, viudez o divorcio. Para tal efecto la mujer casada tendrá derecho a una prestación de dinero por maternidad, aparte de la asistencia obstétrica y demás prestaciones que según el caso le correspondan.

En julio de 1948, el Reino Unido publica cinco importantes leyes sobre Seguridad Social Nacional, con carácter coercitivo y que en conjunto constituyen una verdadera y auténtica carta de Seguridad Social extendiendo por primera vez los beneficios a toda la población.

Elas son:

- 1) Ley del Seguro Nacional.
- 2) Ley de los accidentes de trabajo.
- 3) Ley de Seguro Nacional de Sanidad.
- 4) Ley del cuidado de la infancia.
- 5) Plan de Asistencia Social. ( 9 )

En la actualidad en la Gran Bretaña se atiende una amplia serie de necesidades humanas mediante las agencias de la administración central o local de Seguros Sociales. El Estado trata de garantizar a todos y cada uno de los ciudadanos adecuadas oportunidades educativas y de otra índole para el desarrollo integral de la persona, como son los aspectos relativos a la vivienda, atención médica, cuidados diversos en el propio domicilio, y asistencia económica en tem-

pos de especial necesidad, así como prestar ayuda especial a los impedidos (mental o físicamente) y a los menores privados de una vida hogareña normal.

Diversos servicios de beneficencia voluntaria suplementan a los servicios del Estado. ( 10 )

#### D. SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA.

En el momento mismo de producirse la Independencia de América empieza a manifestarse el deseo de unir la emancipación política y social. En la mayoría de los discursos de los libertadores, en declaraciones de principios que serían la base de las futuras constituciones se expresan ideas que tienen relación con la seguridad social y su móvil principal, la Justicia Social y la equitativa redistribución de ingresos.

Así, Morelos en el Congreso de Chilpancingo de 1813 expresó: "que la Ley humana debe moderar la opulencia y remediar la miseria, aumentando el jornal del pobre para liberarle de la necesidad".

Por su parte Artigas en el Reglamento Provisional de los Hacendados de la República Oriental del Uruguay de 1815 acuerda: "que los más infelices sean los más privilegiados en el reparto de las estancias".

En cuanto a Bolívar en el Congreso de Angostura de 1819 manifiesta: "que el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

Las primeras muestras de lo que sería el seguro social son las leyes de jubilaciones, que vienen a continuar las pensiones que suponen los Montepíos de Ultramar del Virreinato, nacidas en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Uruguay en la segunda década del siglo actual, las que después de cubrir a los funcionarios públicos se extienden a los trabajadores privados y se organizan en forma de seguro social, que en la actualidad rigen, sobre todo, en Argentina y Uruguay.

Algo parecido ocurre con otra forma inicial de seguro social -- como son las leyes de accidentes del trabajo, que empiezan a aparecer en América en los primeros años del siglo, como ejemplo se pue-

den citar las de Puerto Rico 1910 y las de Guatemala en 1901. Estas leyes se siguen dictando hasta comprender a todos los países del Continente, siendo las últimas muestras de ellas, las de Honduras 1936 y Haití 1938. La legislación de accidentes del trabajo está fundamentada en la teoría del riesgo profesional, que apareció por primera vez en la Ley Francesa de 1898 y que imputan al patrono la obligación de reparar el daño sufrido a su trabajador por la riqueza que le está creando. Es importante mencionar que estas leyes en algunos casos se han incorporado al régimen general del seguro social.

También hay que tener en cuenta como antecedentes del seguro social, la protección que determinan los Códigos del Trabajo, garantizando la ganancia de la trabajadora antes y después del parto y que posteriormente sería responsabilidad asumida por el seguro social.

Los códigos del Trabajo en América Latina contienen numerosas disposiciones relacionadas con el seguro social, no sólo en cuanto a accidentes del trabajo y protección de la maternidad, sino también en determinadas indemnizaciones en dinero, por invalidez, vejez y muerte.

En algunos países estos Códigos del Trabajo aparecen con anterioridad a la Ley del Seguro Social, como son los de México 1931, Venezuela 1936, Nicaragua 1945, o posteriores a ella, Chile 1931, Costa Rica 1933, Panamá 1947, El Salvador 1964, y se consideran como suplementarios, cuando el seguro social no cubre determinadas profesiones o no extiende a determinados territorios.

Pero el verdadero seguro social no empezaría a decretarse en América sino unos años después de la Primera Guerra Mundial, con las características modernas que había adquirido en Europa, es decir en base de unificación legal e institucional, de generalidad de contingencias cubiertas y totalidad de personas amparadas, así como de técnicas procesales comunes de organización y métodos.

Las ventajas de la unificación del seguro social suponen, por una parte, una integridad de protección en todo posible estado de necesidad y un amparo de beneficios a todo el individuo que los necesite, y por otra, potenciar el principio de solidaridad, que transfiere las cargas más onerosas de ciertas contingencias a otras eventualidades menos costosas, así como diluye la cuantía de la prestación de los individuos más afectados o cercanos al riesgo, a personas menos propen-

sas o más alejadas de él, lo mismo que abarata el costo de la gestión.

La primera muestra de un régimen integrado en base a la generalidad o casi generalidad de contingencias cubiertas y la totalidad o casi totalidad de personas amparadas, es la Ley Chilena de 1924, a la que una década después sigue el proceder de los países andinos: Ecuador y Bolivia 1938, Perú 1936, para empezar a generalizarse un lustro después, Venezuela 1940, Panamá y Costa Rica 1941, México y Paraguay 1943, Colombia 1944, llegando a lograr la total extensión americana con los sistemas de Guatemala 1946, República Dominicana --- 1947, El Salvador 1949, Haití 1951, Nicaragua 1955 y Honduras 1959.

Estas Leyes, con el transcurso del tiempo fueron en algunos casos, ya modificadas en base a una mayor perfección, ya reglamentadas a efectos de extender su campo de aplicación como es el caso del régimen de pensiones en Colombia o el de los trabajadores agrícolas en México, así como nacieron nuevos textos legales conforme a una ideología más avanzada cual la Ley Venezolana de 1966, o se dictaron disposiciones de tipo unitario como la Ley Cubana de 1963.

Ahora bien, no todas las leyes generales del seguro social latinoamericano llegan a una completa integridad en cuanto a contingencias cubiertas, personas amparadas y extensión geográfica,

En lo concerniente al riesgo profesional no está incluido en los sistemas generales del seguro social de Costa Rica, Panamá, Perú y República Dominicana, si bien, en estos países se está estudiando la incorporación, como lo realizó Ecuador en 1964.

La inclusión de los daños en el empleo, en el régimen unitario del seguro social, evitando los inconvenientes de la reparación directa o cargo del empleador o el aseguramiento en compañía de seguro comercial, como recomendó la Resolución No. 26 de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Río de Janeiro en 1947, y acuerda también el Programa de Ottawa sobre la Seguridad Social en las Américas, es una tendencia del legislador latinoamericano, y son ejemplo de ello, la Ley de Bases de Seguridad Social de Cuba de 1963 y las nuevas leyes de accidentes de Brasil de 1967 y de Chile de 1968, --- que determina la incorporación de los infortunios laborales a la administración general de la previsión social.

Es más, la teoría pura de la unificación que tiende a determinar

un solo riesgo, el social, cuya primera medida es no diferenciar un -- infortunio según sea debido o no al ejercicio del trabajo, en razón de -- que la causa generadora puede ser distinta pero el efecto que se pro-- duce es siempre igual, pérdida o disminución de ganancia, es algo -- adoptado con frecuencia en la actualidad. Como ejemplo de lo anterior puede mencionarse la Ley de Guatemala de 1946, la de El Salvador -- 1949 y la de Venezuela de 1966, que establecen el accidente común, -- sea profesional o natural, y cuyo financiamiento no está a cargo ex-- clusivo de la empresa, sino que participan también el trabajador y el -- Estado.

En cuanto al desempleo, es una contingencia que en su concep-- ción total no está cubierta por el seguro social latinoamericana, que -- se concreta a establecer una protección por falta de ocupación en edad -- avanzada, caso específico de México, Nicaragua, Panamá y Venezuela -- en los cuales está pendiente la reclamentación.

En Chile, Ecuador y el Uruguay bajo el término de cesantía -- se determina una protección más completa para remediar la falta de -- ocupación.

Por lo general, las leyes del seguro social de Latinoamérica -- protegen el desempleo en cierta forma indirecta, conservación de dere-- chos por tiempo relacionado con la afiliación, así como acordando el -- seguro voluntario al que puede acogerse el asegurado que pierde su -- trabajo, siempre que tenga cierto número de cotizaciones.

En lo relativo a asignaciones familiares existe como sistemas -- individualizado en Argentina, Colombia y Uruguay. En Chile la dispo-- sición relativa a asignaciones familiares determina una concordancia -- con el Servicio de Seguro Social. Casi todos los regímenes del Seguro -- Social determinan ciertas formas de protección complementaria por -- concepto de familia, como es aumentar las pensiones por número de -- hijos y acordar ciertos subsidios, como ayuda de funeral y auxilio de -- natalidad. Menos usual es la dote matrimonial que determina México -- y Bolivia. En este último, que en su Código de Seguridad Social, co-- mo es también el caso de la Ley de Previsión Social del Brasil, deter-- minan varios subsidios familiares.

Las prestaciones sociales comprenden diversos servicios con --cedidos preferentemente en especie, destinados a proporcionar al tra-- bajador y a su familia los medios necesarios para el disfrute de la vi-- vida, el recreo, la enseñanza profesional, etc., que no suelen ser --

proporcionados directamente por los regímenes del seguro social. En este aspecto se puede considerar como excepción el fomento de la habitación popular, muy generalizado en América Latina, siguiendo la Resolución CISS No. 49 que recomienda que los fondos de las instituciones de seguridad social debieran de preferencia ser invertidos en el fomento y mejoramiento de la vivienda de interés social.

Sin embargo, últimamente existe una tendencia hacia las prestaciones familiares concedidas por la institución del seguro social característica de México, en donde las tres instituciones existentes, la de los trabajadores, la de los empleados públicos y la de las fuerzas armadas, tienen un régimen muy completo de servicios sociales, los cuales se conceden también en determinados rubros en Brasil y Costa Rica.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social tanto en su Resolución No. 60 de la VII Reunión en Asunción del Paraguay y en la No. 70 de la VIII Reunión celebrada en Panamá, recomienda que las asignaciones familiares y las prestaciones sociales, debieran formar una rama específica dentro de la institución del seguro social.

En lo referente a la contingencia de enfermedad, todos los regímenes generales del seguro social han dado primacía a su cobertura acordando su aplicación de inmediato, conscientes de la importancia que supone la preservación de la salud, puesto que la pérdida o disminución de ella es causa generadora de imposibilidad de ganancia.

Una de las características del seguro social latinoamericano es su tendencia a impartir la prestación médica en forma directa, construyendo sus propias unidades sanitarias y contratando el cuerpo médico y paramédico necesario.

En algunos países, la atención médica reviste una forma estatal o semi-estatal. En Chile en 1952 fue creado el Servicio Nacional de Salud propio de todo ciudadano en que concede la prestación médica. Quedando a cargo del Servicio del Seguro Social la indemnización económica. En este país, para los asegurados de las Cajas de Seguros de Empleados Públicos y de Empleados Particulares ha sido creado el Servicio Médico Nacional de Empleados.

En cuanto a Argentina y Uruguay, los Ministerios de Salud Pública son los órganos de la asistencia médica nacional, si bien últimamente se han creado regímenes del seguro social especiales propios

de ciertas categorías de trabajadores. En Argentina para trabajadores ferroviarios bancarios, y en ciertas industrias, como la del vidrio y en Uruguay para sectores profesionales diversos de la industria textil, del transporte, de los trabajadores del puerto, de la marina mercante, de los pescadores, de la industria gráfica, de la industria del metal, etc.

Por lo que respecta a Gube, la Ley de 1963 establece que las prestaciones económicas estarán a cargo de la dependencia estatal del trabajo y la prestación médica del Ministerio de Salud Pública.

El deseo de impartir el cuidado de la salud a todo nacional y conforme a una prestación integral en base a las promociones de prevención, curación y rehabilitación, ha motivado últimamente una política de coordinación entre los organismos estatales de salud e instituciones de seguridad social que permita el máximo aprovechamiento de los recursos económicos, materiales y humanos.

Esta política y acción fue tratada en la XVII Reunión de la Conferencia Sanitaria Panamericana celebrada en Washington en 1966 en base a un Informe intitulado "Medios para promover y hacer efectiva la Coordinación entre los Servicios y Programas de los Ministerios de Salud, Instituciones de seguridad social y otras que desarrollan actividades relacionadas con la salud".

Por su parte, el Programa de Ottawa sobre Seguridad Social en las Américas acordó: "es preciso establecer una adecuada coordinación entre los servicios médicos de las instituciones de seguridad social, los de salud pública y otros servicios médico-sociales. En particular en las zonas rurales esta coordinación debe tender hacia modalidades basadas en la protección de comunidades o agrupaciones rurales bien definidas".

En el mismo sentido, la VIII Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Panamá en 1968, en base al estudio de este tema, elaborado por la Comisión Regional Americana Médico Social en su Resolución No. 69 consideró:

"Que a fin de utilizar mejor los recursos humanos y materiales para alcanzar un régimen óptimo que cubra todos los habitantes de los países de América, es necesario la planificación de los programas nacionales de salud.

Que en dicha planificación se debe establecer en primer término la unificación de las diversas Instituciones de Seguridad Social de cada país.

Que es aconsejable asimismo a los efectos de un mejor aprovechamiento de dichos recursos, la coordinación de las Instituciones privadas existentes con el mismo fin".

En el plano nacional varios son los países que han procedido ya en este sentido.

En Nicaragua la Ley Orgánica de Seguridad Social de 1955, --- coordina la acción de la asistencia social y la asistencia médica. En Paraguay, en 1952 y en Costa Rica en 1955, se firmaron convenios de coordinación entre los Ministerios de Salud Pública y las Instituciones del Seguro Social. En Venezuela, en 1967, se creó una Comisión Preparadora del Servicio Unico de Salud. En México por decreto presidencial en 1965 se creó la "Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, que agrupa las actividades que en este campo realiza la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Social de los trabajadores del Estado.

En lo concerniente al campo de aplicación según personas amparadas, no se encuentra en América Latina, sino muy excepcionalmente, el principio de universalización.

Por lo general, los sistemas unitarios del seguro social están basados en el concepto de protección del trabajador, pero circunscribiéndose más bien al asalariado, y aún es más, dentro de este concepto no suele cubrirse el servicio doméstico, las labores a domicilio y la ocupación familiar. En cuanto a los trabajadores domésticos están cubiertos en algunos países, como Argentina, Chile y Uruguay y últimamente en Ecuador, Bolivia y Paraguay se ha reglamentado el seguro social voluntario de los trabajadores domésticos. También es casi -- usual excluir o postergar al trabajador independiente y las profesiones liberales al trabajador independiente y las profesiones liberales -- o disponerse una institucionalidad específica, como acontece en Argentina y Uruguay.

Por igual, ya sean independientes o asalariados, suele postergarse o limitarse al seguro social de los trabajadores campesinos, la

gente de mar, los mineros y los ferrocarrileros, o decretarse sistemas especiales en estas categorías laborales, como el Estatuto del Trabajador Rural de Brasil de 1943, el Decreto de incorporación de los productores de caña de azúcar al régimen del seguro social de 1953 en México, la Caja de la Marina Mercante de Chile creada en 1937 y los sistemas propios de los trabajadores ferrocarrileros y petroleros, como los establecidos en Bolivia, Chile y México.

Un deseo manifiesto del legislador latinoamericano es la de hacer llegar el seguro social a las áreas rurales, cual ha venido propagando siem pre la Conferencia Interamericana de Seguridad Social desde su primer hasta su última reunión, contando con la colaboración de la Oficina Internacional del Trabajo, como fué el estudio presentado a la VI Conferencia celebrada en México en 1960 sobre "La Seguridad Social en la Agricultura", del que emanó la Resolución CISS No. 56 en la que entre otras varias recomendaciones se encuentra la de la necesidad de relacionar la seguridad social con la política socio-económica del Estado, muy principalmente la Reforma Agraria.

La VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Panamá en 1968, entendió en un estudio realizado por las Comisiones Regionales Americanas de Organización y Métodos, Médico-Social y de Actuarios y Estadísticos en la que se examinaron las características propias de seguro social rural, en cuanto a administración, financiamiento y servicios médicos, que motivó la Resolución CISS No. 66 en la que se reconoce la necesidad de adoptar nuevas bases jurídicas, económico-sociales y administrativas, así como técnicas de protección social apropiadas, que faciliten la extensión de la seguridad social a las áreas rurales.

Las dificultades que supone el seguro social rural en cuanto a financiamiento ha hecho que se adopten nuevos procedimientos, como ocurre con la Ley de México de 1965, que en virtud del principio de solidaridad, carga a la empresa urbana la mitad de la cuota estatal a efectos de que el Estado pueda tener más recursos para dedicarlos al seguro social agrícola cubriendo tanto trabajadores rurales como independientes. En Brasil el Estatuto del Trabajador Rural acuerda un financiamiento que grava la venta de los productos agropecuarios.

Mayores problemas presenta aún el aseguramiento de las poblaciones indígenas, por el aislamiento y condiciones específicas en que viven, de aquí, que en Bolivia y Perú se hayan acordado sistemas

de bienestar social, tendientes a elevar las condiciones de vida y mejorar el desarrollo de la comunidad.

En un comienzo fue usual separar el seguro social de los trabajadores y de los empleados públicos, ejemplos de Colombia, Perú y México, si bien hay una tendencia moderna que el sistema único del seguro social, cubra tanto al trabajador como al empleado del sector público, como ocurre en los casos de las últimas leyes dictadas en Centroamérica y la de Venezuela en 1966.

En cuanto a los militares, carabineros y policías son usuales regímenes individualizados, más bien en concepto de pensiones. Sin embargo, hay una tendencia al establecimiento de un verdadero régimen de seguridad social, como es el caso de México con su Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, de 1962.

Sistemas de protección general, en cuanto a población amparada en concepto de aseguramiento de todo el económicamente activo en las contingencias que cubren, son los de Argentina, Chile y Uruguay - en base a distintas instituciones y el de Cuba en una sola disposición legal.

El seguro social es una institución que ampara no sólo al trabajador, sino también a sus familiares, otorgando además de las pensiones de vejez y de orfandad, atención médica. En lo que se refiere al cuidado de la salud, en ocasiones se extiende a familiares que dependen económicamente del asegurado. Los regímenes de seguridad social en Latinoamérica suelen otorgar a los huérfanos pensiones y atención médica que se prolongan en el caso de que estén estudiando hasta edades como los 21 años en Brasil y 25 en México, lo que viene a constituir en cierta forma un seguro escolar que persigue muy particularmente los regímenes de asignaciones familiares de Uruguay.

En cuanto a la extensión geográfica, aunque las legislaciones tienen un carácter nacional, lo más usual es que en principio se empiece a implantar el régimen en las capitales, áreas metropolitanas y ciudades más importantes del país, para extenderse después a población es menores, como es el caso de las leyes últimamente logradas, como son las de Centroamérica.

Ahora bien, aunque en la mayoría de los países de América Latina existen sistemas unitarios de seguro social, de generalización de contingencias cubiertas y totalidad de personas amparadas, en Am

bito nacional, esta integridad se realizó más bien en la legislación que en la práctica.

La consideración de que un régimen integral de seguro social - requiere una técnica y una economía que no siempre cuentan los países en proceso de desarrollo, motivó que en América Latina se adoptase el principio de extensión paulatina o aplicación escalonada, que - han seguido otros países similares como los de Asia y África.

Este campo de aplicación progresiva, determina una primacía - en cuanto a contingencias a cubrir, personas a amparar y territorio - a abarcar, según prioridad de necesidades y facilidad de aseguramiento, posponiendo el resto de la cobertura hasta que se adquiriera experiencia y se cuente con técnicos y recursos suficientes.

Por lo general, la primacía del aseguramiento se realiza en las ramas de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, en cobertura hasta que se adquiriera experiencia y se cuente con técnicos y recursos suficientes.

Por lo general, la primacía del aseguramiento se realiza en las ramas de enfermedad-maternidad y riesgos profesionales, en cobertura de trabajadores asalariados y en circunscripción territorial de la capital y las ciudades más industrializadas.

Este principio de graduación del campo de aplicación del seguro social de los países que incluyen el sistema o no está muy desarrollado económicamente, ha motivado un estancamiento del seguro social, siendo varios los países que a pesar del largo tiempo transcurrido no han llevado a la práctica, o han retardado mucho para poner en vigencia la rama del seguro de pensiones, la cobertura de la mayoría de las categorías profesionales y la extensión a todo el territorio nacional.

De aquí, que en Costa Rica se haya fijado un plazo de diez años en el que el régimen del seguro social dispuesto en la Ley se aplique - en la práctica en su totalidad de riesgos cubiertos, personas amparadas y extensión territorial.

El Programa de Ottawa de la VIII Conferencia de los Estados - de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo -- acuerda que: "En los países que han adoptado el principio de extensión

gradual deberá aplicarse una política dinámica del mismo, ampliando el régimen no solamente a nuevas zonas territoriales y nuevas categorías de asegurados, sino también cubriendo nuevas contingencias".

En la actualidad en Honduras y en El Salvador, se está reglamentando el régimen de pensiones comprendido en la Ley, que habfa sido diferido.

El fraccionamiento del seguro social en América Latina con sus limitaciones de contingencias cubiertas, personas amparadas, extensión territorial, deja sin protección o con protección incompleta, a un gran núcleo de su población.

En la revisión de los sistemas de las veinte repúblicas latinoamericanas se observa que no se cubre aún las ocho clásicas contingencias en la mayoría de los países, y que del total de la población económicamente activa, que asciende a ochenta millones, sólo están asegurados unos treinta millones, alrededor del 30 por ciento, y de ellos, sólo el 10 por ciento aproximadamente son trabajadores campesinos, así como existen más de cien instituciones gestoras del seguro social.

De aquí, la tendencia moderna de llegar a la unificación del seguro social en cuanto a beneficios y en principio legislativo y administrativo, en cobertura de ese riesgo social que puede ocasionar la pérdida o disminución de ganancia, el aumento de necesidades o la falta de la salud, mediante prestaciones en dinero, en especie y en servicios, suficientes, adecuadas y oportunas.

En Brasil ya en 1960 se habían unificado legislativamente por medio de su Ley Orgánica de Previsión Social, los seis institutos de jubilaciones y pensiones propios de determinadas profesiones, de la industria, de la banca, de los marítimos, de los comerciantes, de los transportes, de los ferroviarios y empleados en servicios públicos, los que en 1966 han sido agrupados en una sola administración, el Instituto de Previsión social lográndose así, la plena unificación legal e institucional.

En Cuba la Ley del Seguro Social de 1963 acabó con más de cincuenta Cajas que según ramas de seguro y sectores de trabajadores tenían regímenes propios, acordándose además la gestión única a cargo del Estado por conducto del Ministerio del Trabajo.

En Argentina, en donde existía una multiplicidad institucional del seguro social, en cierto modo unificada por el Instituto de Previ-

sión Social, la Ley de 1967 acuerda que la Secretaría de Estado de Seguridad Social es el órgano de conducción y supervisión del Régimen nacional de seguridad social. Reduce las trece Cajas de Previsión Social a sólo tres y suprime el Instituto Nacional de Previsión Social.

En Uruguay en donde también operaban numerosas instituciones de seguridad social, la Constitución de 1967, establece el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo y el cometido de coordinar los servicios estatales de Previsión Social y organizar la Seguridad Social.

El derecho positivo de la seguridad social no sólo tiende a lograr la generalidad de protección en cuanto a contingencias cubiertas y personas amparadas, sino también a que las prestaciones en dinero sean provisiones económicas que garanticen la subsistencia del asegurado.

De aquí, la tendencia a elevar el monto de las pensiones y subsidios manifestada últimamente, hasta porcentos que lleguen o se acerquen al salario habitual que tenía el asegurado en el momento que se produce el riesgo, con el fin de no disminuir los niveles de vida de la familia del trabajador.

La compensación total del salario ha sido acordado en algunas contingencias por determinados regímenes del seguro social.

Así en la incapacidad temporal producto del riesgo profesional se ha llegado a cuantificar en el cien por ciento de la ganancia del trabajador en Colombia y en México, en tanto que también se mantiene la total cuantía del salario en el seguro de maternidad en Colombia, Cuba, Guatemala y México.

Por su parte en Bolivia, en todas las contingencias que cubre el régimen de seguridad social, se determina una protección en dinero no menor del salario mínimo.

La depreciación monetaria y el alza del costo de la vida, característica de los últimos años, ha venido a disminuir el poder adquisitivo de las pensiones otorgadas por la seguridad social. Con el fin de evitar esta depreciación económica de las indemnizaciones en dinero propias del seguro social varios países, como son muy principalmente los del cono sur del Continente, en donde la devaluación de la moneda ha adquirido proporciones mayoritarias, han acordado sistemas de

revaluación de pensiones, como son los de Argentina, Chile, Uruguay y México.

La institucionalidad de la seguridad social requiere un personal técnico y administrativo de la más variada especialización profesional cuya capacitación es del todo imprescindible en cuanto a una serie de conocimientos y prácticas específicas que caracterizan a la seguridad social.

En la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en México en 1960, la Secretaría General del Comité presentó un estudio sobre "Selección, Capacitación y Condiciones de Trabajo del Personal de las Instituciones de Seguridad Social", que motivó la Resolución CISS No. 55 que recomienda la capacitación de los funcionarios de las instituciones de seguridad social.

En base a este acuerdo la Resolución CISS No. 58 determinó que se estableciera en México un Centro interamericano de Estudios de Seguridad Social, cuyo funcionamiento estuviera a cargo de la acción conjunta del Comité Interamericano de Seguridad Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social fue inaugurado en 1963, fecha a partir de la cual ha venido ininterrumpidamente realizando la tarea encomendada a niveles de especialización técnica y administrativa, habiendo concurrido a él, funcionarios de casi la totalidad de las instituciones latinoamericanas de seguridad social contando con la colaboración, en cuanto a profesores y promoción de becas, de varios Organismos Internacionales de Seguridad Social.

La Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo sobre la Alianza para el Progreso celebrada en Bogotá en 1963 en su Declaración de Cundinamarca recomendó que:

"Los recursos de la asistencia técnica internacional sean extendidos al campo de la seguridad social y se intensifique la ayuda al Centro interamericano de Estudios de Seguridad Social con sede en México y que patrocinan el Comité Interamericano de Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social".

El deseo de transformar el concepto clásico de los seguros sociales basado en técnicas y métodos que en el transcurso del tiempo han demostrado ser inoperantes en cuanto a una protección integral,

ha motivado que las constituciones modernas adopten en el ámbito nacional el derecho de la seguridad social acordado universalmente por las Naciones Unidas y regionalmente por la Organización de los Estados Americanos, en sus respectivas Declaraciones de los Derechos Humanos.

Es así, que las Constituciones de Guatemala 1966, Bolivia y Ecuador 1967, consideran la seguridad social como un derecho basado en los principios que la caracterizan como son: obligatoriedad, universalización, unificación y solidaridad, lo cual permitirá la cobertura en todo estado de necesidad a todo nacional.

Esta concepción del Derecho de la Seguridad Social, como deber ineludible del Estado, en norma jurídica que ampare a todo individuo sin discriminación alguna ni trato preferente, es la base de una seguridad social universal e igualitaria tendiente a lograr la integridad de protección, no sólo de todos los ciudadanos, sino de todos los pueblos del mundo. Es más, el derecho de la seguridad social implica un instrumento político que no sólo sea de garantía de ingresos, sino de redistribución de riquezas, como propugnan el Programa de Ottawa de la Seguridad Social para las Américas y el Mensaje Continental de Panamá, lo grado con motivo de la celebración de la VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Este derecho universal de la seguridad social es el fin que persiguen los organismos internacionales que entienden en la materia por medio de la expedición de convenios, resoluciones y recomendaciones cuyo objeto no es sólo el de impulsar y perfeccionar la seguridad social, sino lograr una norma lo más igualitaria posible en la diversidad nacional.

#### E) DATOS HISTORICOS NACIONALES.

La industria moderna comienza a implantarse en nuestro país durante la segunda mitad del siglo XIX.

Con el auge industrial, la aspiración de obtener seguridad para su existencia, se acentuó en la clase trabajadora.

En México, el proceso de lucha para superar las condiciones verdaderamente difíciles, de la vida obrera y popular, no fue diferente, por lo menos en los inicios, del proceso europeo. Aquí también los trabajadores eran víctimas de una casi absoluta inseguridad, tanto

en el campo como en la ciudad: salarios bajísimos que no alcanzaban para sufragar siquiera las necesidades más elementales de un trabajador y su familia; despidos, accidentes, la vejez, la muerte, eran otras tantas calamidades a las cuales, sin ninguna protección, estaban sujetos los trabajadores y esto para no hablar de las agotantes jornadas -- de trabajo de 16 ó 18 horas y de la carencia de condiciones de higiene.

La situación de inseguridad casi total provocó en aquellos primeros núcleos de trabajadores la necesidad de organizarse para intentar superar las condiciones en que se veían obligados a vivir. Al -- igual que en Europa, en nuestro país las primeras formas de organización de los trabajadores fueron las mutualidades. Comienzan a sur-- gir por los años de 1850 y más o menos se desarrollan con amplitud -- en los siguientes decenios. En forma correlativa, las ideas del socia-- lismo utópico y del anarquismo también encuentran voceros y partidari-- os en México. Muchas fueron las sociedades mutualistas que se or-- ganizaron, hasta la fundación, en 1871, con el cual se superaba la tra-- dición del mutualismo y se levantaban las banderas de lucha por mejo-- rar las condiciones, de la vida proletaria. En sus estatutos, pode-- mos localizar los antecedentes más remotos, a nivel programático -- de las disposiciones sobre "Seguridad Social". El movimiento obre-- ro de México queda claro al analizar los planteamientos de su génesis se mostraba así, desde sus inicios, inclinado hacia la vertiente de las reformas, y no hacia la de la revolución que permitiera instaurar el -- gobierno de los trabajadores: vertientes en que se había dividido en -- Europa, no lo olvidemos, la Teoría y la práctica del movimiento obre-- ro. El artículo 10. de los estatutos decía: "El Gran Circulo" tiene -- por objeto: I) Mejorar por todos los medios legales la situación de la clase obrera, ya en su condición social, ya en la moral y económica - II) Proteger a la misma, contra los abusos de los capitalistas y ma-- estros de talleres. . . IV) Propagar entre la clase obrera la instrue-- ción correspondiente en sus derechos y obligaciones sociales y en lo -- relativo a las artes y oficios. . . ."

Pero Porfirio Díaz había subido al poder, y su ascenso y la con-- solidación de su dictadura tuvieron para los trabajadores el significa-- do de una mayor agravamiento de sus condiciones de existencia. En -- lo político, la dictadura perseguía y reprimía toda oposición: así por-- ejemplo, las organizaciones de trabajadores fueron estrictamente -- prohibidas. En lo económico, la dictadura había entregado el país a -- los capitalistas extranjeros, y en el campo grandes terratenientes man-- tenían en una situación de servidumbre a los campesinos. Para poder -- explotar mejor y sin problemas el trabajo asalariado, se requería una

mano de obra semi-esclavizada el sistema adoptado fue el de las "tandas de raya": por medio de este sistema, aplicado en las industrias se endeudaban sus trabajadores y, en consecuencia, se veían incapaces para separarse libremente de sus trabajos, pues aquellos que lo intentaban eran perseguidos y castigados como si se tratara de delinquentes. Los trabajadores, más que nadie, sufrieron durante 30 años la dictadura.

No obstante, durante esos tres decenios, y antes del estallido de la Revolución en 1910, muchas fueron las muestras de descontento que con su lucha dieron los campesinos, los obreros y algunos grupos de intelectuales contrarios a Porfirio Díaz. Hubo también, auspiciados por algunos funcionarios dentro del mismo gobierno, algunas leyes que constituye antecedentes jurídicos de la seguridad social mexicana. Estas legislaciones, tímidos intentos de reformas laborales, son la Ley de Accidentes de Trabajo, del gobernador Villada, promulgada para el Estado de México en 1904 y la Ley de Accidentes de Trabajo para el Estado de Nuevo León, que promulgó Bernardo Reyes en 1906.

Sin embargo, el antecedente más importante de lo que sería la política de Seguridad Social de los gobiernos emanados de la Revolución de 1910, lo constituyen las aspiraciones expresadas por los trabajadores en sus diversas luchas y que fueron plasmadas en el Programa del Partido Liberal Mexicano en 1906. A partir de 1890 las organizaciones de trabajadores que habían existido hasta entonces, desaparecen: con las organizaciones desaparecen también los periódicos que habían mantenido la divulgación constante de las teorías sociales y promovido la organización de los trabajadores. A partir de 1885, el destierro y la cárcel de algunos periodistas de la oposición fueron hechos cotidianos. El último periódico de los trabajadores de esta época, El Socialista, dejó de publicarse en 1888. Sin embargo, las ideas que las primeras organizaciones obreras y de reformas sociales por las cuales habían luchado obreros y campesinos, se mantuvieron: eran causadas por las condiciones de miseria, de inseguridad social en que se vivía. No eran sólo ideas o programas: expresaban una realidad concreta.

En 1900 comienza a publicarse Regeneración, que para fines de ese año, y por influjo de Ricardo Flores Magón, se transforma en un "periódico independiente de combate". Regeneración mantuvo la crítica al régimen, retornando al liberalismo. Los clubes liberales de los cuales el más importante lo fue el "Club Ponciano Arriaga", de San Luis Potosí, se organizaban por todo el país, proclamando la

necesidad de retornar a la legalidad de la Constitución de 1857.

Se planteaban la necesidad de oponer, al partido de "los científicos" grupo político privilegiado de la dictadura, el partido "los científicos" grupo político privilegiado de la dictadura, el partido liberal. Juan Sarabia, Vicepresidente del Partido, recogió las aportaciones y dio forma definitiva al Programa, que fue publicado en Regeneración el 10 de Julio de 1906.

Cabe destacar las siguientes demandas fundamentales contenidas en el Programa: jornada máxima para los trabajadores de ocho horas: salario mínimo de un peso: reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio: prohibición del trabajo infantil: higiene en los talleres: abolición de multas y descuentos en los salarios, indemnizaciones por accidentes de trabajo: descanso dominical: restitución de ejidos a los pueblos: jornal mínimo para los campesinos: repatriación, por cuenta del gobierno, de los mexicanos residentes en los Estados Unidos víctimas de persecuciones, inseguridad y pobreza en su patria: igualdad civil para los hijos de una mismo padre: protección a los indígenas, enseñanzas obligatoria en todas las escuelas de los rudimentos de arte y oficios. . . . etc.,

El programa contenía, en total 50 postulados, algunos de los cuales fueron implantados en la Constitución de 1917. Sobre todo, este Programa es el antecedente inmediato de los artículos 27 y 123, que singularizan a la Constitución de Querétaro.

En el Manifiesto que precedía al Programa, Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera, Antonio I. Villarreal y Rosalfo Bustamante, los dirigentes más connotados del Partido Liberal, expresaban la necesidad de promulgar reformas que hicieran menos penosa e insegura la vida de "Los millones de parias que hoy vegetan en el hambre y la desnudez", con el fin de aumentar también la capacidad de consumo de las mayorías, promoviendo la demanda y, con ello, empujando a desarrollarse en una escala que jamás alcanzaría mientras subsistan las actuales condiciones de miseria general", la industria, la agricultura y el comercio.

La dictadura se derrumbaba, los años 1906 y 1907 son años de lucha obrera en Cananea, los mineros: en Puebla, Tlaxcala y Rio Blanco, estallan huelgas textiles que se extienden a casi todo el país. En un clima de descontento generalizado se llega al año de 1910. Estalla la Revolución. La Revolución tuvo su primer jefe en Madero. Sufr

gizó como la figura nacional que capitalizó para su programa que era de reformas políticas todo el descontento de las masas que, al fin, se hablan insurreccionado y comenzaban con sus acciones sobre todo los campesinos vejados y explotados se decidieron a transformar el orden social que hasta ahí habfa existido. Madero llegó al poder pero mantuvo el mismo ejército y la misma organización administrativa sobre la que se asentaba la dictadura fue asesinado. El asesinato de Madero llegó al poder pero mantuvo el mismo ejército y la misma organización administrativa sobre la que se asentaba la dictadura: fue asesinado. El asesinato de Madero, provocó la ascensión de Victoriano Huerta; pero sobre todo, el que no se hubieran introducido las reformas que reclamaban las masas insurreccionadas y que habfan encontrado por lo menos una expresión mínima coherente en algunos de los países, proclamas y manifiestos (como el Plan de Ayala, de Zapata), hicieron que la lucha continuara, primero contra Huerta y después, una vez derrotado definitivamente el antiguo ejército porfirista, entre las mismas facciones revolucionarias. Y esto porque Zapata y Villa, por un lado, Carranza y Obregón, por otro, presentaban divergencias en cuanto a las soluciones y los métodos que pretendía aplicar a los problemas del país. La lucha terminó como ya se sabe con el triunfo de la fracción que mandaban Carranza y Obregón: el Constitucionalismo. Pero el país ya no podría ser igual: algunas de las reivindicaciones por las cuales lucharon campesinos y obreros largos años antes de tomar las armas, y después con ellas en las manos, tuvieron que ser recogidos en la Constitución que se firmó en Querétaro en 1917, principalmente en sus artículos 27 y 123, que recogen los "derechos sociales".

Los campesinos, la gran mayoría efectiva del país, en aquel tiempo constituyeron la fuerza real que hizo la Revolución. Los obreros, por el contrario, sólo comenzaron a participar en ella en forma organizada hasta 1915, año en que la Casa del Obrero Mundial suscribió un pacto con Carranza, comprometiéndose a participar con "Batallones Rojos" (así fueron llamados) en la lucha que el Constitucionalismo sostenía contra los ejércitos de Zapata y Villa. Los constitucionalistas se comprometían a promulgar leyes favorables a los trabajadores y a permitir la organización de los mismos. Como es evidente los obreros volvían a organizarse. En efecto, desde 1911-12, las organizaciones obreras comenzaron a resurgir; se hicieron presentes mientras duró el gobierno Maderista celebraron el 1.º de Mayo, por vez primera en México, en 1912, a iniciativa del Partido Socialista Obrero, fundado en agosto del año anterior, luego por segunda vez en 1913; durante la tercera celebración en 1914, presentaron a la Cámara de Dipu

tados una solicitud para que se expidiera una ley que reglamentara -- las indemnizaciones por accidentes de trabajo, reconociera el derecho de asociación y estipulara la jornada máxima de 8 horas. Como se ve, los trabajadores no cejaban en su empeño por mejorar sus condiciones de existencia y conseguir un mínimo de garantías, de seguridad. Por otra parte, seguían inclinados hacia la vertiente de las reformas: Flores Magón, que se encontraba desterrado en Estados Unidos, criticaba a Madero, primero y después, a Carranza, señalando que ambos, lo único que pretendían era un cambio de gobierno, una sustitución de personas: lo que se requiere proclamaba Flores Magón, que se encontraba desterrado en Estados Unidos, criticaba a Madero, primero, y después a Carranza, señalando que ambos, lo único que pretendían era un cambio de gobierno, una sustitución de personas; lo que se requiere proclamaba Flores Magón, llamando a los obreros y campesinos a la lucha es acabar con la actual sociedad, destruyendo la propiedad privada, la Iglesia y el Estado. Esto es: Flores Magón representaba el radicalismo. Pero los obreros, cuando en 1915 se decidieron a participar en la lucha armada, lo hicieron al lado de Carranza y con un programa de reformas.

Llegamos así a los años de 1916-17: se encuentra instalado en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente, que habrá de discutir y aprobar una nueva Constitución, sobre la base de la cual se reorganizará el Estado Mexicano que debe surgir de la Revolución. Una nueva estrategia de desarrollo económico diferente a la de la dictadura será adoptada; en ella, el papel del Estado será el de promotor, -- El Estado será el principal promotor del desarrollo económico, en base a una intervención constante en la vida económica y social; por ello era necesario establecer nuevos ordenamientos para regular las relaciones entre el capital y el trabajo: el Estado deberá ser el árbitro entre ambos elementos de la producción. Este es el contexto en el cual se ubican el Artículo 27 y el 123 en los cuales se le adjudicará al Estado el derecho a estipular la forma que debe revestir la propiedad y se dictaminarán los derechos que corresponden a los trabajadores, -- así como los que corresponden al capital. Dentro de los derechos reconocidos a los obreros, se encuentra, en el Artículo 123, el relativo a la seguridad social. Así, es posible afirmar que las Instituciones de Seguridad Social surgieron en México, 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 patrones y de ciertos riesgos que podrían provocar pérdidas de carácter económico, a las familias proletarias cuyos reducidos ingresos desaparecían en caso de acontecerles determinadas even

tualidades a los obreros asalariados.

En el mensaje que dirigiera Carranza, el 10 de diciembre de 1916, al Congreso Constituyente, utilizó por primera vez, en la terminología de la Revolución, la expresión "Seguridad Social". Pero fueron los diputados constituyentes, partidarios del reformismo, quienes discutieron, y lograron convencer al Constituyente, de la necesidad de incluir en el texto constitucional que debía ser promulgado, una serie de derechos sociales, además de los derechos o garantías individuales que contenían todas las constituciones liberales y que existían por supuesto, en la Constitución de 1857. Algunos de aquellos diputados provenían de la clase obrera o habían participado directamente en sus luchas, como Heriberto Jara, que había estado directamente vinculado a los obreros textiles que realizaron la huelga de Río Blanco, o Esteban Calderón quien fuera dirigente de los obreros huelguistas de Cananea. Haciéndose eco, pues, de las que habían sido las reivindicaciones reclamadas por los obreros en sus luchas; desde la fundación de ALTAS Y BAJAS el diputado yucateco Héctor Victoria, que había sido obrero ferrocarrilero y miembro del Partido Socialista Obrero de Yucatán, al comentar el dictamen, presentado por una comisión relativo al Artículo 50. del proyecto constitucional, dijo: . . . "El Artículo 50. a discusión, en mi concepto, debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras cosas, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, prevención de accidentes, seguros, e indemnizaciones, etc."

En el discurso del diputado Victoria, y en los que siguieron -- por parte del Froylán C. Manjarrez, Heriberto Jara, Alfonso Cravito, defendiendo la tendencia proclamada por el primero, se localiza la génesis, en el Constituyente, del Artículo 123, y de las fracciones que específicamente en él, se referían a materias de Seguro Social. El 23 de enero de 1917, fueron aprobadas las fracciones XIV, XXV y XXIX del artículo 123 la XIV, referente a la responsabilidad de los empresarios, para indemnizar a sus trabajadores en caso de enfermedades profesionales o accidentes de trabajo, según que la consecuencia fuera la muerte o la incapacidad temporal para trabajar; la fracción XXV, estableció la gratitud para los servicios de colocación de trabajadores y la fracción XXIX expresaba: "Se considera de utilidad social el establecimiento de: cajas de seguros populares de invalidez,

de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la "Previsión Popular".

Los derechos o garantías sociales que el Artículo 123 reconoció, tenían como antecedentes las luchas que los trabajadores habían dado desde la implantación de la moderna industria en México: su antecedente inmediato lo es el Programa del Partido Liberal Mexicano: su antecedente inmediato lo es el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, que recogió en su forma más acabada en su tiempo, las aspiraciones de reformas sociales por las cuales los asalariados del campo y la ciudad habían luchado buscando superar sus condiciones de miseria e inseguridad. Con la promulgación del Artículo 123, se abrió la posibilidad de dirimir los conflictos obrero patronales sobre una base de conciliación: la conciliación capital y trabajo y las instituciones del Estado como árbitro de los conflictos y promotor del desarrollo, fueron las premisas establecidas por la Constitución, y en las cuales se asentó la realidad del México que surgía de la Revolución. El Estado, en lo futuro, habría de intervenir en la vida económico-social, como en Europa, se entraba de esta manera en la época de la seguridad social. Además, la conciliación de los conflictos y de los intereses de trabajadores y patronos, no sería posible, de ninguna manera, sin contar para ello con una amplia política que redujera la miseria y desamparo de la vida proletaria.

La vaguedad de la parte final de la fracción XXIX del Artículo 123, dio origen a múltiples interpretaciones. No se especificaba la necesidad de centralizar por parte del gobierno federal la organización y promoción de instituciones de aseguramiento social, y esto provocó toda una serie de leyes reglamentarias dispersas y no uniformes, promulgadas por diferentes estados de la República. Cajas de socorro, montepíos, cajas populares de crédito, ahorro postal, cajas de capitalización, ya hasta sociedades cooperativas de servicios médicos, jurídicos, contables y académicos, fueron creados sin que lograran subsistir. Esta situación persistió hasta 1929, año en que, bajo el mandato presidencial del Lic. Emilio Portes Gil, se reformó la fracción XXIX del Artículo 123: el 6 de septiembre de ese año se publicó el texto reformado: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos. Con esta reforma, se federalizaba el derecho del Seguro Social y se suprimían las facultades de los gobiernos

estatales para legislar en esta materia.

Pero ya desde 1921, Alvaro Obregón habfa expresado la necesidad de federalizar la legislación del trabajo, Y en diciembre de ese año habfa dado a conocer el primer proyecto de Ley del Seguro Social que se conoce en México.

Durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, se designó una comisión del Departamento del Trabajo para elaborar un Ante-proyecto de Ley del Seguro Social pero no llegó a promulgarse. Sin embargo es importante, porque en él se determinaron los riesgos: se estableció el principio del seguro obligatorio, sin fines de lucro y con organización tripartita.

Posteriormente, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, y dentro de una perspectiva política que era congruente con una situación de movimientos generalizados de obreros y campesinos, el encuadramiento de los trabajadores del campo y la ciudad en grandes centrales sindicales (la CTM y la CNC), se elaboraron 5 Ante-proyectos de Ley del Seguro Social por otras tantas Secretarías de Estado; un proyecto se envió a la Cámara de Diputados, pero no llegó a discutirse pues se consideró incompleto y carente de bases actuariales.

Fue hasta el sexenio de Manuel Avila Camacho, (1940-46) cuando se promulgó la Ley del Seguro Social, en un contexto nacional en que la política de conciliación de clases habfa encontrado una concreción radical en la llamada política de unidad nacional, cuya pretensión máxima era incidir sobre las bases dejadas por el General Cárdenas u n proceso de industrialización acelerado; proceso que fué proclamado de interés nacional, por lo cual los intereses particulares de cada clase, se debía, debfan subordinarse al interés general de la nación; la unidad nacional, se afirmó, sería la premisa necesaria para desarrollar al país. Nunca antes, por tanto, habfa sido tan necesario un instrumento como el Seguro Social, que reunía virtudes adecuadas tanto en lo político como en lo económico. Al brindársele cierta seguridad a los trabajadores ( en cuanto a accidentes, enfermedades, vejez, etc). se reducirfan las explosiones de descontento, apuntalándose la política de conciliación, base de la política de unidad nacional. Por otra parte, se asegurarfa también una fuerza de trabajo sana y, consecuentemente, más productiva; la derrama de prestaciones tendría la virtud inmediata de fortalecer la actividad económica, a través del consumo realizado por la institución misma y por el aumento de la

capacidad adquisitiva de una mano de obra cuyos ingresos más o menos se estabilizaban; además, fuertes recursos de capital se creaban con las reservas mismas de la institución.

De esta manera, el 10 de diciembre de 1942, en su acuerdo extraordinario con el Lic. Ignacio García Tellez, secretario del Trabajo y Previsión Social, el general Manuel Avila Camacho firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social, para que fuera enviada al Congreso de la Unión. Aprobada durante el mismo mes por las Cámaras de Diputados y Senadores, fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

#### F) NACIMIENTO DEL I. M. S. S.

El proyecto de creación del Instituto Mexicano del Seguro Social dió origen a un partido político denominado "Prevención Social", que solicitaba el concurso de los obreros y de la clase media para apoyar a los candidatos mejor preparados, para la Presidencia de la República, y que incluyeran en su programa el proyecto de creación del Seguro Social, que presentaba entonces el Gral. Alvaro Obregón.

En el año de 1928, se reunió una convención obrero-patronal en la ciudad de México; ante ella se presentó el proyecto de la Ley Federal del Trabajo, elaborado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, uno de sus capítulos reglamentaba el establecimiento del Seguro Social. En este trabajo se proponía la implantación de seguro contra el riesgo profesional, el riesgo no profesional, invalidez, vejez, jubilación, muerte de los trabajadores, falta involuntaria del trabajo y necesidades de familia.

Posteriormente, en 1929, apareció un estudio en el que se analizaba las posibilidades regulares de establecer el Seguro Social en la República; se daban una serie de estadísticas en relación al probable número de asegurados, al costo aproximado del sistema y a los posibles efectos de la implantación en la vida económica de México.

A pesar de los gobiernos revolucionarios, no fué posible por aquellos años, implantar el régimen de Seguridad Social en el país, y, por lo tanto, tampoco la creación de un organismo que se ocupase de llevar a cabo algún programa al respecto. Debemos considerar que no fué sino hasta el año de 1929 cuando se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de otorgarle a la Federación, el derecho a crear el régimen obligatorio del Seguro Social.

En 1934, en ocasión del Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, el Lic. Emilio Portes Gil leyó un discurso en el cual proponía las bases fundamentales de una futura legislación sobre seguridad social: el Instituto por crearse sería autónomo, y sus fondos se recaudarían con la aportación del Estado en primer lugar, de patrones y de los mismos trabajadores beneficiarios del régimen. Los representantes de estos tres sectores se encargarían de la administración del Organismo: el Instituto se llamaría de "Prevención Social", sus propósitos no serían de lucro, y sus servicios se traducirían en prestaciones económicas y asistencia médica. ( 11 )

En 1938, el General Don Lázaro Cárdenas propuso ante la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Seguros Sociales y por ende la creación de un organismo descentralizado que se llamaría "Instituto Nacional de Seguros Sociales". Por razones efectivas que desconocemos, tal iniciativa no salió a la luz en la vida pública nacional, pero dejamos constancia de un acto más del primer presidente mexicano que, dentro de su programa de gobierno revolucionario incluyó aspectos de beneficios populares conquistados en la lucha armada de 1910.

"Siendo presidente de México el Gral. Avila Camacho, en el año de 1941, se decidió establecer el Régimen del Seguro Social en el país, por lo que, por órdenes presidenciales se crea la Comisión Redactora de la Ley del Seguro Social, integrada por representantes del Gobierno Federal del Sector Obrero y del Patronal, creándose para dicho efecto varias subcomisiones con el objeto de estudiar los problemas circunstantes a la implantación del régimen mencionado". ( 12 )

Menciona el Dr. Morones Prieto que, al tomar posesión del cargo de Presidente de la República Mexicana, el Gral. Avila Camacho advirtió que "... en un día próximo las leyes de la seguridad social: fué así como 27 años después de la promulgación de la Constitución, se aprobó la iniciativa de Ley que hizo posible la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El año de 1943 se dedicó, entre otras cosas, a la organización administrativa y técnica del IMSS, a la inscripción de trabajadores y patrones en el Distrito Federal, comenzándose a prestar los servicios que la Ley señala en 1944, en base a los segmentos considerados:

a). - La seguridad social no se basa ni se inspira en los modelos del seguro privado.

b). - La seguridad social tiene como finalidad proteger al hombre frente a todos los riesgos tradicionalmente considerados, proporcionarle prestaciones en especie o en dinero y servicios sociales, de acuerdo con las necesidades y apremios de cada nación, que tienden a mejorar sus niveles de vida.

c). - La Seguridad social constituye un medio eficaz para una más justa distribución de la riqueza creada con y por el trabajo del hombre.

d). - Los servicios médicos y sociales de la seguridad social, crean nuevas necesidades materiales y espirituales entre los sectores mayoritarios de la población, que permiten un mayor desarrollo económico y social para un país; y finalmente

e). - La seguridad social es un factor del nuevo ordenamiento de la convivencia humana y constituye una manifestación siempre activa, de la solidaridad que anima, como principal exponente, el progreso social de un pueblo.

No fué del todo sencilla la iniciación de labores del Instituto Mexicano del Seguro Social, se empezó a trabajar con grandes aspiraciones pero con modestos recursos. La situación, sin tornarse crítica, se agravó en los primeros años de existencia, pues los trabajadores mexicanos aconsejados y manejados por nefastos líderes no sólo pretestaban en contra de los entonces limitados servicios del Instituto, sino hubo algunas agrupaciones obreras que pedían su desaparición. Todo ello, no tanto a causa del funcionamiento de la Institución, más bien como efecto de un viejo mal que padece nuestro país, la imposición e improvisación de líderes obreros, que en lugar de orientar a sus representados, conciliar situaciones con los demás sectores, o en todo caso luchar por legítimos derechos que corresponden a los trabajadores, se aprovechan de la poca preparación de los agremiados y los dirigen hacia posiciones totalmente reprochables, si no por el contenido ideológico de sus reclamaciones, si por los conductos extremadamente improcedentes por los que pretenden canalizar sus aspiraciones.

En aquella época, como ahora, existieron empresarios con marcada carencia de moral patriótica y humana, que alzaron sus voces para protestar en contra del gobierno establecido y sus actos, siendo ellos los menos indicados para así hacerlo, toda vez que, si en aquel entonces se hizo un llamado a la unidad nacional, entiéndase so-

lidaridad, a la fecha, aunque con evolucionadas características, se sigue tratando de unir a todos los mexicanos. El sector obrero antes del 1942, no tenía la protección total que por ley debía corresponderle el Seguro Social vendría a constituirse en un eslabón más que se uniera a las conquistas ya alcanzadas, puesto que, principalmente hacia ellos se dirigían los beneficios del sistema. La actitud de los detentadores del capital, afortunadamente, se redujo en muchos casos a la expectación y más tarde al razonado aceptamiento del régimen del seguro social, pero no faltó quien, sin comprender la doctrina de la Revolución mexicana se viera afectado en sus particulares intereses y en base al poder emanado de un poderío económico, por diversas vías atacó y pretendió la supresión del sistema idóneo para la evolución social del Conglomerado mexicano.

Podemos ahora dar el justo valor y reconocimiento, a los esfuerzos realizados con la intención de brindar al pueblo los medios adecuados y suficientes que permitan un desarrollo integral, ya sea individual o colectivo, pero prevaleciendo en todo caso el interés común.

Al final de 1944, los servicios ya se impartían en tres ciudades, una de ellas la ciudad de México, y en diez localidades pequeñas la población amparada apenas ascendían a menos de cuatrocientos mil derechohabientes. Y a partir de este año fué preocupación fundamental del Gobierno de la República extender gradualmente los servicios a otras ciudades del país, conforme los recursos técnicos, económicos y humanos lo fueron permitiendo, sin poner en peligro el sano crecimiento de la Institución: fué también política inicial, ir contando con instalaciones adecuadas y formando grupos interdisciplinarios para desarrollar una tecnología propia y no comprometer el desenvolvimiento del Instituto a la dependencia de tecnología extranjeras.

En el año de 1954, a diez años de iniciadas sus operaciones, se había extendido el régimen a una población amparada de poco menos del millón y medio de derechohabientes, de los cuales apenas, 2,839 pertenecían al campo los servicios se preproporcionaban ya en 24 ciudades, 22 villa y 77 pueblos en una década se registró un incremento del orden de un 380%.

El reto que representaba a la seguridad social, la necesidad de amparar a la población dispersa en toda la República, se resolvió con una estructura de escalonamiento en los servicios médicos, lo que obligó a contar con diversos tipos de unidades médicas, cuyo ran-

go en la clasificación dependía de la clase de recursos con los que --  
contaban, siendo directamente proporcionales a la población atendida. --  
Así, por medio de esta estructura hasta la fecha se tiene que las uni- --  
dades con menores recursos son las que están situadas en localidades --  
pequeñas con grupos reducidos de derechohabientes; dependiendo de --  
esto y de la distancia a su unidad de apoyo, se van proporcionando re- --  
cursos adecuados a la demanda, para evitar la subocupación del perso- --  
nal y del equipo, considerando que los costos de operación, únicamen- --  
te en lo relativo a servicios médicos, son los que reportan el mayor --  
egreso de las Instituciones de seguridad social.

Es significativo mencionar que el crecimiento del IMSS tiene -  
dos características una de ellas es el crecimiento de los servicios -  
ya instalados por el aumento natural de la población derechohabiente -  
la otra característica es la del crecimiento explosivo, al amparar a -  
grupos de trabajadores cuyas carencias han sido seculares, y se hace  
necesario establecer los beneficios de la seguridad social. ( 13 )

## C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

1. - Revista Mexicana del Seguro Social, Edición del IMSS, México -- 1972, Pág. 12.
2. - Ignacio Morones Prieto, Tesis Mexicana de Seguridad Social, Edición del IMSS, México 1970, Pág. 7.
3. - González Díaz Lombardo Francisco, Dr. Cursillo de Seguridad Social, Monterrey, U. A. N. L. 1955. Pág. 70.
4. - Cordini Miguel Angel, Derecho de la Seguridad Social, Editorial - Universitaria de Buenos Aires, Pág. 14.
5. - Girón Patiño Lucina Esther, La Seguridad Social y el Problema de la Vivienda, UNAM, Facultad de Derecho, Dirección de Estudios Superiores, Derecho, Social, México 1973, Pág. 11.
6. - Diccionario Enciclopédico Abreviado Espasacalpe. Tomo IV, 6a., Edición, Editorial Espasacalpe, Madrid, 1954, Pág. 87.
7. - Cota Moreno Carlos, Dr. La Seguridad Social, Conferencia Dictada en el CIESS, México 1972, Págs. 4 y 5.
8. - De la Cueva Mario, Dr. La Seguridad Social y la Gente del Campo Publicación de Cuadernos del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1972, Págs. 11 y 12.
9. - Olvera Aguilar Jorge, Lic. Artículo 4o. de la Ley del Seguro Social con Relación a la Nueva Ley Federal del Trabajo, Tesis Profesional, UNAM. México, 1972, Págs. 14 y 15.
10. - Calderón Corona Ma. Guadalupe, Lic. La Seguridad Social, Estudio Presentado en la División de Estudios Superiores de la UNAM, Derecho Social, México, 1973. Pág. 77.
11. - Girón Patiño Lucina Esther, Lic., La Seguridad Social y el Problema de la Vivienda, Dirección de Estudios Superiores, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1973, Págs. 58 y 60.
12. - Olvera Aguilar Jorge, Lic. Artículo 4o. De la Ley del Seguro Social con relación a la Nueva Ley Federal del Trabajo, Tesis Profesional, UNAM., México, 1972, Págs. 38 y 39.

13. - Revista Mexicana del Seguro Social, Edición del IMSS, México ---  
1972, Pág. 18.

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **LEGISLACION MEXICANA SOBRE SEGURIDAD SOCIAL.**

- a). - IMSS. ISSSTE. Fuerzas Armadas.
- b). - El IMSS. y su Realidad Actual.
- c). - Legislación Mexicana sobre Seguridad Social.

#### A) IMSS, ISSSTE, DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL - MILITAR.

Son tres los organismos que fundamentalmente en México se revelan como instituciones más o menos completas, de seguridad social. Existen varias más, pero su cobertura es más bien parcial, no tanto de la población que protegen, sino como de las prestaciones y servicios que ofrecen a sus afiliados. Efectivamente, no se encuentran bajo el amparo de estas tres instituciones los trabajadores petroleros, los ferroviarios y los pertenecientes a otras instituciones descentralizadas que gozan de beneficios particulares.

Con la intención de presentar nuestro estudio de manera tal que sea fácil su comprensión, en forma esquemática incluiremos las características de los tres organismos antes mencionados.

#### INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

**BASIS CONSTITUCIONAL:** En el artículo 123, fracción XXIX, encontramos el fundamento constitucional del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando establece que:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá Seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria, y con otros fines análogos".

**LEGISLACION:** La primera Ley del Seguro Social fué expedida el 31 de diciembre de 1942, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943. Esta Ley fué reformada en diversas ocasiones en los años de 1944, 1945, 1948, 1949, 1956, 1959, 1965, y la última en el año de 1970.

El 26 de febrero de 1973 fué promulgada la nueva Ley del Seguro Social, misma que rige actualmente en nuestro país.

**CONTINGENCIAS CUBIERTAS:** En su artículo 7o. la Ley actual menciona que el IMSS cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen en particular. Posteriormente en su artículo 11o. señala los seguros que comprende: Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Invalidez - Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte, y Guarderías para hijos de aseguradas.

**POBLACION PROTEGIDA:** El artículo 12o. de la Ley que trata

mos, al igual que el l3o. enumeran, en primer término, a los sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio: las personas que se encuentren vinculadas a otras por medio de una relación de trabajo; miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras y mixtas; los ejidatarios, colonos, comuneros y pequeños propietarios, por lo que claramente se observa el espíritu del legislador en el sentido de incluir, poco a poco, al máximo de personas posible dentro del régimen, y así lo confirmaremos más adelante.

La Ley actual establece la incorporación inmediata al régimen obligatorio de los trabajadores a domicilio, y abre posibilidades para la incorporación al régimen voluntario de los trabajadores de industrias familiares, independientes, domésticos y demás individuos comprendidos por la Ley cuya inclusión al régimen está sujeta a la expedición del decreto relativo.

Se protege también a los beneficiarios del asegurado o sea, su cónyuge, los hijos menores de 16 años y hasta 21 años si se encuentran estudiando, y los padres del asegurado, si dependen de él.

**EXTENSION GEOGRAFICA:** Las treinta y dos entidades federa-  
tivas del país, pero existen todavía grupos aislados que directamente no reciben los beneficios de la seguridad social, al respecto podemos considerar que con paso un tanto lento pero bien plantado, continuamente se ha venido extendiendo la Seguridad Social en México.

**PRESTACIONES SEGUN CONTINGENCIAS:** En casos de Enfermedad el derechohabiente recibe prestaciones en especie como son la asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria; la actual ley extiende a 52 semanas, en lugar de las 26 de la Ley anterior, la prórroga al asegurado que continúe enfermo después de un año de tratamiento; y recibe también el asegurado enfermo prestaciones en dinero como el subsidio que percibe cuando la enfermedad lo incapacite para trabajar y que será el equivalente al 60% del salario promedio del grupo en que cotiza el enfermo.

En el seguro de maternidad se reciben también prestaciones en especie señaladas en el artículo 102 de la Ley vigente, asistencia obstétrica, ayuda en especie por seis meses para lactancia y una canastilla con útiles enseres para el derechohabiente; respecto de las prestaciones en dinero, la asegurada percibe el cien por ciento de su salario promedio del grupo en que cotiza, cuarenta y dos semanas antes, y cuarenta y dos semanas después del parto.

Res pecto al seguro de invalidez se dice que éste existe cuando el trabajador está imposibilitado para laborar y obtener una remuneración superior al 50% de sus ingresos habituales: el estado de invalidez de derecho al asegurado a prestaciones económicas y médicas que son, el otorgamiento de una pensión (temporal o definitiva), asistencia médica, asignaciones para su familia y ayuda asistencia que le otorga el IMSS.

En cuanto al seguro de vejez el artículo 139 le proporciona al - asegurado la s siguientes prestaciones, pensión, asistencia médica, - asignaciones familiares y ayuda asistencial; este seguro se recibe --- siempre y cuando el asegurado haya cubierto sus cotizaciones por 500 semanas y haya cumplido la edad de 65 años.

Por lo que toca el seguro por muerte, en términos generales - el Instituto según los dispuesto en el artículo 149 de la Ley otorga a -- los beneficiarios del "de cuius" las siguientes prestaciones: pensión de viudez, de orfandad, pensión a ascendientes, asistencia médica --- y ayuda asistencial; es requisito que para que se otorguen las presta- ciones y se rvicios antes mencionados, el asegurado no haya fallecido por causa de un riesgo de trabajo, pues si así hubiere sucedido, las -- prestaciones a que se tiene derecho son señaladas en el artículo 71 de la Ley en vigor, y son ayuda para gastos de funeral cuyo mínimo se -- rá de \$1,500.00 y máximo de \$12,000.00 (entre \$1,000.00 y \$6000.00 cuando la muerte sea por enfermedad) y pensiones por viudez y orfan- dad a sus beneficiarios.

En lo relativo al renglón de Riesgos de Trabajo la Ley del Se-- guro Social considera como tales a lo s sufridos por el Trabajador - con motivo del ejercicio de su trabajo: el IMSS cuenta con servicios -- médicos, de rehabilitación y también derecho a prestaciones económi- cas de acuerdo a las circunstancias del accidente en general.

Proporciona también la Ley del Seguro Social, el servicio de -- guarderías para hijos de aseguradas, durante el tiempo que dure la jor- nada de tra bajo de la madre.

FIN ANCIAMIENTO: El financiamiento del régimen se realiza - por medio de las cuotas obrero-patronales y la contribución del Esta-- do. Los trabajadores que devengan salario mínimo o menos, están -- exentos de aportación, su cotización corre a cargo del patrón.

INVERSIONES: Hasta el 10% en bonos o títulos emitidos por --

gobierno Federal, estados, distritos o territorios federales, municipios, instituciones nacionales de crédito o entidades encargadas del manejo de servicios públicos. Hasta un 85% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, clínicas, guarderías infantiles, centros de convalecencia, centros de seguridad social, y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto Mexicano del Seguro Social; el remanente disponible para la inversión se invertirá en préstamos hipotecarios, valores, acciones, bonos o títulos de instituciones nacionales de crédito.

Será el Consejo Técnico del IMSS el encargado de decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto.

**ADMINISTRACION:** La administración del Seguro Social se ejerce por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado y con personalidad jurídica propia.

Los órganos de administración del Instituto son:

La Asamblea General;  
El Consejo Técnico;  
La Comisión de Vigilancia; y  
El Director General.

La descentralización se lleva a cabo realizada por medio de Delegaciones y Subdelegaciones estatales y regionales del propio Instituto.

**JURISDICCION:** Las controversias que puedan suscitarse en la aplicación del régimen se ejercen a través de:

El Consejo Técnico, por lo que respecta a asegurados, patronos e Institutos; Tribunal Fiscal de la Federación, en lo que concierne a cuotas obrero-patronales; Junta de Conciliación y Arbitraje, en lo relativo a reclamaciones de empleados del Instituto y asegurados o derechohabientes.

**INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

Fue el 30 de diciembre de 1959 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación del Instituto de Seguridad y Servi-

cios Sociales de los Trabajadores del Estado, por iniciativa del entonces señor Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos.

Con esto queda abrogada la Ley de Pensiones Civiles del 30 -- de diciembre de 1947 y derogadas todas las disposiciones de carácter general que se opongan a la Ley del actual organismo.

**BAS E CONSTITUCIONAL:** La base constitucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la encontramos en la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Ley fundamental, siendo catorce las fracciones que establecen los principios mínimos de seguridad social para los trabajadores del servicio público.

La fracción mencionada a la letra dice:

"Artículo 123. - El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir ley sobre el trabajo, las cuales regirán:

B). . . . . Fracción XI. - La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas;

a). - Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b). - En caso de accidentes o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c). - La mujer disfrutará de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después -- del mismo. Durante el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos, además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y el servicio de guarderías infantiles.

d). - Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e). - Se establecerán centros para vacaciones y para recupera-

ción, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f). - Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o renta, conforme a los programas previamente ---  
aprobados.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrá el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo domicilio ---  
será la Ciudad de México.

El I. S. S. S. T. E. Conservará con el Estado, por razones --  
del servicio público que presta, un vínculo jurídico especial, representado por los poderes de vigilancia, nombramiento, revisión y mando --  
que éste ejerce sobre aquél.

POBLACION PROTEGIDA. El Artículo 1o. del ordenamiento --  
que rige es ta Institución enumera a las personas que protege, cuando declara:

"La presente Ley se aplicará:

I. - A los trabajadores del servicio civil de la federación, del --  
Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales

II. - A los trabajadores de los organismos públicos que por ley  
o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen

III. - A los pensionistas de las entidades u organismos públicos  
a que se refieren las fracciones anteriores

IV. - A los familiares derechohabientes tanto de los trabajado-  
res como de los pensionistas mencionados

V. - A las entidades y organismos públicos que se mencionan --  
en este artículo".

PRESTACIONES OTORGADAS: El artículo 3o. de la Ley de --  
esta Institución de seguridad social establece con carácter obligato--  
rio, las siguientes prestaciones :

- I. - Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad
- II. - Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesio-  
nales;
- III. - Servicio de reeducación y readaptación de invalidez;
- IV. - Servicios que eleven los niveles de vida del servidor públi-  
co y de su familia.
- V. - Promociones que mejoren la preparación técnica y cultu-  
ral y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su fa-  
milia.
- VI. - Crédito para la adquisición de propiedad, de casa o terre-  
nos, para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación fa-  
miliar del trabajador

VII. - Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecien-  
tes al Instituto.

VIII. - Préstamos hipotecarios

IX. - Préstamos a corto plazo.

X. - Jubilación:

XI. - Seguro de vejez :

XII. - Seguro de Invalidez

XIII. - Seguro por causas de muerte:

XIV. - Indemnización global."

ADMINISTRACION: El artículo 103 a la letra dice:

"Los órganos de gobierno del Instituto serán:

I. - La Junta Directiva y

II. - El Director General.

El artículo 110 enumera las facultades de la Junta Directiva, -- que son:

- I. - Planear las operaciones y servicios del Instituto;
- II. - Decidir las inversiones del Instituto;
- III. - Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en esta Ley;
- IV. - Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, en los términos de esta ley;
- V. - Nombrar y remover el personal de base y confianza del -- Instituto, a propuesta del Director;
- VI. - Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, eco nómicos y de servicios médicos del Instituto;
- VII. - Establecer o suprimir delegaciones o agencias del Institu to en los Estados y Territorios Federales etc.;

"El Director del Instituto tendrá las obligaciones y facultades -- siguientes:

- I. - Representar al Instituto y a la Junta Directiva y ejecutar -- los acuerdos de la Junta;
- II. - Presentar cada año a la Junta un informe pormenorizado -- del estado del Instituto;
- III. - Someter a la decisión de la Junta todas aquellas  cuestiones que sean de la competencia de la misma;
- IV. - Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en  que el Instituto intervenga. Esta facultad podrá delegarse mediante poder expreso otorgado por la Junta Directiva;
- V. - Representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudi cial y administrativa, sin perjuicio de los poderes otorgados al efec to;

VI. - Resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos urgentes de la competencia de la Junta, a reserva de dar cuenta a la misma a la brevedad posible;

VII. - Formular y presentar para discusión y aprobación de la Junta, el balance, los presupuestos de ingresos y egresos y el plan de labores del Instituto, correspondientes a cada ejercicio anual;

VIII. - Llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de la delegación de facultades que para tal efecto fueren necesarios; etc.

IX. - Vigilar las labores del personal, exigiendo su debido cumplimiento, e imponer a los trabajadores del Instituto las correcciones disciplinarias procedentes;

X. - Someter a la consideración de la Junta las reformas o adiciones que considere pertinentes a los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto;

XI. - Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los miembros de la Junta Directiva cuando proceda o a su juicio existan razones suficientes;

XII. - Todas las demás que la fijen los reglamentos o le otorgue la Junta Directiva. "Así lo establece el artículo 115 de la ley que rige la Institución.

FIN ANCIAMIENTO: El Artículo 118 preceptúa:

El patrimonio del Instituto lo constituirán:

I. - Las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que al entrar en vigor esta ley integran el patrimonio de la Dirección de Pensiones Civiles;

II. - Las aportaciones de los trabajadores y pensionistas, en los términos de ley;

III. - Las aportaciones que hagan las entidades y organismos públicos en los términos de esta ley;

IV. - El importe de los créditos o intereses a favor del Institu

to y a cargo de los trabajadores y de las entidades y organismos públicos;

V. - Los intereses, rentas, plusvalía y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a la Ley haga el Instituto.

VI. - El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban en favor del Instituto.

VII. - El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de esta ley;

VIII. - Las donaciones, herencias y legados que se hicieren a favor del Instituto.

IX. - Los muebles e inmuebles que las entidades y organismos públicos destinen y entreguen para el servicio público que establece la presente ley;

X. - Cualquiera otra percepción respecto de la cual el Instituto resultare beneficiario".

INVERSIONES: El artículo 122 estipula la distribución de la reserva, al contener lo siguiente:

"La inversión de las reservas del Instituto deberá hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, prefiriéndose en igualdad de circunstancias las que, además garanticen mayor utilidad social.

Las reservas se invertirán:

I. - Hasta un 10% en bonos o títulos emitidos por el Gobierno -- Federal, Distrito o Territorios Federales, Municipios, Instituciones nacionales de crédito o entidades encargadas del manejo de servicios públicos, siempre que se sujeten a lo dispuesto en el artículo siguiente.

II. - Hasta un 40% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidad, dispensarios, almacenes, laboratorios, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y de--

más muebles e inmuebles propios para los fines de la segunda década - del siglo actual, las que después de cubrir a los funcionarios públicos se extienden a los trabajadores privados y se organizan en forma de - seguro social, que en la actualidad rigen, sobre todo, en Argentina y Uruguay.

Algo parecido ocurre con otra forma inicial del seguro social - como son las leyes de accidentes del trabajo, que empiezan a apare- - cer en América en los primeros años del siglo, como ejemplo se pue- - den citar las de Puerto Rico 1901 y las de Guatemala en 1906. Estas -- leyes se siguen dictando hasta comprender a todos los países del Con- - tinento, siendo las últimas muestras de ellas, las de Honduras 1936 y Haití 1938. La legislación de accidentes del trabajo está fundamenta- - do en la teoría del riesgo profesional, que apareció por primera vez - en la Ley Francesa de 1898 y que imputan al patrono la obligacón de - reparar el daño sufrido a su trabajador por la riqueza que le está crean- - do. Es importante mencionar que estas leyes en algunos casos se han - incorporado al régimen general del seguro social.

También hay que tener en cuenta como antecedentes del seguro social, la protección que determinan los Códigos del Trabajo, garanti- - zando la ganancia de la trabajadora antes y después del parto y que pos- - teriormente sería responsabilidad asumida por el seguro social.

Los códigos del Trabajo en América Latina contienen numero- - sas disposiciones relacionadas con el seguro social, no sólo en cuanto a accidentes del trabajo y protección de la maternidad, sino también - por el de compensación, siendo este una prestación que se cumple una sola vez en favor de los militares que teniendo más de 5 años de ser- - vicio, y menos de 20 lleguen a la edad límite y se inutilicen fuera del- - acto del servicio o sufran una enfermedad que los imposibilite por más de 6 meses para el desempeño de sus obligaciones.

Al principiarse el sexenio 1940-1946 se elevó a la categoría de - Secretaría de Estado al antiguo Departamento de Trabajo, creándose - en poco tiempo en dicha Dependencia, el Departamento de Seguros So- - ciales; con las atribuciones que le señala el artículo 39 del Reglamen- - to de la Secretaría mencionada.

BAS E CONSTITUCIONAL: Con base en la fracción XIII del ar- - tículo 123 Constitucional que a la letra dice: "Los militares, mari---

nos y miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de Servicio Exterior; se regirán por sus propias leyes". Y en la fracción XI del mismo apartado de la Ley fundamental, que establece las bases mínimas de Seguridad Social, el legislador encontró su apoyo para elaborar la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1961, entrando en vigor en esa misma fecha. La Dirección General de Seguridad Social Militar es parte integrante de la Secretaría de la Defensa Nacional y fue creada el 13 de febrero de 1962 que vino a sustituir al Departamento de Servicios Sociales del Ejército.

El organismo que actualmente rige una serie de prestaciones de índole médico-socioeconómicas es la Dirección General de Seguridad Social Militar, publicada su creación en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 1962, quedando subordinada en todas sus funciones al titular de la Comandancia General de la Armada.

**POBLACION PROTEGIDA.** Son sujetos de esta Dirección General de Seguridad Social Militar los que menciona la Ley:

I. - Los militares que disfruten de haberes o haberes de retiro con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, y

II. - Los derechohabientes de los militares en la fracción anterior.

**PRESTACIONES OTORGADAS:** Con carácter obligatorio, se establecen las prestaciones y servicios siguientes, siempre que se junten en cada caso los requisitos y condiciones prescritas en esta ley:

I. - Haberes de retiro;

II. - Compensaciones de retiro;

III. - Pensiones;

IV. - Fondo de Trabajo;

V. - Fondo de ahorro;

VI. - Seguro de Vida;

- VII. - Pagos de defunción;
- VIII. - Venta y arrendamiento de casas para habitación familiar del militar.
- IX. - Préstamos hipotecarios;
- X. - Préstamos a corto plazo
- XI. - Organización, promoción y financiamiento de colonias militares agrícolas, ganaderas o mixtas;
- XII. - Organización, promoción y financiamiento de cooperativas pesqueras;
- XIII. - Servicio Médico Integral;
- XIV. - Promociones que sirven al nivel de vida de los militares y sus familiares;
- XV. - Hogar del Militar Retirado;
- XVI. - Promoción y servicios que mejoren la condición o preparación física, cultural y técnica o que activen las formas de sociabilidad de los militares y de sus familiares; y
- XVII. - Servicios diversos.

Se establece el Servicio Médico Integral como el sistema por el cual se conserva la salud del militar y de sus derechohabientes, entendiéndose por este concepto, no sólo la ausencia de enfermedad sino el estado de bienestar físico, mental y social.

El servicio Médico Integral tendrá las siguientes misiones: de prevención, de educación, de asistencia y de recuperación.

El Servicio Médico Integral se impartirá en los diferentes escalones de Sanidad del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, de acuerdo con las disposiciones correspondientes.

ADMINISTRACION Y FINANCIAMIENTO: Los bienes de retiro las compensaciones y las pensiones se otorgarán y cubrirán por la -

Dirección de Pensiones Militares, en los términos de su Ley Orgánica, de la Ley de Retiros y Pensiones Militares en vigor y de la presente -- Ley.

El Seguro de Vida Militar, el Fondo de Trabajo para el personal de la Tropa, el Fondo de Ahorro para generales, jefes y oficiales -- así como los préstamos a corto plazo y los préstamos hipotecarios, -- son prestaciones que administrará el Banco Nacional del Ejército y la Armada, en los términos de esta Ley y de su propia Ley Orgánica.

El mismo Banco distribuirá los recursos de que dispone para -- préstamos a corto plazo e hipotecarios según el calendario que aprue -- be su Consejo de Administración.

La tesorería de la Federación cubrirá los pagos de defunción -- por los con ductos que la propia Tesorería determine.

El Gobierno Federal aportará las cantidades necesarias para -- cumplir las obligaciones que le impone esta Ley, respecto a las si -- guientes prestaciones: Seguro de Vida, Pagos de Defunción, Fondo de Trabajo, Fondo de Ahorro, y Ayuda para alimentación familiar, a -- cuyo efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuidará de -- que en el Presupuesto de la Federación correspondiente se incluyan -- las partidas respectivas. El Servicio Médico Integral para los milita -- res con haber se prestará con cargo a las partidas presupuestales co -- rrespondientes de Sanidad Militar y Naval.

El Gobierno Federal destinará anualmente una cantidad equiva -- lente al 10% de los haberes y haberes de retiro para los siguientes ser -- vicios:

a). - Para el Servicio Médico Integral de los militares con ha -- ber de retiro y de los derechohabientes:

b). - Para las prestaciones y servicios establecidos por la pre -- sente Ley, respecto de los cuales no hubiese cuota específica ; y

c). - Para incrementar los recursos destinados al otorgamiento de crédito hipotecarios y a corto plazo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con -- las disposiciones presupuestales, aprobará y determinará las eroga --

ciones correspondientes que permitan el establecimiento de las instituciones y de la operación de los servicios mencionados en el artículo III de la Ley respectiva.

## B) EL I M S S Y SU REALIDAD ACTUAL.

Es verdaderamente algo difícil el desarrollo de este tema con pleno apego a la realidad y lo es así, porque la actual administración del Instituto Mexicano del Seguro Social se ha venido significando por el efectivo y sorprendente dinamismo con el que se realizan las funciones que a la misma, por encargo del Ejecutivo Federal, le han sido encomendadas.

Claramente, si reflexionásemos un poco sobre lo que se ha avanzado en el régimen presente, en materia de Seguridad Social, vemos el gran impulso que la institución ha tomado, estableciéndose en vía de trámite aún, lo expresado como promesa por el C. Presidente en los inicios de su gestión gubernamental, respecto del incremento de las labores del Seguro Social.

La constante frecuencia de avances que se han alcanzado nos impide destacar hechos y circunstancias que seguramente tienen lugar dentro del tiempo de elaboración y preparación de este trabajo, pero el dejar asentado que las cosas así caminan, nos permite, ahora expresamente, justificar el titulado de la tesis que presentamos.

Por estas fechas (y permítasenos la inexactitud por las razones antes expuestas), la población amparada por este Organismo oscila alrededor de los doce millones de personas, comprendiendo, por supuesto, a los individuos integrantes de sectores económicamente activo, de las áreas urbanas y rurales, a quienes se les proporcionan de manera continua en aproximadamente mil unidades médicas, ciento diez centros de bienestar social y en treinta centros de adiestramiento para el trabajo, por lo que se refiere a prestaciones en especie y al disfrute de las prestaciones sociales; en lo tocante a las prestaciones económicas, a finales del año próximo pasado la cantidad que cubrió estados de desamparo fué de más de \$1,700,000,000.00, pero con motivo de la aparición de la Nueva Ley del Seguro Social, que en apartado posterior comentaremos es lógico suponer un aumento muy importante en esta cifra, por las razones que más adelante señalaremos.

Aún con el halagüeño panorama que observamos y a pesar de-

la amplitud de prestaciones en especie que otorga el Instituto, no --- siempre se protege a todo el núcleo familiar, que por razonadas limitaciones de edad y parentesco no gozan por el momento de estos beneficios; los montos de las prestaciones económicas establecidas por la Ley, aunque son superiores a las otorgadas por las anteriores, todavía a nuestro criterio, son en muchos casos insuficientes; sabemos -- también que las instalaciones institucionales en varios lugares de la -- República no proporcionan suficiencia en sus servicios por la falta -- de recursos materiales y humanos que poco a poco se vienen superando.

A través de los servicios de solidaridad social se han integrado al total de derechohabientes; núcleos humanos con características -- de marginación muy marcadas, estos grupos por el momento emplean a recibir lo que el Instituto sin desvelar su régimen económico puede proporcionarles: asistencia médica, farmacéutica e inclusive -- hospitalaria; beneficios que representan para ellos una ayuda para su subsistencia individual y comunitaria, efectivamente valiosa, y que -- son brindados sin perjuicios del otorgamiento de prestaciones de las que son acreedores trabajadores y derechohabientes ya incorporados -- al régimen.

Punto importante a comentar como realidad del IMSS, se la --- preocupación permanente de contar con trabajadores propios con la -- debida capacidad para llevar a cabo las labores que desempeñan.

Dentro de los recursos con los que cuenta la Institución, son -- sus trabajadores el más valioso, toda vez que a través de ellos se verá tirá la derrama de beneficios que han de llegar a los derechohabientes. Actualmente se cuenta con más o menos ochenta mil trabajadores de -- base y de confianza. La labor conjunta realizada entre el Instituto y -- el Sindicato Nacionales de Trabajadores del Seguro Social respecto -- de la capacitación de sus afiliados, y no afiliados también, ha -- repercutido en positivos resultados para todas las partes que intervienen directa o indirectamente en el IMSS, ya sea recibiendo prestaciones o bien proporcionándolas.

La realidad actual del Instituto Mexicana del Seguro Social, es momentánea; se finca en el dinamismo que le caracteriza, imprimiendo en todos sus actos el sentido de progreso inherente a los hombres -- y a las instituciones que se pronuncien a favor del cambio razonado. -- La institución progresiva, avanza en ocasiones incurriendo en errores --

y fallas que constituyen la experiencia que en el futuro permiten salvar esos obstáculos.

A 30 años de la iniciación del régimen obligatorio del Seguro Social se ha llegado a una situación tal, que es objeto de respeto y admiración por muchos Estados extranjeros, que así lo han reconocido en repetidas ocasiones. La profunda visión de la presente administración institucional se ha puesto de manifiesto cuando hemos atendido a la imposición de metas en un plazo mayor de un sexenio, o sea que, si no existe administración futura en contra, y confiamos que no sea así, encontramos al término de esta gestión pública dos aspectos fundamentales de la misma, los logros materiales con existencia real que ya se sienten, y por otro lado la cimentación de futuras prestaciones de variada índole que cuando la situación del país lo permita, se empezarán a disfrutar por próximas generaciones.

#### C) LEGISLACION MEXICANA SOBRE SEGURIDAD SOCIAL.

Una vez promulgada la Ley Mexicana del Seguro Social el 19 de enero de 1943, dan principio los trabajos de organización del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Presidente Gral. Manuel Avila Camacho expide con fecha 10. de abril de 1943 el "DECRETO que implanta en el Distrito Federal los seguros obligatorios de accidentes del Trabajo y enfermedades profesionales, no profesionales y otros que en él se indican", que ordenó la inscripción de empresas y trabajadores a partir del 10. de julio de ese mismo año de 1943 y la iniciación de las prestaciones médicas y en especie a partir del 10. de enero de 1944.

La primera adición a la Ley del Seguro Social fue la expedición del REGLAMENTO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, publicado en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1943, considerando: "Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentre en posibilidad de iniciar sus labores, es indispensable la reglamentación inmediata de algunos preceptos de la Ley respectiva".

Siguió un REGLAMENTO para la imposición de multas por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y de sus reglamentos, Publicado en el Diario Oficial el 15 de noviembre de 1947.

El 31 de diciembre de 1947 el H. Congreso de la Unión decreta

la primera reforma a la Ley, por iniciativa del Lic. Miguel Alemán, quien en sus fundamentos dice "La generosidad misma del sistema y el amplio espíritu de cooperación demostrado por los sectores obreros y patrones, le han permitido funcionar sin más tropiezos que los derivados de las naturales transformaciones que su creación significó en las condiciones sociales existentes, pudiendo hoy afirmarse de modo categórico que la institución está destinada a influir poderosamente en el bienestar y el progreso del pueblo de México."

"Al proyectarse el régimen de los seguros obligatorios, se advirtió la conveniencia de reatardar, durante un lapso de varios años, la aplicación de las prestaciones del Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad a los familiares de los asegurados, a fin de aprovechar para su impartición las reservas que en el mismo período se hubieren acumulado. Consideraciones de orden social determinaron, sin embargo, la extensión inmediata de este Seguro a dichos familiares, con el resultado de que aquél ha arrastrado durante cuatro años una descompensación considerable agravada por el crecimiento desproporcionado de las prestaciones en servicios y en especie que ha experimentado este ramo y por el aumento general observado en el costo de los servicios. Considerando que este Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad constituye uno de los grandes problemas de la República en el terreno de la protección de la familia obrera, se optó por una elevación mesurada en las cotizaciones de este Seguro".

Al mismo tiempo se hace mención en los fundamentos de esta primera reforma la conveniencia de armonizar las contribuciones con los salarios dominantes que han experimentado alzas de consideración y a la necesidad de elevar congruentemente el nombre de los subsidios y pensiones, por lo tanto, se propone el aumento de los grupos de cotización que en la Ley original tenían como máximo \$12.00 de salario -- con 4 grupos más hasta llegar al "K" con \$22.00 diarios.

El 28 de febrero de 1949 entra en vigor la segunda reforma a la Ley del Seguro Social, por iniciativa del C. Presidente Lic. Miguel Alemán, quien en los fundamentos dice "Y no es ciertamente desamparada la única razón que inspira la legislación de Seguridad Social, sino la compleja que concierne a la defensa del valor social del trabajador, así como a la conservación y mejoramiento de la raza, lo que obligó al Estado a elevar el rango de servicio público, las medidas de previsión y de seguridad laboral. La experiencia recogida por el Seguro Social en los primeros cinco años de existencia, autorizan la revi--

sión de las bases administrativas y técnicas en que descansa el régimen, a la luz de los datos revelados por la práctica, que ha permitido observar necesidades no advertidas. Suscitan la modificación a la Ley también y muy singularmente las variaciones en las condiciones económicas del país, el aumento de salarios y el alza de los precios . . . conviene prever las repercusiones de largo alcance que derivan de la devaluación de la moneda y del alza de los costos. . . . el daño de tipo social derivado de que las prestaciones originales de la Ley - resultan insuficientes. Todo ello conduce a la consideración de que es necesario el aumento de cuotas. . . ."

Enumeramos algunas de las principales modificaciones contenidas en esta segunda reforma a la Ley, del 28 de febrero de 1949.

Si el monto de una pensión mensual por riesgo profesional es inferior a \$50.00 se pagará al asegurado, en substitución de la misma, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión.

Se fija como mínimo para gastos funerarios la cantidad de \$250.00.

Se amplía la pensión por orfandad hasta los 25 años siempre -- que se encuentre estudiando el huérfano, es establecimientos autorizados por el Estado o se encuentre incapacitado permanentemente por enfermedad, defecto físico o mental. Se hizo hincapié en ese año de 1949 que ésta prestación ya figuraba en regímenes de Seguridad Social de otros países.

Se modificó la prestación del subsidio por enfermedad general a partir del cuarto día en lugar de hacerse efectivo a partir del séptimo día, como lo indicaba la Ley original.

Se eleva el tiempo máximo de disfrute de este subsidio por enfermedad general hasta 39 semanas en lugar de las 26 semanas de la Ley original.

Aparece por primera vez el otorgamiento de una canastilla a la madre trabajadora.

Se aplica a ocho semanas en lugar de seis el disfrute del Seguro de Enfermedades Generales para el asegurado que quede privado de

trabajo remunerado, extendiéndose, el beneficio, también a los beneficiarios.

En la pensión por invalidez, se reducen a 150 cotizaciones semanales las 200 que fijaba la Ley original: en la vejez a 500 cotizaciones las 700 que se exigían anteriormente; y en la de muerte a 150 -- semanas las 200 vigentes con anterioridad.

Se crea una nueva prestación, una ayuda para gastos para el -- asegurado que hubiere cubierto 150 semanas, al contraer matrimonio.

La tercera reforma a la Ley del Seguro Social entra en vigor - el 31 de diciembre de 1956 a iniciativa del C. Presidente Dn. Adolfo -- Ruiz Cortinez, conteniendo importantes modificaciones en prestaciones sociales que se habfan iniciado con la expedición el 27 de julio de ese mismo año de 1956 del REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE -- HABITACION, PREVISION SOCIAL Y PREVENCIÓN DE INVALIDEZ - DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL que dió marco legal preciso al programa de habitaciones populares, casas y clubes de aseguradas y beneficiarias, clases de primeros auxilios y materias educativas, brigadas médico-culturales y, en fin, a todas las labores que, en este sentido, ha desarrollado el Instituto.

En la exposición de motivos de esta tercera reforma se indicaba "Que los salarios han tenido incrementos legales y contractuales de elevada cuantía . . . lo que ha llevado a apartar de la realidad -- las normas de la Ley en perjuicio de quienes tienen ingresos de salarios L. M. y N. que comprenden percepciones hasta \$500.00 diarios.

Se aumentan los subsidios por riesgo profesional al 100% del -- salario del trabajador en incapacidades no permanentes.

Se aumenta la ayuda para defunción a un mes de salario promedio y mínimo de \$500.00 en lugar de \$250.00, y se hace extensivo a -- los pensionados.

Se concede pensión a los ascendientes del asegurado fallecido, cuando no existen viuda, huérfanos ni concubinas.

Se amplía hasta 52 semanas en lugar de las 39 como límite para una misma enfermedad incapacitante, y un subsidio en dinero por el mismo período pudiendo prorrogarse tratamiento y subsidio por 26

semanas más, en el Seguro de Enfermedades no Profesionales. Esta prestación permanece igual hasta la fecha.

Se concede una nueva prestación, el derecho a recibir servicios médicos los padres del asegurado o de los pensionados cuando vivan en el mismo hogar y dependan económicamente de éste.

Se concede asistencia obstétrica a la esposa del pensionado y - por primera vez se le otorga ayuda para la lactancia, a la esposa del - asegurado o pensionado.

Se pagará subsidio completo al asegurado cuando se encuentra hospitalizado, si tiene familiares derechohabientes.

Se aumentan las pensiones de invalidez y vejez, hasta ser equivalente a la pensión de invalidez o vejez que el asegurado disfrutaba - o que le hubiere correspondido.

Debe hacerse incapié en un adelanto de la legislación social al incluirse en esta reforma del 31 de diciembre de 1956, el considerar - como accidentes de trabajo los que le ocurran al trabajador en el tra-- yecto de su domicilio al lugar de labores o viceversa. Concepto ya -- contenido en leyes de Alemania, Suecia y Francia.

El día 31 de diciembre de 1959, el C. Presidente Lic. DN. Adolfo López Mateos promulga la cuarta reforma a la Ley del Seguro So-- cial por Decreto del II. Congreso de la Unión.

En esta reforma se crean las condiciones para extender el régi-- men del Seguro Social a los ejidatarios, pequeños agricultores, apar-- ceros y medieros en el medio rural.

Se aumenta el subsidio en dinero que se concede en el ramo de Enfermedades Generales y Maternidad, que ahora representará el --- 60% del salario promedio del grupo de cotización, mismo que continúa hasta la fecha.

Se aumentan los mínimos de las pensiones que no será inferior a \$150.00.

Se aumentan los grupos de salarios G. y P., quedando el salario máximo en \$90.00 lo que hace aumenta el máximo de las pensiones.

La quinta reforma a la Ley del Seguro Social fue publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1965, aprobada por el H. Congreso de la Unión por iniciativa del Presidente Lic. Gustavo Díaz Ordaz. Esta reforma se refiere y está inspirada en la preocupación del Gobierno Federal por extender la ampliación del Régimen de Seguridad Social en beneficio de los trabajadores del campo. En la exposición de motivos dice el ex Presidente: "La población rural de la República en número de aproximadamente seis millones de trabajadores y sus familias, que en grado tan importante ha contribuido con su esfuerzo para la transformación social, política y económica del país, se encuentra, aún en condiciones desfavorables relativamente al nivel alcanzado -- por otros sectores... Con un criterio de solidaridad social y para proteger los intereses de los importantes núcleos de población agrícola carentes de patrón es indispensable que el Estado haga posible la inclusión de los mismos en las ventajas del Seguro Social, sin importar las cargas económicas que están en la imposibilidad de satisfacer... No resulta factible imponer a los ejidatarios y pequeños propietarios la carga de las cuotas que corresponden al patrón y no hay otra alternativa que la de implantar una cuota bipartita en la que participen el Estado y los asegurados... Examinadas estas alternativas se ha estimado, como la más viable y fructificada, la de llevar al cabo una baja en los egresos federales, mediante la reducción de las aportaciones que al gobierno corresponden tratándose de trabajadores con patrón.

El sacrificio que para las Empresas y Patrones en general significará el pago de mayores cuotas al Seguro Social por la menor aportación del Estado, tratándose de los trabajadores con patrón, en el futuro se habrá de compensar con el incremento de las actividades económicas, independientemente de que la fundamentación del importante programa que se propone, principalmente consista en el principio de "solidaridad nacional". ( 1 )

En el año de 1973, el 26 de marzo fué promulgada la nueva Ley del Seguro Social, fijándose como fecha de iniciación de su vigencia el día primero de abril del mismo año, a iniciativa del C. Presidente --- Lic. Luis Echeverría Álvarez. La mencionada Ley fué aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores, el 14 y el 22 de febrero --- respectivamente. Únicamente en la Cámara de Diputados se hicieron

dos reformas al proyecto de Ley presentado; una con relación al establecimiento dentro del Reglamento respectivo, de la facultad de los Consejos Consultivos Delegacionales para conocer y resolver en su caso, Incapacidades presentadas al Instituto; y la otra reforma se refirió al agregado de un artículo transitorio concerniente a la incorporación de trabajadores de empresas descentralizadas con contratos colectivos de trabajo con prestaciones superiores a las que otorga la Ley, cuya afiliación, observaron los diputados, se efectuará una vez aprobado el estudio correspondiente.

El IMSS tiene encomendada una parte muy importante de la política del bienestar general, a fin de que pueda promover, con la mayor amplitud posible el desarrollo integral del trabajador y su familiar. Treinta años después de la creación del Instituto, una nueva ley hace posible la extensión del régimen, crea prestaciones adicionales y mejora las exigencias.

En cuanto a la ampliación del marco de aseguramiento, se establece la incorporación inmediata al régimen obligatorio de los trabajadores a domicilio, se sentan las bases para la incorporación al régimen voluntario de los trabajadores de industrias familiares, trabajadores independientes, patrones, trabajadores domésticos, personas que presten sus servicios a otra, física o moral, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, cuya inclusión al régimen se supedita a la expedición de un decreto correspondiente.

Entre las nuevas prestaciones, figura la creación del Seguro de Guarderías para hijos de asegurados; el establecimiento del servicio de velatorios, el otorgamiento de servicios médicos para los trabajadores que se encuentran en estado de huelga y la supresión de la cuota que cubran los pensionados en el ramo de enfermedades y maternidad.

Con miras a la prevención de los riesgos de trabajo, y a la rehabilitación del trabajador accidentado, el IMSS coordina su acción con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Como aplicación de las prestaciones en especie, se proporcionan servicios médicos a los hijos de asegurados que estudian, hasta los veintiún años de edad, y hasta los veinticinco si son de pensionados por invalidez o por cesantía en edad avanzada.

Por lo que toca a la ampliación de las prestaciones económicas

estas comprenden subsidios mayores en los riesgos de trabajo, enfermedades generales y maternidad, elevándose su monto del cincuenta al cien por ciento al asegurado hospitalizado que no tiene beneficiarios y el tiempo para tener derecho a su disfrute, a un mínimo de cuatro semanas de cotización.

En relación al rubro de pensiones, se establecen subsidios para los sobrevivientes a la muerte del pensionado por riesgo de trabajo y se mejoran aquellos otorgados en forma permanente a los asegurados de bajos salarios. Queda establecida la elevación del tope mínimo de las pensiones de invalidez y cesantía en edad avanzada y su incremento periódico a través del siguiente mecanismo en aumento cada cinco años de un cinco o diez por ciento, según su monto en la fecha de la revisión, sea superior o inferior respectivamente al salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, comprenderá todos los pagos hechos por concepto de incapacidad permanente total o parcial con un mínimo de cincuenta por ciento, así como invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.

Otros beneficios comprenden el derecho al disfrute íntegro del subsidio de maternidad en el periodo posterior al parto, cuando el preparto se haya prolongado más de cuarenta y dos días, la autorización de disfrute simultáneo de pensiones del ramo de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, hasta un límite del cien por ciento del salario mayor base de cálculo; una elevación de ochenta al cien por ciento del salario mayor base de cálculo para el disfrute simultáneo de dos o más pensiones del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Destaca, asimismo, el aumento a la cuarta parte del tiempo cotizado, en lugar de la quinta anterior, para la conservación de derechos en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

A fin de mejorar las condiciones para la continuación voluntaria en el régimen, fué disminuído a cincuenta y dos semanas de cotización el requisito para tener derechos, estableciéndose la opción de continuar en uno o dos ramos del Seguro y pudiendo inscribirse en el grupo inmediato inferior o en el superior más próximo.

Adicionalmente queda establecido que cuando los trabajadores de una empresa, por resolución de la autoridad competente, reciban los bienes de ésta en pago de prestaciones de carácter contractual y se encarguen directamente de su explotación, no se les considerará co

mo patrones, por lo que no asumirán las obligaciones correspondientes.

Con tinúan todavía, los beneficios que esta nueva Ley proporciona al derechohabiente, y por esta razón, con el propósito de señalar en forma somera pero completa estos aspectos positivos del instrumento legal mencionado, incluiremos en nuestro trabajo una relación de los puntos más sobresalientes por su gran trascendencia, contenidos en la ley de referencia, basados en un estudio que al respecto elaboró la Jefatura de los Servicios Técnicos del IMSS.

En forma ya concreta veremos primero:

#### 1. - LA AMPLIACION DEL MARACO DE ASEGURAMIENTO.

a). - Incorporación inmediata al régimen obligatorio del Seguro Social, a partir de la vigencia de la nueva Ley, de los trabajadores -- a domicilio. (En los términos de la Ley anterior se convenía decreto del Ejecutivo Federal).

b). - Posibilidades para la inmediata incorporación voluntaria - al Régimen Obligatorio de:

1. - Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, cuyo aseguramiento en el régimen obligatorio está supeditado a expedición de decretos.

2. - Trabajadores de industrias familiares.

3. - Trabajadores independientes:

Profesionales.

Comerciantes en pequeño.

Artesanos.

Otros trabajadores no asalariados.

4. - Trabajadores domésticos.

5. - Personas que empleen las entidades u organismos públicos

no protegido por otros esquemas de seguridad social:

6. - Patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

## II. - NUEVAS PRESTACIONES EN ESPECIE.

a). - Se crea el Ramo de Guarderías para hijos de Aseguradas:

I. - Servicio de guarderías durante las horas de la jornada de trabajo.

2. - Asco, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación a los hijos de aseguradas durante la primera infancia.

b). - Enfermedades y Maternidad:

I. - Servicios médicos a los trabajadores en los casos de huelga.

c). - Riesgos de Trabajo:

I. - Rehabilitación.

2. - Prevención de riesgos de trabajo en coordinación con las - Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

d). - Prestaciones Sociales:

I. - Establecimiento y administración de velatorios y otros servicios similares.

e) - Servicios de solidaridad social en beneficio de grupos marginados:

I. - Asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria.

## III. - AMPLIACION DE PRESTACIONES EN ESPECIE.

a). - Subsidios:

I. - Riesgos de Trabajo.

Pago de subsidio hasta en tanto no sea dado de alta el asegurado o se le declare incapacidad permanente parcial o total, suprimiendo - el plazo máximo de 72 semanas.

Pago de subsidios durante los períodos de recaídas.

a). - Enfermedades y Maternidad.

Se eleva el subsidio del 50 al 100% al asegurado hospitalizado que no tiene beneficiarios.

Se otorga subsidio de enfermedad cuando se prolongue el periodo de parto de la asegurada, en adición del subsidio normal de maternidad.

b). - Ayuda para gastos de funeral:

1. - Riesgos de Trabajo.

Se elevan los topes mínimos y máximos de \$1,000.00 a --- -- \$1,500.00 y de \$9,000.00 a \$12,000.00 respectivamente.

c). - Cuadro comparativo de pensiones, asignaciones familiares y ayudas asistenciales.

RIESGOS DE TRABAJO.

1. - Pensiones por incapacidad permanente., Pensiones de viudez, Pensiones a huérfanos incapacitados, Finiquitos a huérfanos, Finiquitos a viuda por nuevas nupcias, Indemnizaciones globales en sustitución de incapacidades parciales permanentes.

INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTIA EN EDAD AVANZADA.

1. - Cuantía básica 34%, Incremento de la cuantía básica 1%, --- Asignaciones familiares, Hijos 10%, Ascendientes padres, a falta de -- otros beneficiarios, Esposa del pensionado por invalidez, vejez o cesantía,

Ayuda asistencial. - Al pensionado sin beneficiario, Al pensionado con un ascendiente, Por grave impedimento físico del pensionado, Aumentos por diferimiento, mejora por edad avanzada, Cesantía en --

edad avanzada, tiempo de espera, tope de las pensiones más asignaciones o ayuda asistencial.

## MUERTE

1. - Pensiones. - Viudez 27%, Orfandad 10.8%, Ascendientes --- 10.8%, tiempos de espera, tope de la suma de las pensiones a sobrevivientes 85%, pensiones a sobrevivientes a la muerte del pensionado -- por riesgo de trabajo.

a). - Se establece el derecho a pensiones de viudez, orfandad - o ascendientes del ramo de I. V. C. M., a la muerte por causa no profesional del pensionado por riesgo de trabajo, si éste hubiese tenido -- reconocido mínimo de 150 semanas de cotización.

b). - El mismo beneficio se otorga a los sobrevivientes del pensionado por incapacidad permanente total, sin el requisito de 150 semanas de cotización, si el goce de la pensión no fue mayor de cinco años.

5. - Mejoría de las pensiones de incapacidad permanente total - para asegurados de bajos salarios.

a). - La pensión de incapacidad permanente total que se otorgue a un asegurado, en ningún caso será inferior a la que alcanzaría - por invalidez comprendidas las asignaciones familiares y la ayuda asistencial.

a). - Elevación del tope mínimo de las pensiones.

a). - Se aumenta de \$450.00 a \$600.00 mensuales el monto mínimo de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.

b). - Por lo anterior, se eleva, en la proporción correspondiente, el monto mínimo de las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia del ramo de I. V. C. M.

c). - Se otorgan beneficios para todas las pensiones del I. V. - C. M. en curso de pago, haciéndose extensivos para las de incapacidad permanente total.

7. - Incremento periódico de las pensiones.

A). - Todas las pensiones por incapacidad permanente total o --

parcial con un mínimo de 50% de incapacidad, así como las de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, se incrementarán cada 5 años en un 5% ó 10%, según que su monto, en la fecha de la revisión, sea superior o inferior, respectivamente, al salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

B). - Las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia, derivadas de las anteriores, recibirán el mismo beneficio, en la proporción correspondiente.

C). - Este beneficio se otorga, también, para todas las pensiones en curso de pago.

#### V. - OTROS BENEFICIOS.

A. Se reduce el tiempo de espera para tener derecho a recibir el subsidio de enfermedad, de seis cotizaciones semanales en los últimos nueve meses, a cuatro cotizaciones semanales inmediatas anteriores a la enfermedad.

B. Se autoriza el disfrute simultáneo de pensiones del ramo de riesgos de trabajo y de I. V. C. M., sin las reducciones señaladas en la Ley vigente, hasta un límite del 100% del salario mayor base de cálculo.

C. Se eleva del 80% actual al 100% del salario base de cálculo - el disfrute simultáneo de dos o más pensiones del ramo de I. V. C. - M.

D. Se suprime la cuota que cubren los pensionados en el ramo de Enfermedades y Maternidad.

E. Se aumenta a la cuarta parte del tiempo cotizado, en lugar de la quinta parte actual, la conservación de derechos en el ramo de I. V. C. M. Y concordantemente se mejoran las condiciones para la readquisición de derechos.

F. Mejoran las condiciones para la continuación voluntaria en el régimen obligatorio: disminuye de 100 a 52 semanas cotizadas el requisito para tener derecho; se establece la opción de continuar en uno o dos ramos del Seguro Social Obligatorio, pudiendo inscribirse, además de en el mismo grupo o el inmediato inferior, también en el in

mediato superior.

G. Se amplía el beneficio de la reducción de la cuota al 50%, en los seguros facultativos, para hijos de asegurados, hasta los 21 años, cuando nos estudien.

H. Se establece que cuando los trabajadores de una empresa reciban los bienes de ésta en pago de prestaciones de carácter contractual, por resolución de la autoridad del trabajo y directamente se encarguen de su explotación, no se considerará como sustitución patronal.

I. Se declara inextinguible el derecho al otorgamiento de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial.

Una vez observados los aspectos sobresalientes de la Nueva Ley del Seguro Social, relacionándolos con la Ley abrogada, pretendemos de nue va cuenta justificar nuestras afirmaciones en el sentido de expresar que la Seguridad Social en el mundo se ha caracterizado por su proceso progresista, pero particularmente en nuestro país ha guardado el debido equilibrio con las demás instituciones y completa armonía con la evolución económica nacional.

Nos encontramos aún en el camino, no es posible por el momento aspirar a situaciones engañosamente confortables que no nos permitan obtener un desarrollo integral de nuestra sociedad. Reconocemos la profunda visión del legislador del 1943, así como la actitud progresista y abiertamente nacionalista que se adoptó al promulgar la ley de nuestro estudio.

Pensamos que en treinta años, sólidamente se han sentado los cimientos de un Régimen de Seguridad Social, se ha procedido en primera instancia a impulsar el proceso de desarrollo económico de manera tal que sus beneficios estén al alcance de las capas más necesitadas de la población: es ésta, la etapa que en el presente nos atañe.

Como lo hemos venido apuntando la Seguridad Social constituye el sistema idóneo para solucionar los problemas del ser humano en sociedad, individuales y colectivos. Por ende la prosperidad de una nación se deberá en gran parte al impulso que la Institución logre en su territorio, comprendiendo que ése impulso será dado racionalmente, con la planeación adecuada, sin postular metas u objetivos cuyo logro

significaría actuar dejando de tomar en cuenta la realidad económica del país en cuestión.

La solidaridad nacional procede únicamente, cuando todo el pueblo está dispuesto a unir sus fuerzas, unas económicas y otras de trabajo, integrando efectivamente un sistema nacional, único y equitativo que justifique las intenciones de quien pugna por la unidad.

Los fuertes tendrán que apoyar a los débiles, y éstos responderán con su trabajo propiciando el equilibrio tan buscado: será una labor general en la que el sector preparado del país, precisamente para la consecución de esos fines, pondrá sus conocimientos a la disposición del país, ofrecerá su profesión al servicio social.

## C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

1. - Arias Lazo Agustín, Lic. La Nueva Ley del Seguro Social, Estudio Presentado en la XIII Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo, Ensenada, B. C. del 16 al 18 de Abril de 1973.

## **CAPITULO TERCERO.**

### **UBICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL DENTRO DEL DERECHO.**

- A). - Definición, concepto, principios y fines.**
- B). - Seguridad Social y Seguro Social.**
- C). - Seguridad Social y Justicia Social.**
- D). - Seguro Social y Seguro Privado.**
- E). - Seguro Social y Asistencia Social.**
- F). - Ubicación de la Seguridad Social dentro del Derecho.**
- G). - La Seguridad Social Integral.**

## A) DEFINICION, CONCEPTO, PRINCIPIO Y FINES.

Una de las cuestiones más problemáticas que surgen en materia de Seguridad Social, la representa el asentamiento de una definición que cubra las características de esta institución en forma general no sería procedente presentar lo que para nosotros significa el término, sin antes plantear una serie de conceptos que al respecto han elaborado varios autores.

Como prolegómeno a la prestación antes mencionada, cabe señalar que todas las ideas que veremos en referencia a la definición de seguridad social, son válidas tanto que, de una forma u otra han sido utilizadas para nuestra concepción particular del término que nos ocupa.

"La seguridad social, exigencia impostergable de nuestro tiempo, está constituida por elementos subjetivos y objetivos. Los primeros factores se refieren a la mentalidad del hombre, a su reforma interior y al contenido de una doctrina cristiana fundada en la filosofía perenne que lo conduzca a su fin sobrenatural. Los factores objetivos están integrados por un conjunto orgánico y sistemático de normas que, enraizadas en el espíritu humano, garanticen la liberación de la necesidad en virtud de principios de justicia social y de solidaridad".

Absalon D. Casas (hijo): Seguridad Social. Imprenta de la Universidad de Córdoba, 1945, Págs. 193-194.

"Desde el punto de vista de las técnicas sociales, la seguridad social sitúa como un actuar configurador de la conducta colectiva de acuerdo con determinadas valoraciones ético-sociales".

Prof. Mario García Acevedo: Orientaciones para el desarrollo de la seguridad social. Contribución a la Tercera Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Marzo, 1951. Pág. 1a.

"La seguridad social nace de realidades sociales y de necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección llo-socio-económico".

Ramón Gómez: Convenios interamericanos de reciprocidad de prestaciones de seguridad social. Contribución a la Tercera Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Marzo, 1951.

Pág. 9.

"La seguridad social emplea los mismos métodos que el seguro por su campo de acción es mucho más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez y la muerte siguen mereciendo su vigilante atención. Pero la vida es, y debe ser, ante todo y sobre todo salud, trabajo, alegría, cultivo de la inteligencia, convivencia y amor. Y la seguridad social se empeña en llevar, hasta donde sea posible, todo eso a cada hogar. Por ello, sin descuidar a los enfermos, trata, en primer término, de prevenir la enfermedad: antes que a fundar orfanatos hos picios y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos, dentro del hogar, haciendo llegar a él el asco, la higiene, la abundancia, en suma, las comodidades elementales que contribuyen a mantener la salud física y moral, Y a la concesión de subsidios a los parados, que, por supuesto, no niego, antepone la obtención de trabajo para todo el mundo".

"Aunque no habfa llegado todavía dentro del plazo fijado, la Secretaría General sabe que el Instituto Nacional de Previsión Social de la República Argentina está efectuando un detallado trabajo de investigación acerca de las definiciones de seguridad social".

"Acuerda rentas de invalidez, claro está, pero no sin antes poner en juego cuantos resortes sean eficaces para restaurar la capacidad de trabajo del inválido, aunque sea forzoso adaptarle a una nueva profesión. Y por lo que hace a los retiros, en razón de haber llegado al límite de la edad activa no está de más intentar lo imposible por alejar ese límite, alejando la vejez fisiológica, es decir, prolongando cada vez más y más el vigor y la salud."

Dr. José González Gale: Previsión Social, Academia de Ciencias Económicas, Ediciones especiales No. II. Editorial Losada, S. A. Buenos Aires. 1946, Pág. 119.

"La Seguridad Social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo con sus propios medios".

Dino Jarach: Problemas económicos-financieros de la seguridad social. Pág. 196.

Seguridad social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura. De amparo contra todos los infortunios y prevención. Es lucha contra la miseria y la desocupación".

"En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales: -- pérdida de salud, pérdida de capacidad del trabajo (enfermedad, vejez, accidentes); pérdida del salario (paro forzoso, invalidez); procurando proteger la integridad físico-orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola, cuando se ha perdido, manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia".

Dr. Francisco José Martone: Seguro Social Obligatorio, Buenos Aires, 1951, Pág. 17.

"El Seguro Social constituye una etapa legislativa y doctrinaria que supera el Derecho del Trabajo y alcanza su máxima expansión en la seguridad social. En función de esos conceptos puede caracterizarse no de finirse como una institución de Derecho Público, que tiene por objeto la protección bioeconómica de las personas, en caso de pérdida o disminución de sus ingresos o de sufrir aumento en sus necesidades.

Máximo Daniel Monzón: El Seguro Social moderno. Revista del Instituto Nacional de Previsión Social No. 3, Diciembre, 1946, --- Pág. 49.

"El seguro social es la garantía más eficaz contra los adversos resultados económicos de los riesgos que disminuyen o extinguen la capacidad del hombre para el trabajo".

Roberto Pérez Patón: Principios de Derecho Social y de Legislación del Trabajo. La Paz, 1949, Pág. 467

"La Seguridad Social es el mecanismo destinado a corregir -- por medio del seguro social, la desigual distribución de la riqueza para asegurar la cobertura de los riesgos a que todos los componentes del grupo social se encuentran expuestos. La expresión "riesgo" utilizada en esta definición debemos entenderla en su acepción de "Pérdida de los recursos destinados a satisfacer necesidades vitales para el individuo".

Boris Acharan Balú: La evolución de la seguridad social. Editorial Jurídica de Chile. Vol. II de Memorias de Derecho del Trabajo Santiago de Chile, 1950. Pág. 272.

"Se entiende por Seguridad social el conjunto de normas jurídicas e instituciones sociales destinadas, particularmente, a reconocer y proporcionar a los asalariados y a sus familiares, y, en general, a los económicamente débiles, los medios materiales y servicios que requieren para hacer frente, en su oportunidad, a aquellas necesidades vitales que no pueden satisfacer debidamente en forma directa y personal".

Alfredo Bowen. Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Católica de Chile.

"La Seguridad Social organizada fines del siglo XIX y en las primeras décadas del presente, tenía por finalidad la indemnización del daño pecuniario ocasionado por el menoscabo de la integridad corporal o fisiológica del individuo".

"Esta fórmula no era racional, porque no se preocupaba de las causas que menguan la integridad corporal y tenía un sentido social restringido porque, generalmente, no consideraba las necesidades reales del individuo y su familia".

"La orientación actual de la "Seguridad Social" se caracteriza por una acción encaminada a investigar el origen de los riesgos y a obrar las causas que los producen, a fin de conseguir que las cargas pasivas que resultan (enfermos, inválidos, etc.) se produzcan al mínimo".

"La "Seguridad Social" debe organizarse en forma de proteger la salud y con ella la capacidad de trabajar y de prevenir, recuperar e indemnizar la pérdida o reducción de éstas: con este objeto, es indispensable efectuar la cobertura de todos los riesgos que amenazan la invalidez".

Dr. Julio Bustos: La Seguridad Social, Santiago de Chile, 1942. Editorial Nacional, Págs. 19 y 20.

"Entiendese por Seguridad Social la organización y dirección de la convivencia económica por los Estados, con el fin de eliminar to

das las causas de perturbación del organismo social derivadas de la -- insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción en forma lesiva para la dignidad humana".

Marcos Flores Alvarez: Actas del Primer Congreso Ibero-Americano de Seguridad Social. Volúmen I, Págs. 386 y 387.

"La Seguridad Social es la protección adecuada del elemento -- humano que lo ponga a cubierto de los riesgos profesionales y socia-- les, vele por sus derechos inalienables que le permitan una mayor vida cultural, social y del hogar".

Profesor Moises Poblete Troncoso: El Derecho del Trabajo y -- la Seguridad Social en Chile, Editorial Jurídica. Santiago de Chile, -- 1949, Pág. 10.

"La Seguridad Social es la técnica especial de organizar colecti-- vamente bajo la tuición eminente de la Autoridad del Estado medidas -- para promover el bienestar social y económico de las personas que, -- con recursos propios, no pueden mantener "justos standards" de -- vida".

Carlos Vergara Bravo. Abogado, Profesor de Derecho del Tra-- bajo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Miembros de la Corte del Trabajo de Santiago de Chile y de diversas instituciones científicas y sociales extranjeras.

"Seguro Social es el seguro que cubre la disminución de un sa-- lario".

Dr. Jaime Barrera B. Boletín de Estudios e Informes del Institu-- to Nacional de Previsión Social del Ecuador. Núms. 46 y 47 Págs. 15."

"En su alta acepción la seguridad social representa el deseo -- universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendien-- do la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones de vida, y principalmente, el trabajo adecuado y seguro. En su senti-- do más específico se traduce en el esfuerzo adoptado por los ciudada-- nos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y del temor a la indigencia, mediante la seguridad de un ingreso familiar continuo que proporcione alimentación, casa, ropa y -- servicios de salud y asistencia médica adecuados".

Citado por el Sr. Héctor Oropesa. Delegado de Bolivia a la Tercera Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

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

Gustavo Arce Cano: Los Seguros Sociales en México.

"El Seguro social podría definirse como un seguro colectivo, establecido por el Estado para atender a necesidades de ciertas clases sociales, nacidas por pérdidas, disminución o insuficiencia del salario".

Gabriel Bonilla Marín: Teoría del Seguro Social, México, 1945. Pág. 24.

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

Miguel Garza Cruz: La Seguridad Social, México, 1951. Pág. 30 y 33.

"La Seguridad Social no es, en esencia, sino la vida en salud".

Prof. C. E. Paz Soldán. Discurso de Incorporación pronunciado en la Academia de Medicina de México, en la Reforma Médica y en Rumbos de Política Sanitaria.

"La Seguridad es el conjunto de normas jurídicas dirigidas a tutelar, con medidas de protección económica, la situación individual y familiar de los trabajadores y necesitados".

Eduardo J. Cuture. Catedrático de Derecho Procesal Civil de la Facultad de Derecho.

Existen, aparte de las anteriormente vistas, algunas otras definiciones de varios autores y especialistas, que en razón de su valioso contenido o de su importancia histórica se convierten en conceptos de especial interés dentro del tema que se trata.

El segundo de los informes de William Beveridge definió a la seguridad como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos contra aquéllos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de prestarse, por óptima que sea la situación de la sociedad - en que vive". (1)

Tal concepto de seguridad social concibe al término como prevención y remedio de siniestros, mismos que afectan al individuo - miembro de la sociedad, pero denuncia la incapacidad de la institución para prevenir el riesgo que sucederá.

Con relación a este aspecto consideramos a la seguridad social como un mecanismo interpuesto entre una situación potencial, - siempre presente de riesgo, y una situación corregible y considerablemente evitable de siniestro: así dentro de estas ideas, en la definición de seguridad social, se tendrá que hacer referencia a un conjunto de riesgos y a otro de medidas que se arbitran para la protección - contra los mismos. (2)

El mismo Beveridge en su primer informe concibe a la seguridad social como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia, cuya meta es hacer innecesaria la indigencia.

Notoriamente se aprecia que el anterior concepto incluye aspectos socio-económicos y por tanto, podría aparecer incompleta, parcial: aunque en realidad debemos remitirnos a la idea general del mencionado informe, (estudiado por separado en capítulo anterior) para - así estar en posibilidades de emitir una opinión válida; y únicamente - dejar aquí constancia de una serie de ideas indudablemente valiosas para el estudio de esta materia.

El Dr. Francisco González Díaz Lombardo, por su parte, nos proporciona un criterio bastante claro de lo que, por seguridad social debe entenderse, en cuanto a sus objetivos: "la seguridad social tiene por objeto contrarrestar la ciega justicia de la naturaleza y la que rige las actividades económicas, por medio de una justicia racional organizada y suavizada por la caridad".

Algunos especialistas atribuyen la expresión de seguridad social a Simón Bolívar, quien en un discurso muy famoso, dijo que: --- "la mejor forma de gobierno es la que puede dar al pueblo el máximo de seguridad política, de seguridad económica y de seguridad social".

Sin llegar hasta Bolívar, esta expresión parece que fué empleada, por primera vez, en un texto jurídico en la ley americana de 1935: The Social Security Act. Trece años después en 1948 esta misma expresión fué incluida en el Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la cual fué adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas; el texto del artículo 22 dice a la letra: "Todos los hombres, como miembros de la sociedad tienen derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, indispensables a la dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

Hasta aquí, hemos presentado la manera en que una diversidad de autores, contemplan a la seguridad social, pero en cuanto al problema de su definición, no se ha obtenido resultado positivo alguno, por lo que en los próximos párrafos, atendiendo a las ideas antes anotadas, intentaremos en el terreno de la práctica deducir algunas conclusiones al respecto.

Para tratar de resolver el problema de la definición de seguridad social, se pueden seguir dos direcciones en el plano metodológico. La primera consiste en un análisis literal de las dos palabras que constituyen la expresión misma, seguridad por un lado, social por el otro. Sin embargo, la asociación de estas dos palabras nos dan una respuesta negativa. El término de seguridad es sumamente amplio y social, susceptible de emplearse en sentidos muy variados. Siendo así, la expresión de seguridad social no tiene ningún significado a priori y tenemos que darle un significado a posteriori.

La segunda dirección, plantea los términos del problema en forma completamente diferente, menos lógica, pero más empírica. Parte de la siguiente idea: ya que todos los países usan la expresión de seguridad social, hay que buscar el significado que se le da en cada país. Este significado no será el mismo en todos los países, pero será posible descubrir por lo menos un denominador común a partir del cual se tenderá una visión de lo que es en realidad la seguridad social.

Este común denominador aparece especialmente en las declaraciones internacionales, tales como el Convenio No. 102 de la OIT, en el cual se enumera una serie de riesgos sociales: la enfermedad, la maternidad, la invalidez, la vejez, los accidentes de trabajo, los riesgos profesionales, la muerte, las cargas familiares y el desempleo. Notamos inmediatamente que la expresión de seguridad social siempre se encuentra unida a la idea de un esfuerzo de la colectividad. Y como todo esfuerzo humano, se puede situar en dos planos: 1) desde el punto de vista de las metas, es decir, las políticas de seguridad social en el sentido general del término 2) desde el punto de vista de los medios y de las técnicas empleadas, esto es, la noción de sistemas de seguridad social.

En lo que se refiere a las políticas de seguridad social siempre hay que partir de un núcleo inicial que son los riesgos enumerados por el Convenio No. 102. De esta manera llegamos a una definición que consistirá en decir que las políticas de seguridad social son todos los esfuerzos que se hacen para reparar las consecuencias de los diferentes riesgos. Esta definición se adopta generalmente en el marco de las instituciones internacionales, existiendo dos tendencias.

El punto de partida de la primera tendencia es la lista de los riesgos sociales enumerados en el Convenio No. 102. Algunos autores dicen que aparentemente no hay nada común entre riesgos tales como la enfermedad, el desempleo, las cargas familiares, etc. Por lo tanto, dicen estos autores, hay que buscar lo que tienen en común estos riesgos aparentemente tan diferentes, y es a este elemento común al que ligar la noción de seguridad social. Todos estos riesgos tienen una característica común que es su incidencia sobre el plano económico, sobre la situación económica de la persona que sufre el riesgo. Estos riesgos pueden ser de tres clases:

1). - Los riesgos físicos, como la enfermedad, la vejez, la invalidez, el accidente o la enfermedad profesional, que atacan directamente la capacidad de trabajo del individuo

2). - Riesgos de orden económico, como el desempleo, que no se refieren a la capacidad de trabajo del individuo, sino que a la situación económica del país;

3). - Riesgos agrícolas, como nevadas, inundaciones, epidemias. Además de estos riesgos que se refieren a la adquisición del ingreso,

existe una segunda categoría de riesgos que tienen una incidencia sobre el nivel de vida del individuo, no porque le impiden adquirir su ingreso, sino porque le imponen gastos especiales. Es la enfermedad considerada ya no desde el punto de vista de la pérdida del trabajo, sino desde el punto de vista de los gastos médicos y sobre todo el problema de las cargas familiares que amenaza la seguridad económica de los individuos. Por lo tanto, muchos autores definen las políticas de la seguridad social, como políticas de reparación o de indemnización de estos riesgos. Ya que se trata de riesgos económicos, la seguridad social tiene como finalidad garantizar la seguridad económica de los individuos.

Pero con esta definición se llega a una extensión considerable de la noción de seguridad social. La reparación de los riesgos sociales sólo constituye una parte muy pequeña de las medidas destinadas a garantizar la seguridad económica de los individuos. Un especialista francés, el Sr. Laroque, dice que "la seguridad social es la garantía de la seguridad económica, pero esta garantía se sitúa en varios planos, todos englobados en la idea de seguridad social". Primero hay que asegurarles a todos los individuos una profesión, lo que implica una política de educación profesional, de pleno empleo, etc. Después es necesario que el ejercicio de esta profesión le garantice, el individuo, un nivel de vida adecuado, por lo tanto hay que establecer reglas sobre el salario mínimo. En tercer lugar, hay que evitar que el individuo pierda su trabajo, ya sea por despido, enfermedad o vejez, en cuyo caso llegamos al otorgamiento de las prestaciones sociales.

En la segunda tendencia se conserva el mismo enfoque inicial es decir, los riesgos sociales. Pero los autores de esta tendencia dicen que es arbitrario y artificial querer distinguir entre política de reparación y política de prevención. De manera que, en un concepto más amplio, la política de seguridad social se define como una política de reparación, pero al mismo tiempo también de prevención de los riesgos sociales, y en forma general, como una política de protección contra los riesgos sociales.

Esto se puede ilustrar con dos ejemplos, el caso de la enfermedad y el del desempleo. El Convenio No. 102 sólo considera la enfermedad en el plano de la reparación es decir, otorga atención médica y un ingreso sustituto para compensar las pérdidas del ingreso. Pero si se incluyen las políticas de prevención hay que incluir todos --

dos los esfuerzos que están ligadas al problema de la salud, como -- por ejemplo la formación de los médicos, la política hospitalaria, todas las medidas de higiene, etc. En el caso del desempleo, el Convenio No. 102 sólo considera el ingreso sustituto. Pero si se incluye -- la idea de prevención, hay que considerar todas las medidas que le -- permiten al individuo volver a encontrar trabajo y sobre todo las medidas relativas al pleno empleo. Por lo tanto, entre más se penetra en el plano de la prevención, más se aleja uno del riesgo considerado y de sus consecuencias inmediatas para incluir en la idea de seguridad social política muy vagas y generales que pueden conducir hasta la política económica general de la nación.

Si se agrupan estas extensiones, se llega a una definición de -- las políticas de seguridad social que en realidad ya no se diferencia de la idea de política social y que agrupa todas las actividades del estado moderno en el plano de la educación de la salud, de los transportes, etcétera.

Se llega a una extensión tal de la idea de seguridad social, que en un último grupo de autores nos dice que la seguridad social es el -- conjunto de los esfuerzos de una colectividad, no sólo para asegurar el bienestar económico de los individuos, sino que también su desarrollo más completo en todos los planos, lo que constituye el espíritu de -- la Declaración adoptada por la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

En otras palabras, a partir de una serie de razonamientos muy lógicos, se llega a una extensión de la idea de seguridad social que acaba siendo desmesurada y que termina quitándole toda su originalidad. Para resolver este problema, hay que abandonar la idea de política de seguridad social, que es demasiado general y atenerse al concepto de sistema de seguridad social, que se puede definir en forma más precisa, ya no a partir de los fines perseguidos, sino a partir de un elemento más técnico, que son los medios.

Después de las transcripciones que hemos dado de las diferentes definiciones de seguridad social y de haber visto una serie de consideraciones para inferir una noción más o menos completa del término podemos afirmar, visto lo anterior, que como prueba inequívoca de -- que la seguridad social constituye uno de los derechos fundamentales del ser humano y el medio idóneo para el ejercicio de sus derechos, -- lo muestra la circunstancia incontrovertible de que no hay documento-

Internacion al o nacional, de esta época, en el que se pugne por la paz y la justicia, donde no aparezca señalado con claridad el concepto de la seguridad social como ideal del hombre de nuestros días, que anhela vivir en un mundo de paz y bienestar.

La nueva Ley del Seguro Social Mexicano, a diferencia de todas las anteriores reformas y adiciones que se le habían hecho a la misma (en ninguna de ellas se había anotado una definición en concreto de seguridad social), menciona en su título primero denominado de Disposiciones Generales, artículo 2o.: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

El director del Instituto Mexicano del Seguro Social, Lic. Carlos Galvez Betancourt, en diversas ocasiones ha hecho referencia al término en cuestión afirmando que: "... la seguridad social no es de ninguna manera problema exclusivo del IMSS, sino es un problema a resolver por todos los mexicanos o cuando menos por un alto porcentaje de ellos, que estén deseosos de trabajar y de proyectarse de acuerdo con los lineamientos fundamentales de la propia masa van extrayéndose y van llegando a los cuadros dirigentes".

El mencionado funcionario ante una comisión de diputados que salía a Europa a una reunión interparlamentaria comentó: "... en cuanto a aspectos básicos que podemos considerar filosofía de la seguridad social, podemos decir que se trata fundamentalmente de un instrumento de redistribución del ingreso, por consiguiente, un instrumento de justicia social, tendiente a una mayor solidaridad de la población, en lo que se refiere a grupos ya incorporados al régimen del Seguro Social. De acuerdo con nuestro sistema, los que ganan más, son los que más pagan, de tal manera que de hecho, el que gana más, paga por el que gana menos, el sano lo hace por el enfermo y el joven por el viejo. En México se manifiesta de una manera clara, que los grandes porcentajes de derechohabientes utilizan más nuestros servicios son precisamente los más débiles, económicamente hablando".

#### PRINCIPIO Y FINES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Diversas corrientes se han unido para conformar lo que a la fecha podemos llamar Teoría Contemporánea de la Seguridad Social. Los organismos nacionales e internacionales aceptan la existencia de

cierta unidad de criterios que varía sólo en aspectos sobre los cuales es un tanto difícil coincidir tales como la definición del término, la exactitud histórica de su origen la estructuración jurídica de un régimen de Seguridad Social, etc.; por lo que concierne a los principios y a los fines de la materia, situación que no por diversa se torna en confusión. Conviene aclarar que las ideas que posteriormente citaremos en una necesaria repetición de los nombres de estos principios se observará que cada opinión viene a enriquecer el contenido de los demás.

No es lógico suponer la existencia de una estructura, cualquiera que sea su naturaleza, sin antes hacer relación a los principios que la fundamentan; con cierta frecuencia se incurre en la posición de disertar sobre una determinada materia sin hacer referencia alguna a sus más elementales principios, lo que provoca que al escuchar una idea en contra de lo expuesto, no se tengan a la mano los conocimientos necesarios ni para exponer debidamente el tema, ni para resolver controversias.

La palabra "principio" va siempre relacionada con el inicio o el basamento de algo, nosotros nos referimos a los principios de la Seguridad Social, entendiéndolos no únicamente como los pilares en que se asienta la Institución, sino también como las reglas básicas de su operatividad.

Tradicionalmente se ha considerado que son seis los principios esenciales de la seguridad social:

- a) Principio de generalización de la protección.
- b) Principio de unidad de acción.
- c). Principio de integridad.
- d) Principio de extensividad.
- e) Principio de la eficacia de la protección.
- f). Principio de solidaridad.

A continuación veremos en que consiste cada uno de ellos:

a) Principio de generalización de la protección. - Llamado también principio de la universalidad, se refiere el concepto al campo de acción de la seguridad social, dado que se pretende de acuerdo con el espíritu de la Institución, que los nobles beneficios de la misma no se destinen para el goce exclusivo de uno o varios sectores de la seguridad social se encuentren todos los hombres, que por el mero hecho de serlo poseen ese derecho.

Se presupone también que no se considerará al conglomerado humano como una masa general, sino que se estudiarán las diferentes situaciones que presentan los diversos sectores integrantes de la sociedad y de acuerdo con esto se programará la derrama de servicios que ha de vertirse sobre determinada área. No se debe considerar a la sociedad como una simple suma de individuos en iguales condiciones, sino deberán detectarse las necesidades propias de cada grupo social, como las que emanan de cada contingencia. ( 3 )

La característica principal de este principio es que elimina la antigua idea de que "... la seguridad social sólo debería prestar protección a la población económicamente débil o la trabajadora. ...", como anteriormente anotamos, su accionar debe dirigirse a la totalidad de la población.

En tiempos pasados, este principio tenía por objeto eliminar simultáneamente una doble carencia de los regímenes de asistencia y de seguros sociales, imputable al carácter fragmentario y deficiente de la protección garantizada por la mayor parte de esos regímenes. En cambio se podía considerar que un sistema global de protección hecho extensivo al conjunto de una colectividad nacional, respecto de las contingencias relativas a la salud de sus miembros o las que pudieran poner en peligro los medios de existencia de los trabajadores y sus familias, permitiría proteger eficazmente esta colectividad contra dos por lo menos de las temibles calamidades, la enfermedad y la miseria. ( 4 )

b). Principio de la unidad de acción. - Llamado también por otros autores, principio de unidad de la función de la seguridad social. Consideramos que si la seguridad social es proporcionada por algún órgano administrativo, deberá, dentro de ese aparato existir medidas de sistematización y coordinación para ofrecer el servicio a sus beneficiarios (asegurados, derechohabientes, afiliados, etc.) y lograr así de una mejor forma brindar sus prestaciones, partiendo de la forma-

ción de una sola estructura que contenga todas las medidas y todos los beneficios destinados a ofrecer, a cuantos viven de su trabajo, la seguridad que regulan.

Por otra parte, el principio de unidad se considera procedente por razones de simplificación y de ahorro administrativo; toda vez que contribuye a racionalizar los objetivos y los métodos de protección. -- De hecho, la aplicación de este principio determinó una reorganización de los objetivos de la seguridad social, en efecto, en los inicios de este siglo, varios especialistas, entre ellos Lord Beveridge, tomaron -- en cuenta esta faceta de la seguridad social, incluyendo en sus estudios algunas ideas al respecto, como en el informe de Beveridge, en -- el año de 1942, acerca de los medios de vida y de la garantía a la asistencia médica.

Finalmente la doctrina de la seguridad social, en este renglón de unidad, contribuye a poner de relieve las condiciones necesarias de esta institución de alcance nacional, con los otros aparatos de la política social, en particular los relativos a los servicios médicos y los servicios de empleo, dotados de funciones preventivas y curativas, -- así como con los otros aspectos de política económica.

e). Principio de Integridad. - Si reconocemos que una intención de la Seguridad Social es el otorgamiento de varios servicios que complementan su función, debemos inferir entonces que para cumplir de -- la mejor manera con la misma, tendrá que existir una coordinación -- entre estos servicios que se proporcionan guardarán una equilibrada -- relación que haga posible en un momento determinado, seguir una secuencia lógica en su funcionamiento con el objeto de cumplir con la -- premisa principal de este postulado, la protección íntegra de la persona.

Lo anterior se clasifica si aceptamos que uno de los supuestos de la seguridad social es el de amparar a la colectividad de todas las contingencias que pudieran surgir -- así este principio se refiere a esta necesidad básica hacia la que tienden los sistemas actuales de seguridad social, la que va encaminada a transformarse en lo que a la fecha se ha llamado la seguridad social integral.

d) Principio de extensividad. - Se refiere este principio a la dinámica con stante que observamos en la Institución. En el capítulo I -- se anotó el inicio de la seguridad social en la humanidad y su evolu---

ción histórica, y a lo largo de este trabajo nos percataremos que a medida que se desarrollan las instituciones, paralelamente la seguridad social va adquiriendo mayor fuerza: de tan sólo proteger parcialmente al conglomerado humano se ha avanzado hasta sistemas muy adelantados que poco a poco se han ido y seguirán extendiendo.

La originalidad de este fenómeno de expansión, en comparación con la implantación primitiva de los seguros sociales, se manifiesta - a primera vista en su radio de acción mundial. A reserva de las diferencias considerables que influyen en la importancia y en la extensión de la seguridad social en los diversos países, es indudable que la necesidad de seguridad se ha impuesto en las sociedades modernas como una preocupación fundamental que esta institución tiene por cometido - satisfacer, aunque en grado muy desigual todavía, por medio de una - solidaridad organizada en servicio público y de la afirmación de una - mayor necesidad de responsabilidad colectiva con respecto al derecho a la salud y a la garantía de los ingresos sociales.

e) Principio de la eficacia de la protección. Si la seguridad social es la institución indicada para proteger la salud y el bienestar del individuo, las formas por las que la persona recibe las correspondientes prestaciones, y estas mismas deben ser eficaces y oportunas - con objeto de garantizar lo que se proporciona y los fines por los que - se dan estos servicios; se menciona la necesidad de que las prestaciones otorgadas sean suficientes y adecuadas para asegurar la subsistencia de la persona.

Una tendencia predominante en la evolución de la seguridad social, se manifiesta en los intentos encaminados a lograr una protección cada vez más eficaz. El deseo de garantizar una protección eficaz se evidencia en primer término en las prestaciones médicas: el establecimiento de los servicios nacionales de salud supone una política sistemática, encaminada a garantizar al conjunto de la colectividad nacional el ejercicio de derecho a la salud, que se identifica con el derecho a recibir la asistencia médica necesaria según el estado de la eficiencia médica, habida cuenta de todas las medidas conexas de prevención, readaptación, reeducación, y reintegración en el medio profesional y social, mediante una organización consciente de los recursos disponibles.

Una tendencia análoga, se manifiesta en las prestaciones económicas destinadas a substituir los ingresos perdidos en razón de una

Incapacidad para trabajar, imputable a las diversas contingencias cubiertas por la seguridad social. Como ejemplo se citan los estudios - que continuamente se llevan a cabo con el objeto de mejorar este servicio, elevando la cuantía de las prestaciones (en sus diversas ramas) siempre que proceda a contribuir con la protección integral del individuo.

f) Principio de solidaridad. - Es el referido a la adaptación - de los mecanismos de solidaridad a la misión social de la Institución. Realmente es el Estado el encargado de coordinar a estos mecanismos de solidaridad que exige la seguridad social y a los efectos de redistribución que ésta ha de determinar.

Así, las perspectivas señaladas entrañan una ampliación de la función general de solidaridad asumida por la seguridad social. Estas, en verdad, la razón de ser de las disposiciones relativas al ingreso social mínimo, al aumento de las prestaciones de compensación a -- la extensión de la protección a las categorías más desfavorecidas que deben beneficiarse de las medidas de adaptación social y a la nueva estrategia de la lucha contra la pobreza. De este modo la seguridad social tiende progresivamente a completar su función tradicional de garantía de los medios de vida con una acción más deliberada a favor de la redistribución de los ingresos encaminada a -- garantía de los medios -- de vida con una acción más deliberada a favor de la redistribución de los ingresos encaminada a mejorar las normas mínimas de seguridad.

A este respecto el Lic. Arfas Lazo afirma que "... el Régimen del Seguro Social está basado en el principio de solidaridad, de ahí que sea socialmente equitativo, de ninguna manera discriminatorio. En la nueva Ley del Seguro Social podemos corroborar que este principio se tuvo siempre en cuenta. Por ejemplo, en el renglón de -- riesgos de Trabajo, el aumento que se otorgó en la cuantía de las pensiones por incapacidad permanente total, se determinó manteniendo la intención de otorgar más a los asegurados de bajo salario, aunque también resultaron beneficiados los grupos superiores (principio de la generalización de la protección), respecto de la Ley recién abrogada".

Hasta aquí, en forma separada, hemos visto cada uno de los -- principios teóricos de la seguridad social, y veremos que en la práctica social, estos se unen y completamente, como antes habíamos apuntado. Es frecuente que dentro del análisis de la seguridad social actual, se ligen, independientemente de otros, los principios de extensión y de

solidaridad; unión muy apropiada si sabemos que únicamente a través de la solidaridad en la Institución es posible realizar nuevos programas de incorporación de núcleos antes desprotegidos que se constituyen en el objeto de la extensión de los servicios sociales; incluido en este supuesto está el principio de la generalidad de la protección, el de integración, el de unidad de acción y el de eficacia de los servicios por supuesto con las limitaciones de carácter general que puedan detectarse en los distintos regímenes de seguridad social en los Estados pero, en esencia cualquier acto que emane de la Institución contendrá adheridos a él, estos principios, como ya anotábamos reglas básicas de su operatividad.

Para concluir con este capítulo trataremos de establecer los fines de la seguridad social. Con intención utilizaremos el término en plural pues lo que si afirmásemos que la seguridad social persigue un sólo fin, posiblemente la aseveración sería incompleta; si bien, podemos hablar de finalidad, pero mencionando indefectiblemente los factores o elementos que la conforman.

Notamos que, por una parte, se afirma que la finalidad de la seguridad social será la de garantizar los elementos propios y necesarios para que el hombre pueda (de cierta manera) solucionar los problemas ocasionados por las contingencias naturales o de trabajo que se le presenten.

Por otra parte, se opina que la función en última instancia de la Institución es la de procurar en forma inmediata la abolición de la indigencia, o sea ofrecer al individuo la llamada seguridad bioeconómica que le permita subsistir en un ambiente seguro en toda su extensión, en caso de un siniestro.

No pretendemos diferir de ambas opiniones, consideramos que sus afirmaciones son verdaderas en cuanto a su contenido principal, asegurar el bienestar individual y colectivo de las personas, pero definitivamente es más procedente y lógico afirmar que el fin de la seguridad social sencillamente, se encuentra o radica en la realización de los principios esenciales de la seguridad social: toda vez que es imposible ejercer funciones de seguridad social sin ajustarse a sus principios, mismos que determinan su finalidad.

## B) SEGURIDAD SOCIAL Y SEGURO SOCIAL.

Con cierta frecuencia observamos que en la práctica diaria, -

se utilizan estos dos términos como si fuesen sinónimos, Podemos -- reconocer, sin embargo, que la falta no es tan grave en virtud de la -- deficiente difusión de -- ambos conceptos dentro del Sistema Educativo -- Mexicano, lo que provoca la desorientación al respecto: y por otra parte, fácilmente podemos incurrir en una confusión, si atendemos a la -- función que tanto Seguridad Social y Seguro Social cumplen: en Térmi-- nos generales, proporcionar bienestar a la sociedad.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, en forma constante, -- incrementa las labores de Orientación dirigidas principalmente a los -- sectores obreros y patronal, con la intención de darles a conocer los -- derechos y obligaciones que con relación al IMSS poseen: dentro de -- esa información que el derechohabiente recibe, se le pone al tanto de -- los orígenes, evolución y realidad actual de la Seguridad Social y del -- Seguro Social, pero, reconocemos que en virtud de la relevante impor-- tancia de estas instituciones y otras similares es necesario impulsar -- en el futuro ciudadano, en su educación primaria o posterior, el cono-- cimiento de los organismos dependientes del Ejecutivo o descentraliza-- dos, aparatos administrativos que regulan el control de la vida públi-- ca nacional.

La palabra "seguro" proviene del latín "securus", de "se", -- contracción de "sine" (sin) y "cura" (cuidado), adjetivo que significa -- etimológicamente sin cuidado o sin preocupación de acuerdo con el -- Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe, seguro significa también -- estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; además, se dice -- que es el contrato por el cual una persona, se obliga a resarcir pérdi-- das o daños que ocurran en los individuos y cosas que corren un riesgo -- el seguro sobre la vida, específicamente, es el contrato por el cual -- el asegurador se obliga, mediante el premio estipulado, a entregar al -- contratante -- o al beneficiario un capital o renta al efectuarse el acon-- tecimiento previsto.

El término "seguridad" tiene su raíz etimológica en el latín -- "securitas-atlis" y en el mismo Diccionario antes citado se asienta su -- comprensión como "calidad de seguro", y también como la frase que -- se aplica a un ramo de la Administración Pública, cuyo fin es el de ve -- lar por la seguridad de los ciudadanos.

El factor común a ambos conceptos (Seguridad y Seguro) es el -- agregado "social": proveniente del latín "socialis" siendo lo relati-- vo a la sociedad o a las contiendas entre unas y otras clases.

La seguridad ha sido siempre, antes que el seguro, en efecto, la necesidad individual de obtener seguridad, movió a los hombres a formar grupos, los que por su desarrollo histórico llevaron a la creación del Estado: se ha establecido y lo aceptamos como principio general, que el Estado tiene como uno de sus fines de realización práctica, dentro de su fin fundamental de cultura, el de proveer de protección a los habitantes de su territorio. La Seguridad Social es, pues, una de las funciones del Estado al planear, organizar y realizar su política-social.

El Seguro Social, en cambio, implantado apenas a principios de la penúltima década del siglo pasado, es únicamente un conducto por medio del cual el Estado lleva a cabo su política social: el Profesor Emil Shoenbaum nos dice que el Seguro Social es parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias económicas, sociales y de salud, de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios, dentro del presupuesto de un trabajador, fenómenos que con base en los datos de la Estadística, pueden ser valuados para una colectividad amenazada por los mismos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficientemente numerosas y obligada al aseguramiento por Ley.

Las explicaciones anteriores nos conducen a la diferenciación de las dos expresiones: Seguridad Social, Seguro Social: la primera es una expresión amplia de una institución que ha existido desde tiempos muy remotos, con mayor o menor funcionalidad en toda sociedad organizada, y cuyos medios de acción se extienden cada vez más como razón de ser o como actividades paralelas de diversidad de organismos controlados por el Estado, la última, al contrario, es una institución relativamente moderna, que es fracción de la política social general, y que inclusive puede dejar de existir y de hecho no existe en algunos Estados, o se desarrolla en forma incipiente.

Es entonces el Seguro Social parte de la Seguridad Social, pero no son conceptos sinónimos: el primero es función particular, la segunda es función general, total, integral.

El Ing. Miguel Gareña Cruz, dentro de su estudio "Concepto de la Seguridad Social en América" asienta con admirable sencillez y casi en forma tácita, la diferenciación entre ambas instituciones, a saber: "Una de las características de la Seguridad Social es que debe organizarse como unidad técnica y administrativa, lo que reducirá los

costos, y se simplificará el trámite eliminando el lucro y garantizando -- el derecho de protección integral, con planeamiento de instituciones -- descentralizadas autónomas, con patrimonio propio y gestión tripartita sin fines lucrativos".

Debemos reconocer, sin embargo, que muchos países usan indistintamente ambos términos no distinguiendo sus conceptos así, -- tan sólo en Latinoamérica atendamos al contraste existente entre varios Estados Americanos.

BOLIVIA: Se crea el Instituto Boliviano de Seguridad Social encargado de aplicar el régimen del Seguro Social.

COLOMBIA: Sólo se habla de Seguro Social.

COSTA RICA: Sólo se habla de Seguro Social.

ECUADOR: La Ley del Seguro Social Obligatorio crea el Instituto Nacional de Previsión a cuyo cargo queda la dirección general, vi lancia y es calificación del Seguro Social.

EL SALVADOR: El artículo 187 de su Constitución estatuye que la Seguridad Social constituye un servicio público de carácter obligatorio.

GUATEMALA: Se crea una institución encargada de aplicar -- un régimen nacional y unitario de Seguridad Social.

ETC.

No s hemos reservado hasta el final, la posición que nuestro -- país guarda ante la pretendida sinonimia por considerar que México -- sostiene lógicos planteamientos al respecto que no permiten la confusión al referirnos a los conceptos de nuestro trabajo. Con suma claridad la Ley del Seguro Social en su artículo 2o. expresa: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y -- los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Más adelante en su artículo 3o. se asienta que: "La realización de la seguridad Social está a cargo de entidades o dependencias --

públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia".

El artículo cuarto a la letra dispone: "El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

De esta manera la tesis mexicana coloca a las dos instituciones en su respectivo plano, infiriendo las conclusiones contenidas en los artículos ya mencionados y que van totalmente en concordancia con la opinión que en este particular nos permitimos emitir.

### C) SEGURIDAD SOCIAL Y JUSTICIA SOCIAL.

Actualmente se conceptúa como salud el estado de bienestar resultado del equilibrio somático, psíquico y social del individuo dentro de la comunidad.

Salomón en el Eclesiastes, afirma que no hay renta que valga más que la salud del cuerpo.

Schoepfauer expresó hace más de un siglo que las nueve décimas partes de nuestra felicidad se fundan en la salud.

El Dr. Morones Prieto ha dicho: "... todos los mexicanos tienen inalienable derecho a la salud..."

Nos otros pensamos que "la salud es dinámica, una fuerza que nos capacita para enfrentarnos a las contingencias y a los riesgos de la existencia con un mínimo de sufrimiento y de desajuste".

Sabemos también que: "... el hombre es realmente pobre cuando le faltan esperanza, salud, confianza y tranquilidad..."

La estabilidad política del país y la recia estructura económica logradas por los regímenes emanados de la Revolución, han permitido avances indudables traducidos en el aspecto que se comenta, particularmente por el Instituto Mexicano del Seguro Social quien con carácter tutelar y en preciosa madurez ha impulsado el desarrollo y ha actuado como véctor de salud y como escuela, convirtiendo en realidad

los postula dos de precursores de nuestra seguridad social como Vasco de Quiroga y Don Miguel Hidalgo hasta realizadores como Avila Camacho y Lázaro Cárdenas. Pero el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus congéneres protegen tan sólo una parte de los habitantes del país porque solamente benefician o principalmente lo hacen a ciertos sectores de población económicamente activa colocados en situación de privilegio. De acuerdo con la más elemental justicia no es posible seguir esperando a que otros sectores estén en aptitud de disponer de los recursos necesarios para aspirar a los beneficios de la seguridad social. La Revolución está en deuda con los campesinos particularmente que han dado todo y han recibido muy poco aunque es justo reconocer que durante la gestión del Presidente Echeverría, se han hecho estudios concienzudos y ya se apuntan soluciones de orden práctico. Ahora, el Lic. Echeverría es la esperanza, pero no debemos pedirle que haga milagros, sino ofrecerle el apoyo de todos y nuestra infatigable y esforzada con la idea de incrementar la justicia social a través de la seguridad social: se han propuesto diversas medidas entre las que destacan las siguientes:

a) En el grupo de cotización más alto quedan comprendidos los trabajadores con salarios elevados, pero también empresarios con ingresos desproporcionadamente mayores. Hay que lograr una cotización proporcional a los ingresos de los últimos.

b) Incluir en el Seguro Social sin excepción toda la población asalariada del país.

c) Ayudar de inmediato a sectores desprotegidos con medidas tendientes a solucionar los problemas que presente cada región y cada grupo: protección del suelo, irrigación, explotación científica de los bosques y otros recursos naturales, tecnificación de la agricultura, descentralización de industrias, proliferación de vías de comunicación, escuelas, programas de viviendas, etc., para convertir en elementos económicamente activos muchos de los que actualmente no lo son e ingresarlos al Seguro Social, mejorando también sus condiciones personales con prestaciones sociales.

d) Motivación, adoctrinamiento y estímulo al personal de todas las categorías al servicio de la seguridad social para que acepte el cumplimiento de su deber voluntariamente y con entusiasmo, con sentido humano y de responsabilidad.

e) Orientación y educación a la población asegurada para que use racionalmente pero no abuse injustificadamente de la posibilidad de obtener prestaciones.

Pensamos que la Seguridad Social al constituirse como una de las funciones del Estado al planear su política social es localizada por nosotros como una institución idónea para que se proyecte la justicia social, misma que a través de sus acciones tiende a proporcionar al individuo y a la comunidad un medio ideal donde sea posible su desarrollo físico, cívico y cultural.

#### D) SEGURO SOCIAL Y SEGURO PRIVADO,

Ante todo ya en páginas anteriores el significado del concepto Seguro Social, y una vez desarrollado el término, procederemos al estudio del seguro privado ya las diferencias que éste guarda con el mencionado en primer término.

EL SEGURO PRIVADO: Ha dicho Kohler que el seguro es un medio de la humanidad contra las fuerzas ciegas de la naturaleza y de la lógica sobre todos los poderes ilógicos con que el hombre tiene que luchar.

El seguro viene a ser una forma matemática para encontrar la solidaridad, ya que, como dice don Alvaro López, "la previsión opera sobre elementos tan delicados como son el tiempo y la cantidad. -- ( 5 )

El Seguro Social, es un sistema adoptado universalmente como medio para disminuir las consecuencias económicas derivadas de los siniestros, y evitar en parte la pobreza y el desamparo general de la población. ( 6 )

Los intentos de la humanidad, que revisten de forma, de previsión individual y seguros privados ante la inseguridad tan grande que se presenta principalmente en las clases desposeídas, no podrían haber satisfecho el problema en forma categórica y universal.

Cuando se establece la base sólida del Seguro privado y cuando la ciencia matemática aparece en ayuda del Derecho Mercantil, es el momento preciso para que el Estado intente la solución de los problemas de tipo social, tales como la miseria, la insalubridad, el desem-

pleo, la enfermedad, etc.

En razón de su origen el seguro privado, responde a un fundamento individualista, es decir, al muy justificado temor que siente el individuo ante la perspectiva de ser victimado por una adversidad encontrándose del todo amparado; en cambio el seguro social, descansa en la idea de que, si el riesgo es un producto de la vida en sociedad y sus proyecciones afectan no sólo a la paz, sino también al bienestar social, entonces, la acción tendiente a evitarlas, o al menos a disminuir sus estragos le corresponde a la sociedad, por lo que se puede afirmar categóricamente que es de carácter solidarista.

Por lo que se refiere a su organización jurídica interna, mientras en el seguro privado las obligaciones esenciales emanan del contrato que pactan las partes, en el seguro social las obligaciones tienen su origen en mediato o inmediato, exclusivamente en la ley.

Diferencia en cuanto su financiamiento, en el seguro privado se obtiene el financiamiento a través de la prima, que constituye el equivalente a la prestación subordinada al siniestro, y la cual corre, íntegramente, por cuenta del asegurado; en tanto que en los seguros sociales, el financiamiento proviene de tres fuentes, ya que se trata de una institución tripartita, que se forma por las cuotas que aporta el estado, los patrones y los trabajadores.

Con sideró que la Ley del Seguro Social en su artículo 242 en la fracción II, III y IV enumera otra forma de financiamiento cuando dice que los recursos del Instituto estarán constituidos por los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan los bienes del Instituto; así como las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan al Instituto, y cualesquiera otros. Ingresos que en favor del mismo señalan las leyes y reglamentos.

Una cuarta y última diferencia es la que se refiere si al fin que persiguen ambos seguros. En tanto que el seguro privado procura brindarle al individuo una cierta seguridad sobre su bienestar, o el de su familia, el seguro social tiene por finalidad crear una atmósfera de paz, bienestar y seguridad, dentro de la cual puede desenvolverse libremente la vida en sociedad, mediante la protección que les otorgue a los trabajadores o empleados, y a sus respectivas familias, o si se prefiere, a todas aquellas que sean sus destinatarios. Por eso bien

lo ha dicho Borrero Da Cruz "el seguro social es todo seguro, tanto - voluntario como obligatorio, sometido a un régimen jurídico especial - por imperativos de justicia social". (7 )

#### E) SEGURO SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL,

Como ya dentro de este capítulo hemos asentado, la Seguridad Social contiene dentro de su estructura el Seguro Social, pero la integración del todo no debe confundirse con una parte. En una concepción más limitada de la Seguridad Social, podemos permitirnos afirmar que en términos generales son dos sus grandes continentes: la Asistencia Social y el Seguro Social, una y otra partes de la política social como función del Estado.

En otras palabras, toda política estatal tiene relación específica con la Seguridad Social traducida en los servicios o sistemas que -- otorgan prestaciones destinadas a prevenir o curar enfermedades, a -- mantener a l trabajador imposibilitado de ganarse la vida y a restau -- rar su capacidad de ganancia pero no todas esas medidas deben consi -- derarse como dispensadoras de seguridad, si por esta entendemos un -- estado del hombre. así como un hecho objetivo. Así para gozar de la -- seguridad social es preciso tener la certeza de que las prestaciones -- estarán disponibles cuando sean requeridas, y en orden a dispensar la -- seguridad, la protección debe ser cuantitativa y cualitativamente ade -- cuada.

De lo anteriormente anotado se desprende que casi ninguna de -- las condiciones mencionadas se realiza en el caso de la ayuda para los -- pobres, antigua forma que tenía la sociedad para cubrir los efectos -- que producen los riesgos de la vida: la ayuda para los pobres, para -- los niños abandonados, para los ciegos, para los inválidos, etc., aun -- que en principio es una obligación para la comunidad local, no es un -- derecho para el individuo, pues es la autoridad comunal la que deter -- mina la necesidad y cantidad de la ayuda en cada caso, y el solicitante -- carece del derecho de inconformidad o apelación.

Para remediar esas deficiencias de la ayuda para los pobres y -- para suministrar (a lo menos parcialmente) la Seguridad Social de -- que se carecía, se encontró una fórmula que ha sido puesta en prácti -- ca: La Asistencia Social.

La Asistencia Social es un sistema que otorga beneficios para

las personas de escasos recursos, beneficios otorgados en cuantías suficientes para satisfacer un standard mínimo de necesidad, y financiado por impuesto. El Seguro Social, en cambio, es un sistema que otorga prestaciones (concedidas a un derecho determinado) y en un monto que combina el esfuerzo contributivo del asegurado con las cuotas del patrón y el subsidio del Estado. Tales son los regímenes puros de Asistencia y Seguro Social, pero en la práctica existen gran variedad de formas que establece la colectividad para tomar a su cargo riesgos sociales que están localizados entre los dos extremos apuntados: ayuda para los pobres y Seguro Social.

El progreso de la Asistencia Social consiste en el mejoramiento de sus beneficios en la extensión de la noción de necesidad y en la eliminación del estigma moral, que pensamos, significa recurrir a su ayuda.

Así, de lo ya comentado podemos inferir que será labor de la Asistencia Social fungir como sistema complementario al Seguro Social; aquella debe otorgar las prestaciones necesarias en especie que éste no proporciona o no puede proporcionar a determinado núcleo de la población, o sea que substituye las prestaciones del Seguro Social cuando el individuo cumple con las condiciones requeridas o ha agotado sus derechos. Para que tales funciones se cumplan, es necesaria la coordinación entre ambas instituciones, tanto en la planificación de su accionar, como en los detalles de sus coincidencias al cubrir una contingencia.

Por supuesto aceptamos que la Asistencia puede investirse con la calidad de pública o de privada, siendo la primera la proporcionada por el Estado a los individuos en plena situación de indigencia, y que se financia por los impuestos de la ciudadanía y la Asistencia Privada con bases económicas en donaciones o funciones otorgadas y creadas voluntariamente.

Siendo las Instituciones de Asistencia Privada sumamente valiosas, particularmente en el caso de nuestro país, en donde el Poder Ejecutivo tiene que resolver muy graves problemas de variada índole sin disponer de recursos suficientes para ello, es menester que el mismo Estado propicie su creación dando toda clase de facilidades para su instalación y futuro funcionamiento.

## F) UBICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL DENTRO DEL DERECHO.

Dentro de este tema reflexionaremos acerca de la naturaleza jurídica de la Seguridad Social y su ubicación dentro del orden legal, que constituye uno de los puntos de mayor controversia dentro de la materia que pretendemos estudiar.

Por la sola circunstancia de que la Seguridad Social va relacionada en forma directa tanto con el Estado como con la comunidad, percibimos que de alguna manera el Derecho tendrá necesariamente una extensión que se ocupará de regular la función y el encuadramiento en su propio seno de la Institución, aún más, si consideramos a la Seguridad Social como una Institución y le damos la calidad de cuerpo social con personalidad jurídica, integrado por varios individuos, con proyección hacia la comunidad, y del que derivan situaciones jurídicas para sus miembros a los que estatuye derechos y obligaciones, necesariamente deducimos, ya en forma precisa, que alguna rama del Derecho se ocupará de la materia.

Al respecto existen varias teorías, todas ellas bien interesantes, que explican desde su punto de vista la ubicación de la Seguridad Social en el ordenamiento jurídico, y su adscripción a alguna de las disciplinas jurídicas: por ello, exponeremos algunas de las tesis más sobresalientes y posteriormente, de acuerdo a nuestra posición particular, elaboraremos las críticas que proceden.

Manuel Alonso Olea, catedrático de la Universidad de Madrid, en su libro "Instituciones de Seguridad Social", bajo el título "Encuadramiento de la Seguridad Social" se refiere al problema de la coordinación de la seguridad social en el ordenamiento jurídico y su adscripción a alguna de las disciplinas jurídicas que, con cierta autonomía y desde distintos planos, se imponen la tarea de descubrimiento, crítica y creación del Derecho en que consiste el oficio de jurista.

Menciona el citado jurista que una facción representada por los autores Durand, Cataldi y Sussekind, mantienen la posición de que el Derecho de la Seguridad Social reclama un tratamiento autónomo respecto de su pretendida unión con el Derecho del Trabajo: esta corriente que sustenta la tesis de autonomía, se apoya fundamentalmente en el hecho de que la generalización subjetiva de las medidas de seguridad social es un intento especial de realización de la idea de justicia

social que desborda por completo el cuadro de la relación de trabajo.

El mismo Olea critica la posición anterior arguyendo que la -- pretensión de autonomía puede ser rechazada si se entiende que -- pese a su movimiento a la generalización, la seguridad social esta aún en -- gran medida anclada en el trabajo por cuenta ajena, y agrega "Olea". -- " . . . y es que aquí donde se encuentra lo sustancial del ámbito de cobertura y de donde se extraen los principios básicos, a generalizar -- en su caso. Para esta concepción las normas de seguridad social no -- son inteligibles con claridad ni forman un sistema sin la referencia -- a las que, al regular el contrato, dan la noción de éste, de trabajador, de empresario, de renta de trabajo, etc".

Por otro lado, afirma el autor español, que la pretendida autonomía del Derecho de la Seguridad Social conduce a su disolución en el Derecho Administrativo y al encuadramiento probable del mecanismo de cobertura dentro de los servicios públicos de cuya naturaleza efectivamente participa tanto subjetivamente, en la medida en que sea una gestión confiada a la administración, como objetivamente, en la medida que a través de aquélla se satisface una necesidad que puede titularse de pública -- según Olea falta, o hay defecto, en el destinatario si éste se concibe como la colectividad en su conjunto, considerada en su aspecto fluctuante e indeterminado de individuos, en tanto no se consiga un ideal de cobertura que comprenda a todos los ciudadanos.

Con clive su tesis Olea, afirmando que, si el Derecho de la seguridad social es o no parte del Derecho Administrativo o del Trabajo o es una disciplina jurídica autónoma, es tema a plantear en cada ordenamiento jurídico en particular.

Reservaremos la opinión que nos merecen los planteamientos del autor español Olea para el final de este capítulo, con la intención de visualizar en primer instancia algunas otras tesis referentes a este tema, y he cho ésto, con nuestra particular posición al respecto, elaboraremos los planteamientos y las críticas que en cada caso pensamos que proceda.

Surge otra corriente de autores que sostiene la autonomía científica-jurídica el Derecho de la Seguridad Social, en donde se asevera en principio que el Derecho Público se divide en derecho constitucional, derecho administrativo, derecho penal, derecho procesal y derecho internacional al público; y el Derecho Privado se divide en derecho Civil,

derecho comercial, derecho de minas, derecho del trabajo, derecho procesal civil, derecho económico y derecho internacional privado. -- Tal afirmación la propone el Lic. Narciso E. Garay, ex-rector de la Universidad de Panamá.

El Dr. Carmelo Meza Lago, en su estudio "La Seguridad Social como Disciplina: naturaleza, autonomía y enseñanza", encuentra similitudes y diferencias en el derecho de la seguridad social y el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho mercantil y el derecho del trabajo, indicando que si bien es cierto que el derecho del trabajo y el administrativo son las disciplinas jurídicas con las que más relación tiene el Derecho de la Seguridad Social, no es menos cierto que es imposible estudiar a los seguros sociales únicamente dentro del derecho del trabajo o del administrativo.

El autor Mario Devalf junto con el argentino Riguera afirman que se perfila la posibilidad de reducir la totalidad, o casi la totalidad de las instituciones del mismo derecho laboral, a un principio único: unificando de esta manera el derecho laboral y el derecho de los seguros sociales, en un marco más amplio y general el de la seguridad social.

Mesa Lago siguiendo el pensamiento de Venturi define la teoría de la independencia del Derecho de la Seguridad social, apoyándose en la idea de que si se definiera y catalogara la naturaleza jurídica científica de una materia, en función de aspectos parciales de la misma, se llegaría a la sofstica conclusión de que la seguridad social es parte de la economía y de la ciencia del seguro, porque utiliza alguno de sus métodos; parte de la sociología debido a sus fines; parte de la política, porque envuelve una acción estatal de tipo social; parte de las matemáticas, de la estadística y de la ciencia actuarial, ya que se asienta en su técnica; parte de la farmacología y la medicina, con respecto a las prestaciones sanitarias; parte del derecho fiscal pues se sostiene, e n parte, a abase de cotizaciones e impuestos; parte del derecho administrativo, por lo que tiene de servicio público; parte del derecho constitucional, porque está plasmada en múltiples textos políticos fundam entales, y parte del derecho laboral en cuanto a sus relaciones indirectas en el contrato de trabajo. Anota el autor que siendo así la situación, la seguridad social estará dividida en una serie de proporciones, cada una de las cuales pertenecerá a una ciencia distinta.

Por su parte Anguizola Herrera considera como nota esencial del Derecho de la seguridad social, la real y efectiva jurisdiccional de sus normas, puesto que la norma jurídica de seguridad social, luego de auscultar su causa material, que es la norma social, considera la realidad social y sus necesidades, para traducirse en una norma jurídica para el logro de los fines de la seguridad social. Así, para este autor, la primera característica del Derecho, que esencialmente regulan la vida de los elementos que integran la sociedad: el individuo, el Estado y la comunidad.

Respecto del campo de acción del Derecho de la Seguridad Social, el Dr. Lino Rodríguez Arias Bustamante, nos dice que el Derecho de la Seguridad Social es un derecho sui generis, autónomo, diferente del Derecho Público y también del Derecho Privado toda vez que su causa material es la norma social relativa a la seguridad colectiva, a la responsabilidad social de proteger a los hombres y en especial a los trabajadores y sus familiares: esto independientemente de que el campo de acción (o protección) del Derecho de la seguridad social comprenda hoy a la salud del hombre, sus medios económicos de mañana y la continuidad de los que vienen, mientras que en el Derecho Privado sea la protección de los bienes muebles e inmuebles patrimoniales del individuo, y en el Derecho Público lo relativo a la organización y actividad estatal.

En esta forma, el grupo de autores que defienden la autonomía científica-jurídica del Derecho de la Seguridad Social, exponen sus argumentos para reafirmar sus teorías respecto de la independencia del Derecho que nos ocupa.

Por su parte el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en el capítulo I de su libro "El Derecho Social" asienta que "... asistimos en nuestros días al fenómeno sociológico-jurídico de la formación de una nueva rama del Derecho: el Derecho Social. Ella está surgiendo como resultado de poderosa corriente ideológica y de la presión económica y política de la clase media y de la llamada clase popular, pero aún no acaba de definirse completamente y ofrece, en esta hora, múltiple confusiones y mal entendidos que ameritan sereno y profundo análisis para delimitar sus contornos y para fijar sus contornos".

afirma el mencionado autor que la denominación de este Derecho se ha prestado a que se le critique y se utilicen otros términos para hacer referencia al mismo; así Bonecase dice que si hablamos --

de "Derecho Social" emitimos un pleonasmó, puesto que el Derecho - en general es regulador de las relaciones sociales, o sea que Bonica-- se mencion a la circunstancia de que todo Derecho es en esencia so-- cial.

Para otros autores como González Rovtos y Martín Granizo, el término "Derecho Social" es el adecuado puesto que rebasa aspectos parciales, problemas e intereses del trabajo, comprendiendo a personas que no son obreros. "En el nuevo derecho", no sólo se comprenden los intereses de los obreros, sino de los campesinos, pretende es tudiar, dentro de él, las medidas de protección obrera fuera del trabajo (vivienda barata, política de subsistencia) y las de previsión (ahorro y seguros sociales)".

George Gurvitch, sociólogo contemporáneo, refiriéndose al concepto expresado por el Dr. Mendieta y Núñez opina que, la idea de de que Derecho Social es el punto donde el Derecho Público y el Privado - se entrecruzan y entran en síntesis para formar un nuevo término intermedio entre las especies, describiéndosele un Derecho semipúblico y semiprivado, como una "tercera especie de Derecho con una estructura jurídica completamente original": es una concepción errónea puesto que, según Gurvitch, se entremezclan la oposición formal y la oposición material, independientes una de la otra, entre el Derecho Público y el Privado.

Para comprender a Gurvitch con exactitud es necesario tener en cuenta que divide al Derecho en: "Derecho de coordinación", "Derecho de subordinación" y "Derecho Social". Derecho de coordinación es el que se refiere a los actos contractuales, porque trata de coordinar intereses. Derecho de subordinación es el que se impone a la voluntad de los individuos para someterlos al orden del Estado. el Derecho social, es el que nace espontáneamente en el seno de las agrupaciones humanas, y no es ni Derecho de coordinación ni de subordinación, sino de integración, porque su finalidad consiste en lograr la unión de los integrantes de todo agrupamiento social mediante un acuerdo de voluntades que crea un poder social que obra sobre los individuos.

El mismo Mendieta y Núñez elabora una crítica sobre las ideas de Gurvitch aduciendo, en principio, que si el autor ruso afirma que la función de este Derecho consiste en integrar a los agrupamientos sociales, desde el punto de vista jurídico, tal aseveración es demacrado

amplia, puesto que toda norma que tiende a realizar la unión entre los individuos es Derecho Social además, agrega Mendieta, que el concepto de Gurvitch sobre este Derecho es meramente sociológico porque -- su objeto es, según este autor, la integración de los grupos sociales.

Resumiendo, Mendieta y Núñez no considera totalmente aceptables las teorías, ni de los juristas españoles ni la de Gurvitch, puesto que adjudic an al Derecho la solución de un problema, llámese cues-tion social o integración de grupos sociales. Funda este autor su nega-ción a las teorías mencionadas en el hecho de que una vez que desapa-reciera el problema al cual el Derecho vendría a dar solución, a su -- vez este Derecho se desintegraría. La solución de problemas colecti-vos no corresponde al Derecho, sino a la política, siendo las medidas jurídicas uno de los medios utilizados por la política para la solución de las cues-tiones sociales. Considera el destacado autor que el Dere-cho Social viene a ser un conjunto de leyes y disposiciones autónomas -- (pensamos nosotros: conjunto de normas) que establecen y desarro -- llan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de -- las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por indivi -- duos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.

Mendieta y Núñez concibe al Derecho Social como el tronco de varias ramas como son: el Derecho del Trabajo, Derecho Agrario, -- Derecho Social Económico, Derecho de Seguridad Social, Derecho de Asistencia Social y Derecho Cultural independientemente de que se in -- cluyan otras disciplinas, como indispensables para nuestro estudio -- se revelan el Derecho de la Seguridad Social y el de la Asistencia So -- cial, entendidos por el autor, respectivamente, como el Derecho que -- intenta poner a cubierto de la miseria a todo ser humano, dirigido es -- pecialmente a quienes sólo cuentan con su trabajo personal como fuente de ingresos y los protege en la enfermedad, la invalidez, la desocupa -- ción y la vejez: el Derecho de Asistencia Social es el que considera los intereses y necesidades de los incapacitados para trabajar y para pro -- curarse atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de ha -- bitación, impartiendoles la ayuda del Estado o reglamentando la de ins -- tituciones privadas.

Has ta aquí podríamos pensar que el autor menciona dentro de -- dos secciones, lo que sólo debería de entrar dentro de una sola disci -- plina. Se percibe más claramente la posición de Mendieta cuando ase -- vera que el Derecho de Seguridad Social surge como una derivación --

Del Derecho del Trabajo y por tanto, todavía, gira alrededor de los -- grupos ocupacionales y se ha estabilizado en el llamado seguro social, exclusivamente para los obreros, pero este Derecho es aún más, amplio puesto que se proyecta hacia las clases de la sociedad y comprende no sólo servicios médicos en caso de enfermedad, pago de salarios por el mismo concepto, jubilaciones, invalidez, sino el subsidio por -- desocupación y diversas atenciones materiales que tienden a asegurar a todos una vida compatible con la dignidad de la persona humana.

Respecto del Derecho de Asistencia Social el citado jurista opina que éste incluye todas las prestaciones de la antigua beneficencia -- pública, pero con otro sentido, ya no basándose en la caridad, sino -- en el deber social -- ya no se recibe una dádiva, sino se reclama como un derecho y se refiere exclusivamente a los que encuentran impedidos de trabajar por la edad o por cualquier otra causa y que, además carecen de recursos.

Por su parte el Lic. Alberto Briceño Ruiz profesor de la Facultad de Derecho en la UNAM, opina que la nueva denominación de Derecho Social resulta difícil de entender cuando se atiene a la idea esencial de la ciencia jurídica. Señala que el derecho positivo, es la norma emanada de un órgano especializado del Estado, tiende a regular la vida del hombre en sociedad: "si tal es su objeto, afirma el Lic. Briceño toda norma tendrá el carácter de social si el derecho positivo pretendiera desconocer la existencia del hombre carecería, de razón, si se olvidara de su finalidad de garantizar a la persona sus derechos, preservar sus garantías y mantener las libertades, carecería de trascendencia y de valor jurídico. Esto significa que el derecho sólo es en -- tanto que puede ser social, esto es, regulador de una sociedad".

Hemos observado como en forma por demás notable, se diversifican las teorías acerca de la naturaleza y ubicación de la seguridad social dentro del Derecho. Aunque un grupo de juristas coinciden en algunas de sus ideas, surgen otras no compatibles. Si bien es cierto -- que todos y cada uno de los autores que hemos citado merecen justos reconocimientos por sus valiosos trabajos, a nuestro criterio, varios principios por ellos expresados no se ajustan en un cien por ciento a la realidad.

Manuel Alonso Olea, respecto de la inclusión del Derecho de la Seguridad Social dentro del Derecho del Trabajo o del Derecho Administrativo opina que el problema se planteará de acuerdo a las particula-

res características de cada ordenamiento jurídico. Afirmación que nos parece carente de validez si conceptuamos al Derecho como universal y no propiamente como particular, creemos que Olea reduce el Derecho en general, simplificándolo en derecho objetivo. Respecto de la pretendida disolución del Derecho de la Seguridad Social en el Derecho Administrativo, nos parece que el Derecho que nos ocupa no cumple tal función, toda vez que en cierta forma su origen legal proviene del Administrativo, al que no destruye, sino amplía al igual que sucede con el Derecho Laboral.

Pensamos también que los conceptos de Justicia Social y Orden Público se establecen como principios universales, que por esta peculiaridad poseen intrínsecamente validez en cualquier ordenamiento jurídico.

Respecto de la autonomía del Derecho de la Seguridad Social se han sustentado opiniones interesantes, pero que para nosotros aparecen un tanto incompletas puesto que, o no se anota con claridad su justificación, o bien falta un eslabón en la teoría de mérito que cierre sólidamente la cadena de ideas que se expresan.

La Seguridad Social se debe entender en un doble aspecto, como idea y como realidad. Si centramos nuestras observaciones en la idea de seguridad social, encontraremos la filosofía actual de un sistema que ampara al ser humano contra todas las contingencias que puedan presentarse; pero si atendemos al carácter real de la Seguridad Social veremos que ésta, es regulada por normas, principios e instituciones jurídicas: la misma realidad va formando el conjunto de normas que regulan a la Institución y la conducta de los particulares que van a ser beneficiarios del régimen.

También dentro de la realidad hallamos que la seguridad social integra una nueva disciplina jurídica con características propias, pero que para efectos de su ubicación dentro del Derecho ha sido enmarcado como una rama del Derecho Público, pues el interés que prevalece es el social (o colectivo), de ahí que afirmemos el nacimiento de un tercer género llamado Derecho Social, sin que valga como objeción en contra el término de social, pues sólo se destaca el fin primordial de que tal disciplina se ocupa.

El Derecho es único y bajo su señorío se regulan todas las conductas con un fin netamente social y, para cuestiones de especializa-

ción o pedagógicas, y en razón del interés predominante, se ha acostumbrado a su división en Público y Privado, terciando, según Radbruch un tercer género que es el Social, y es donde encaja el Derecho de la seguridad social, junto con el Derecho Agrario y el Derecho Laboral, en virtud de que en estas tres ramas se establecen y reconocen derechos para la persona no solamente en su concepción individual, sino como componentes de una colectividad ya sea agraria, laboral o afilida, esto es, se complementa el marco de las garantías del hombre con las garantías sociales.

Ciertas ideas fundamentales acerca del derecho no han dejado de ser objeto de discusión, con miras al camino por el cual este derecho avanza hacia orientaciones nuevas y fecundas.

La discusión acerca del concepto mismo del derecho incluye hasta su denominación, y la cuestión no es simplemente terminológica, sino que se le plantea como una pregunta de mayor alcance, íntimamente vinculada a los cambios profundos producidos en la estructura económica y sociológica del mundo.

Como un ejemplo de la divergencia de opiniones acerca de la terminología del Derecho recordamos que Gurvitch llama Derecho de subordinación al que tradicionalmente se ha nombrado como Público, y de coordinación al referido a las relaciones contractuales entre los particulares o sea el Derecho Privado.

El derecho, en cualquier momento de la historia, se ha desarrollado siempre como el más importante fenómeno social, comprendiendo y abarcando bajo su jurisdicción soberana una variedad riquísima de relaciones sociales, que ostentan por ese hecho la calidad de jurídicas.

El derecho así, es la fuerza específica del organismo social, ¿cómo explicar entonces la conocida división que desde los jurisconsultos romanos, viene haciéndose del derecho, en público y en privado? ¿si el derecho es social en su esencia, no rechaza, por ella misma el atributo a privado, debiéndose considerar en todo caso como público, pues todo que sólo en la sociedad pública encuentra su vida y desarrollo. Y más aún, al aparecer un nuevo género denominado Derecho Social, ¿no será escindir con ello, de una manera artificial la unidad del derecho, y romper el equilibrio y armonía de la vida jurídica, que exigen la conexión entre los interesados de la colectividad y el interés

de las partes?, de ningún modo, puesto que si bien estos tres grandes troncos legales, pueden ser sinónimos de un determinado criterio interpretativo, aplicado al derecho en general, o también el criterio distintivo radica en la condición o posición en que se encuentra el sujeto en la relación jurídica. Aparte, no hay quien dude que al Derecho Público pertenecen todas las normas que conciernen a la vida, estructura y funcionamiento del Estado, a la regulación de los delitos y de las penas, a la administración de justicia; a la regulación del régimen familiar. Siendo evidente que en estas relaciones existe siempre una parte investida de autoridad oficial. Así como, las normas que disciplinan las relaciones entre los particulares, es decir entre personas desprovistas de autoridad oficial son de Derecho Privado.

Ahora bien, en relación con el género nuevo, o sea el Derecho Social, es este derecho el que irrumpe en la esfera individual de la persona, inepta para solucionar los nuevos conflictos sociales que la segunda mitad del siglo XVIII plantea, y que provocan la organización de sectores en defensa de sus intereses colectivos y que trata de conservar, en los casos necesarios, el predominio del Estado como interventor del bienestar de una comunidad total, no de un grupo o una persona aisladamente considerados.

Es el Social, el derecho que tiende a jerarquizar los conflictos de intereses en un esfuerzo de integración. Pero al mismo tiempo este derecho no sólo representa una idea organizadora, sino también protectora, y en cuanto a este aspecto desarrolla obligaciones de orden social específico que corren a cargo de todo el grupo al que se dirige.

Esta nueva concepción, consiste en el reconocimiento de que en el derecho deben conciliarse la individualidad y lo colectivo, que el individuo no debe ser suprimido por éste, pero tampoco por otra persona económicamente más fuerte, ni por la colectividad inducida por intereses individuales; el hecho es que no debe existir ningún interés parcial, sea a individual o colectivo, que pueda prevalecer sobre el interés común entendemos por lo expuesto que el sentido de este nuevo derecho es profundamente humanista que constituye un complicado mundo de ordenación e integración social.

Consideramos entonces, que existe ese derecho social, por su contenido o por los criterios prevaletentes, mismos que comprenden tanto al nuevo derecho de locación urbana y rural, el de la economía e inclusive amplios sectores del Derecho Civil, y comercial, hacién-

dose énfasis en el Derecho del Trabajo, el Agrario, y el Derecho de la Seguridad Social. La razón de resaltar esta importancia es que el problema moderno de integración, junto con el de la protección, no se presentó en ninguna otra rama del derecho en forma tan apremiante, y que además descubrieron (estos tres géneros) al trabajador, al campesino y al asegurado como persona, acentuando la interpretación humana del trabajo, y la dignidad del hombre que lo presta y su derecho de pugnar, en satisfacción de sus necesidades, a una justa redistribución de la riqueza.

He aquí pues, lo considerado por nosotros como el sentido moderno y amplio del Derecho Social.

### G ) LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.

Como prolegómeno a este tema, conviene aclarar que el término Seguridad Social Integral es redundante: puesto que en esencia la seguridad social tiende a proteger íntegramente al ser humano. Las etapas previas a la garantía total del individuo frente a riesgos que implica la vida, cuando no se dan en plenitud, no son seguridad social.

Si bien es cierto que los seguros sociales pugnan por el bienestar del individuo y su núcleo familiar, los sistemas actuales cubren sólo en parte las contingencias que amenazan con lesionar a la persona. La Seguridad Social Integral es una Institución más evolucionada que implica: la garantía de que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades a un nivel adecuado a su dignidad; la posibilidad del disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre, establecer las condiciones para que cada persona y cada pueblo puedan vivir sin temor, sin recelos, y en forma absoluta, sin amenazas, el permitir que cada ciudadano del mundo pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos y la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia de su comunidad y su nación.

Como ya antes se había señalado, un principio básico de la seguridad social es el de la Integridad de la protección por lo que ya la Institución lleva implícita esta característica, pero pese a ello, nos permitiremos continuar utilizando el término con el objeto de destacar la situación actual de nuestro país en lo concerniente a Seguridad-

## Social.

El Lic. Agustín Arias Lazo, catedrático de la Facultad de Derecho en la UNAM nos dice que "... ahora, con la nueva Ley del Seguro Social Mexicano, se ha logrado un avance realmente significativo en beneficio de los trabajadores y en general de la población más necesitada del país, y por otra parte, se ha puesto las bases, muy sólidas para que en una fecha no demasiado lejana, logre establecerse la Seguridad Social Integral".

Al respecto El Dr. Ignacio Morones Prieto precisa que: "A menudo los trabajos del Instituto Mexicano del Seguro Social, no pudieron realizarse en el reposo con que tareas semejantes se ejecutan en países de problemas sociales y demográficos menos apremiantes, ni pudieron emprenderse tampoco con la cautela de naciones, cuya expectativa de desarrollo es menos promisorio, sino con la emergencia del presente y la ambición del futuro: en esta virtud, el respeto que merece la Institución nos obliga no a conservarla como hasta ahora, sino antes bien a transformarla y perfeccionarla para que sea cada vez más digna del propósito inicial de sus fundadores y subsecuentes administraciones. Sabemos, a pesar de los inestimables alcances que hasta la fecha se han logrado, es mucho más gramos de la misión que tenemos delante de nosotros".

Ya que, hacemos referencia en estas líneas a México, en nuestro país las medidas de implantación del Régimen del Seguro Social -- tuvieron, lógicamente, que adecuarse a la realidad nacional; en un principio, únicamente contemplando aspectos reducidos con relación -- al cuidado del factor trabajo para el fomento de la producción. Más -- tarde, a medida que la nación va consolidándose en sus aspectos económicos -- políticos y sociales, la seguridad social incluida ya en el renglón correspondiente, correlativamente aumenta de capacidad en cuanto a su funcionamiento. Pero aclaremos que, desde el principio se -- pensó que, a diferencia de lo que pudiera ocurrir en otros países, la -- seguridad social mexicana no podía tan sólo cubrir en parte el riesgo -- a presentar se, sino que debería contribuir al progreso nacional mejorando integralmente al hombre, sin importar su ocupación o su condición económica.

Con motivo de la comparecencia del Lic. Carlos Gálvez Betancourt, Director General del IMSS, ante la Cámara de Diputados el 8 -- de febrero de 1973, el mencionado funcionario hizo una detallada expo-

sición de lo que se entiende por Seguridad Social Integral: "... significa el que todos los habitantes de la República Mexicana puedan disfrutar de aquellas garantías vitales indispensables y que a su vez, se vaya creando todos los servicios sociales que sean necesarios para el bienestar individual y colectivo, a efecto de que se nos garantice el derecho a la salud, la asistencia médica y la protección a los medios de subsistencia".

"Será integral cuando alcance a las grandes mayorías nacionales, Pero su realización total, y de ello estamos conscientes, no se logrará en un corto número de años".

Concluyendo, podemos afirmar que la Seguridad Social Integral es el derecho de todo ser humano frente a la sociedad, representada por el Estado, de contar con los medios de que involuntariamente carezca, para satisfacer sus necesidades racionales de bienestar personal y familiar, en el orden de salud, alimentación, habitación, vestido y educación e inclusive esparcimiento. Para alcanzar esto se requiere que el país de aún muchos pasos, en lo económico, en lo social y en lo jurídico, requiriéndose para ello, no sólo la acción del Gobierno, sino en conjunto el esfuerzo de todos, sin perder de vista que la responsabilidad mayor está en aquellos que más recursos materiales y culturales poseen. (8)

## C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

1. - Full Employment in a Free Society, Londres, 1944, Pág. 11: El -- Primer o de los informes de Beveridge es el "Social Insurance and Allied Services", Londres, 1942 el citado en segundo lugar -- fué el que sirvió de base a la gran reforma de la seguridad social británica ocurrida en los años de 1945 a 1948.
2. - Alonso Olea Manuel, Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Madrid, Instituciones de Seguridad Social, 2a. Edición Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1967, Págs. 13 y 14.
3. - Cordini Miguel Angel, Derecho de la Seguridad Social, Editorial - Universitaria de Buenos Aires, 1966, Págs. 13 y 14.
4. - Guy Perrin, Consejero de Seguridad Social en la OIT. Reflexiones de Cincuenta años de Seguridad Social, Artículo Aparecido en la - Revista Internacional del Trabajo, 1969 Vol. 99 No. 3.
5. - González Díaz, Lombardo, Curso de Seguridad Social Mexicana. Editado por la UANL, México, Pág. 23.
6. - García Cruz, Miguel, Ob. Cit. México, D. F., 1955.
7. - Borrajo Da. Cruz, Estudios Jurídicos de la Previsión Social, Editorial Aguilar Madrid 1963, Pág. 5.
8. - Arias Lazo Agustín, Lic. La Nueva Ley del Seguro Social, Estudio Presentado en la XII Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo, Ensenada, B. C. del 16 al 18 de Abril de 1973.

## CONCLUSIONES.

1. - La Seguridad Social nace como resultado de la unión de los hombres en busca del fortalecimiento de su individualidad, insuficiente para afrontar los riesgos que le amenazaban en épocas primitivas, principalmente.

2. - Las primeras formas de Seguridad Social que encontramos en la humanidad son antecedentespreciados en cuanto a su valor histórico, pero funcionalmente nos damos cuenta que esas medidas que tendían al bienestar popular, operaban en tiempos remotos con deficiencias muy marcadas, que conforme evolucionó el concepto Sociedad, se fueron suprimiendo y sustituyendo por medidas más positivas.

3. - Con anterioridad al sistema de protección social obligatorio emanado de los gobiernos de los Estados, aparecen la Asistencia pública y la beneficencia privada como medidas para proporcionar seguridad al individuo.

4. - Se crea en el siglo XV el precursor de los seguros, el seguro marítimo. Con motivo del descubrimiento de América la navegación se tornó más peligrosa y los comerciantes optaron por asegurar sus barcos y sus mercancías, con el único inconveniente que las primas a pagar eran demasiado altas y las investigaciones de las compañías aseguradoras se prolongaban a veces, durante varios años.

5. - Posteriormente sobreviene en Europa la Revolución Industrial, movimiento económico que propició la inconformidad del trabajador sin protección adecuada, expuesto fácilmente a las consecuencias de un despido y por demás, sujeto a riesgos de enfermedades; ante el enriquecimiento del empresario al que no preocupaban las condiciones de trabajo y de vida de sus obreros, mientras que su negocio siguiera produciendo.

6. - Aparece en esa época el seguro privado que no brindaba seguridad a la sociedad, toda vez que no estaba al alcance de las mayorías.

7. - La Seguridad Social aparece en la Historia ante las personas en diferentes formas, como asistencia pública, mutualismo, beneficencia pública y beneficencia privada, pero no es sino hasta la intervención de Bismarck, cuando, legalmente se crea al Seguro Social Alemán en 1883.

8. - El Seguro Social, noble Institución, no es creado originalmente tan sólo por causa de una generosa convicción del Estado Alemán en los tiempos de Bismarck, sino que se utilizó también su implantación como una medida política para detener el progreso del Socialismo.

9. - Como institución nueva, el Seguro Social Alemán no nació perfecto pues al principio únicamente se refería al seguro de enfermedades, pero posteriormente se promulgaron diversas leyes que ampliaron el marco de prestaciones a otorgarse.

10. - El definir a la Seguridad Social puede parecer sencillo si atendemos únicamente a aspectos superficiales de la misma, pero si contemplamos particularmente al Estado al cual hacemos referencia, observaremos que aunque internacionalmente priva el concepto de Seguridad Social válido para todas las naciones, dentro de ese país se presentan especiales condiciones socioeconómicas hacia las que se dirigirá el accionar de la institución.

11. - La Seguridad Social tiene por objeto garantizar el derecho humano a la salud: la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. (Art. 2o. Ley Mexicana del Seguro Social).

12. - El Seguro Social forma parte de la Seguridad Social, pero no son conceptos sinónimos el primero complementa a la segunda cumpliendo función particular y no general como es la de la Seguridad Social.

13. - La Seguridad Social y la Justicia Social son dos expresiones que se complementan; creando por razones amplias que se explican en este trabajo que, al existir la primera se desarrolla la otra, cuya obtención es una meta que se ha marcado claramente dentro de los objetivos de la Seguridad Social.

14. - El seguro privado se funda en un sentimiento individualista de reparación del daño producido, mientras que el Seguro Social, aparte de su carácter preventivo y reparativo del riesgo tiene un fundamento solidarista.

15. - Desde el punto de vista del Derecho, se nos presenta el problema de la ubicación de la Seguridad Social dentro del orden teórico jurídico. Al respecto se han desarrollado interesantes planteamientos

tos por diversos autores, que opinan acerca del tratamiento, autónomo o dependiente, que a la Seguridad Social debe darse dentro del Derecho.

16. - Consideramos que aunque las teorías que sobre lo anteriormente señalado, son interesantes, la falla de algunos autores reside en no contemplar en toda su amplitud al Derecho de la Seguridad Social, que no pretende, al destacar por su importancia, el desplazamiento de otros derechos, ni ocupara cuadros superiores, sino, al desarrollarse busca coordinar sus efectos con otras ramas jurídicas, que además de ser complementarias, son vitales para su existencia.

17. - Junto con el Derecho del Trabajo y con el Derecho Agrario, el Derecho de la Seguridad Social complementa el marco de las garantías sociales.

18. - Seguridad Social integral significa el que todos los habitantes de la República Mexicana puedan disfrutar de aquellas garantías vitales, indispensables, y que a su vez, se vayan creando todos los servicios sociales que sean necesarios para el bienestar individual y colectivo, a efecto de que se nos garantice el derecho a la salud, y a la asistencia médica y la protección a los medios de subsistencia.

19. - Con anterioridad a la aparición formal del Seguro Social en América Latina, se encuentran en los diversos Estados Americanos varios estatutos y disposiciones al respecto, en las declaraciones de algunos patriotas y en las legislaciones laborales que aparecieron en esos países. Posteriormente a la Primera Guerra Mundial surgen ya Leyes de Seguro Social en América, cuyo contenido, hasta la fecha ha venido modificándose en busca de una mayor perfección.

20. - En nuestro país, aunque también encontramos antecedentes valiosos sobre la materia que tratamos, aún desde Vasco de Quiroga, fué en realidad a mediados del siglo pasado cuando los trabajadores mexicanos buscaron su unión, principalmente para exigir seguridad en sus labores.

21. - Bajo el gobierno del General Porfirio Díaz las condiciones sufridas por los trabajadores en sus actividades laborales y por ende en su vida particular, empeoraron. Por ello empiezan a manifestarse descontentos por éste sector, que recibe como respuesta a sus legítimas aspiraciones (seguridad) tímidos intentos de reformas laborales aunque aún así constituyen antecedentes jurídicos de Seguridad Social Mexicana.

22. - En diversos Estados de la República Mexicana varios legisladores se preocuparon por proporcionar al pueblo de México un instrumento legal que garantizase derechos a los trabajadores; pero no fué sino hasta la Constitución de 1917 cuando se plasmaron en nuestra Carta Magna, los llamados, derechos sociales. En 1921 Alvaro Obregón dá a conocer su proyecto de Ley del Seguro Social que como el de Abelardo Rodríguez no llegaron a promulgarse. El General Lázaro -- Cárdenas se preocupó durante su mandato por la Ley del Seguro Social correspondiente pero fué hasta el gobierno de Manuel Avila Camacho, cuando el 19 de Enero de 1943 fué promulgada la Ley del Seguro Social, que aunque reformada varias veces, tuvo vigencia hasta el año de 1973.

23. - Con la aparición de la primera Ley del Seguro Social en nuestro país, fué posible la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social que empezó a proporcionar sus servicios en el año de 1944. La iniciación de labores de este organismo no fué del todo fácil, hubo que vencer y convencer a determinados núcleos opositores al sistema, y así poco a poco, pero con firme determinación evolucionó hasta nuestros días el Instituto Mexicano del Seguro Social.

24. - La Seguridad Social tiende a contribuir a un eficaz desarrollo de la sociedad toda vez que por medio de sus actividades tendientes a la protección, proporciona al individuo y a su núcleo social las condiciones y garantías indispensables, ya no tan sólo para su subsistencia sino para una mayor y mejor evolución integral.

25. - Es en una forma tan compleja como se presenta la acción total o parcial de la Seguridad Social que, en cierto tiempo las distintas naciones utilizaron técnicas elementales de Seguridad Social para proporcionar (o tratar de hacerlo) bienestar a su población; posteriormente, al desarrollarse sistemas más completos se van adoptando medidas más positivas que permiten mayor eficacia en el cometido de la Institución.

26. - Para un desarrollo más completo y preciso de la Seguridad Social, han sido creados diversos Organismos Internacionales, que en términos generales se ocupan de aportar elementos derivados de las experiencias propias de cada país o bien de conocimientos adquiridos por su frecuente estudio y análisis, para que tanto unas como otras pueden ser puestas en práctica por las diversas naciones representadas en las Juntas de trabajo que estos Organismos, con cierta periodicidad realizan, y así en forma coordinada y a través de la cooperación técnica entre los países, aparte de fomentar, las buenas relaciones entre ellos, se dá impulso positivo a la Seguridad Social en el mundo.

27. - Tomando en cuenta los principios de Seguridad Social referidos a la integridad de los servicios y a su generalidad, pensamos que son tres los sistemas nacionales que, principalmente destacan por su legislación particular y por las similitudes que en cuanto a prestaciones y población protegida se observan entre estos organismos: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Dirección General de Seguridad Social Militar.

28. - La realidad actual del Instituto Mexicano del Seguro Social, es momentánea; se finca en el dinamismo que le caracteriza, imprimiendo en todos sus actos el sentido de progreso inherente a los hombres y a las instituciones que se pronuncian a favor del cambio razonado. La institución progresa, avanza en ocasiones incurriendo en errores y fallas que constituyen la experiencia que en el futuro permite salvar esos obstáculos.

29. - Desde que fue promulgada la primera Ley del Seguro Social Mexicano, se tuvo por parte del IMSS la intención de ir superando y ampliando sus prestaciones y servicios. La anterior Ley fue objeto de varias reformas que produjeron al realizarse un aumento cualitativo y cuantitativo en los servicios proporcionados. Posteriormente al aparecer la Nueva Ley del Seguro Social, ahora sí se han podido establecer legalmente situaciones de seguridad que principalmente el trabajador mexicano anhelaba, y se han sentado las bases, también en el citado código social, para que cuando las circunstancias lo permitan, legislaciones futuras puedan a su vez ofrecer a sus representados un nuevo ordenamiento legal en el que se ofrezcan coberturas de protección tan amplias y tan cercanas como sea posible a la Seguridad Social Integral.

## B I B L I O G R A F I A   G E N E R A L .

1. - Revista Mexicana del Seguro Social, Edición del IMSS, México -- 1972, Pág. 12.
2. - Ignacio Morones Prieto, Tesis Mexicana de Seguridad Social, --- Edición del IMSS, México, 1970, Pág. 7.
3. - González Díaz Lombardo Francisco, Dr. Cursillo de Seguridad Social, Monterrey, UANL, 1955, Pág. 70.
4. - Conrdini Miguel Angel, Derecho de la Seguridad Social, Editorial-Universitaria de Buenos Aires, Pág. 14.
5. - Girón Patiño Lucina Esther, La Seguridad Social y el Problema de la Vivienda, UNAM, Facultad de Derecho, Dirección de Estudios Superiores, Derecho, Social, México, 1973, Pág. 11.
6. - Diccionario Enciclopédico Abreviado Espasacalpe, Tomo IV, 6a. - Edición, Editorial Espasacalpe, Madrid, 1954, Pág. 87.
7. - Cota Moreno Carlos, Dr. La Seguridad Social, Conferencia Dictada en el CIESS, México 1972, Págs. 4 y 5.
8. - De la Cueva Mario, Dr. La Seguridad Social y la Gente del Campo Publicación de Cuadernos del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1972, Págs. 11 y 12.
9. - Olivera Aguilar Jorge, Lic. Artículo 4o. de la Ley del Seguro Social con Relación a la Nueva Ley Federal del Trabajo, Tesis Profesional, UNAM. México, 1972, Págs. 14 y 15.
10. - Calderón Corona Ma. Guadalupe, Lic. La Seguridad Social, Estudio Presentado en la División de Estudios Superiores de la UNAM. Derecho Social, México, 1973, Pág. 77.
11. - Arias Lazo Agustín, Lic. La Nueva Ley del Seguro Social, Estudio Presentado en la XIII Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo, Ensenada, B. C. del 16 al 18 de Abril de 1973.

12. - Full Employment in a Free Society, Londres, 1944, Pág. II: El -- Primer o de los informes de Beveridge es el título Social Insurance and Allied Services. Londres, 1942 - el citado en segundo lugar -- fué el que sirvió de base a la gran reforma de la seguridad social británica ocurrida en los años de 1945 a 1948.
13. - Alonso Olea Manuel, Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Madrid, Instituciones de Seguridad Social, 2a. Edición Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1967, Págs. 13 y 14.
14. - Guy Perrin, Consejero de Seguridad Social en la OIT. Reflexiones - de Cincuenta años de Seguridad Social, Artículo Aparecido en la - Revista Internacional del Trabajo, 1969, Vol. 99 No. 3.

## INDICE

### CAPITULO PRIMERO.-

#### EL DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

a).- Nacimiento de la Seguridad Social en la Humanidad.....	1
b).- Desarrollo histórico de la Seguridad Social.....	3
c).- Seguridad Social en Alemania e Inglaterra.....	10
d).- Seguridad Social en América Latina.....	15
e).- Datos Históricos en México.....	28
f).- Nacimiento del IMSS.....	37

### CAPITULO SEGUNDO.-

#### LEGISLACION MEXICANA SOBRE SEGURIDAD SOCIAL.

a).- IMSS, ISSSTE, Fuerzas Armadas.....	44
b).- El IMSS, y su Realidad Actual.....	58
c).- Legislación Mexicana sobre Seguridad Social.....	60

### CAPITULO TERCERO.-

#### UBICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL DENTRO DEL DERECHO.

a).- Definición, Concepto, principios y fines.	77
b).- Seguridad Social y Seguro Social.....	94
c).- Seguridad Social y Justicia Social.....	98
d).- Seguro Social y Seguro Privado.....	100
e).- Seguro Social y Asistencia Social.....	102
f).- Ubicación de la Seguridad Social dentro del Derecho.....	104
g).- La Seguridad Social Integral.....	114

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFIA.