

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA SEGURIDAD SOCIAL DEL SECTOR PUBLICO

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**MARIA DE LOS ANGELES ROSALINDA
HURTADO DE MENDOZA ROMAN.**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE:
SRA. LAURA ROMAN SERRANO.
Con toda admiración, gratitud
e infinito cariño.

A MIS ABUELITOS:
SR. IGNACIO OCHOA ORTEGA
Y
SRA. CLAUDINA SERRANO DE
OCHOA.
Con el respeto y cariño
que les profeso.

A MIS SOBRINOS:

HUGO

ERNESTO MANUEL

Y

ALEJANDRO IGNACIO.

Con el cariño que
les guardo.

A MI HERMANA Y A MI CUÑADO:
SR. HUGO SANJUAN CAVERO
SRA. LAURA HURTADO DE MEN-
DOZA DE SANJUAN.
Un brindis fraternal.

AL SR. LIC.
JOSE ELEAZAR CUEVAS LOZA.
Con gratitud por su valioso
apoyo y en reconocimiento al
más limpio ejemplo de amis-
tad.

HAGO PRESENTE MI AGRADECIMIENTO
AL SR. LIC.
LEANDRO AZUARA PEREZ.

Quien con sus doctos conocimien-
tos y acertada dirección hizo -
posible la realización de esta
investigación.

A TODOS MIS FAMILIARES Y AMIGOS.

I N D I C E

| | Pág. |
|--|------|
| Introducción | 4 |
| CAPITULO I. "CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL" | |
| 1.- Qué es la Seguridad Social | 7 |
| 2.- Qué es el Seguro Social | 10 |
| 3.- Qué es la Previsión Social | 10 |
| 4.- Clasificación de Direcciones y Ramas de la Seguridad Social | 14 |
| CAPITULO II. "FUNDAMENTACION FILOSOFICA" | |
| A).- Breve exposición del Humanismo y del Transpersonalismo | |
| 1.- Qué es el Transpersonalismo | 18 |
| 2.- Características que presentan las Direcciones Transpersonalistas | 19 |
| 3.- Principales Razgos del Totalitarismo fascista y nazi. | 19 |
| 4.- Qué es el Humanismo. | 20 |
| 5.- Fundamentación Filosófica del Humanismo | 20 |
| B).- Análisis de los Valores a los que sirve la Seguridad Social. | |
| 1.- Clasificación de los Valores de acuerdo con sus Sustratos. | 25 |
| 2.- Relaciones que se pueden presentar entre las Concepciones individualista, Supraindividualista y Transpersonalista. | 25 |
| 3.- Formas de la Convivencia que corresponden a los Valores | 26 |
| CAPITULO III. "BREVE HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA" | |
| 1.- En la época Prehispánica | 29 |
| 2.- En la época de la Colonia | 30 |
| 3.- En la Independencia y en la Reforma | 33 |
| 4.- El Partido Liberal Mexicano | 37 |
| 5.- En la Constitución Política de 1917 | 38 |

6.- Ley del Seguro Social de 1943 42

CAPITULO IV. "ANTECEDENTES Y BASES LEGALES I.S.S.S.T.E."

I. Bases Legales. Ley de Pensiones Civiles de 1925

- 1.- Dirección de Pensiones Civiles de Retiro 46
- 2.- El Estatuto Jurídico 47
- 3.- Constitucionalidad del Estatuto Jurídico 47
- 4.- Modificaciones, Adiciones y Reformas a la
Ley del ISSSTE y a la Ley Federal de los
Trabajadores al Servicio del Estado. 48

II. El Instituto de Seguridad y Servicios Social les de los Trabajadores del Estado.

- 1.- Su definición. 50
- 2.- Prestaciones del Régimen de Seguridad
de los Servidores Públicos 51
- 3.- Su Naturaleza Jurídica 52
- 4.- Organización del Instituto 53

- A). La Junta Directiva. 54
- B). La Dirección General. 54
- C). La Comisión Ejecutiva del Fondo de la
Vivienda. 55
- D). Organos Asesores. 56
- E). Organos Operativos 56

- a).- Subdirección Médica 56
- b).- Subdirección de Prestaciones Económicas 57
- c).- Subdirección de Servicios Sociales 58
- d).- Subdirección de Acción Cultural 59
- e).- Contraloría General 60
- F).- Organos de Apoyo 61

- a).- Subdirección Jurídica 61
- b).- Subdirección Administrativa 61

III. Los Servicios en Acción

- 1.- Servicios Médicos 63
- 2.- Prestaciones Económicas 64

| | |
|--|----|
| 3.- Servicios Sociales | 66 |
| 4.- Servicios Culturales y Recreativos | 68 |
| 5.- Programa de la Vivienda | 69 |
| 6.- Asociación Nacional de Servicio Social Voluntario. | 70 |

CAPITULO V. "LEGISLACION COMPARADA"

| | |
|--|----|
| 1.- Comentario General a la Ley del I.S.S.S.T.E. | 72 |
| 2.- Analogías y diferencias con la Ley del I.M.S.S. | 78 |
| 3.- La Seguridad Social del Sector Público en el Marco Internacional | 81 |
| 4.- Seguridad Social Comparada (Europa) | 81 |
| 5.- Seguridad Social Comparada (Asia) | 87 |
| 6.- Seguridad Social Comparada (América) | 90 |
| 7.- Seguridad Social Comparada (Africa) | 94 |
| 8.- Seguridad Social Comparada (Oceanía) | 96 |
| 9.- Observaciones Generales | 99 |

CAPITULO VI. "CONCLUSIONES"

| | |
|------------------|-----|
| 1.- Conclusiones | 106 |
| 2.- Bibliografía | 117 |

INTRODUCCION

Siempre tuve inquietud por conocer la realidad social de México, razonar, analizar y reflexionar a fondo sobre los aspectos sociales que por naturaleza van implícitos al hombre.

Celebro con verdadero gusto y entusiasmo el tópico del que me ocuparé. "La Seguridad Social del Sector Público", lo abrazaré decididamente abrigando la esperanza de que esta investigación resulte - lo mejor posible, reconociendo que dentro del marco humano las cosas no son perfectas, sino perfecti---bles por la naturaleza falible de todo ser humano.

Este trabajo adolecerá de imperfecciones, pero con enorme fé, espero sean mayores mis aciertos. Inspirada en mi anhelo de coadyuvar, en la medida - de mi pequeña capacidad, al conocimiento cabal de - nuestros problemas y motivada en una necesidad vital de justicia, en el respeto a la libertad, en la que todo ser humano desea moverse, actuar y desarrollarse, bajo el imperio de la ley, principio la elaboración y estudio de la presente tesis. Con toda - mi atención y profundo cariño, espero que el análisis e investigación que emprenderé acerca de los - problemas que constituyen su esencia, logre su objeto y dilucidación.

En atención al carácter eminentemente dinámico que ostenta la seguridad social, puesto que se - halla en un estado de constante evolución, tendré - presente como imperativo insoslayable e ineludible la necesidad de insertar en ésta, las creaciones e innovaciones que en materia de seguridad social se - hayan registrado en México, así como sus diversas - modalidades que le impriman un perfil propio.

Su aparición en el ámbito de la administración pública responde a una necesidad social, como consecuencia de un proceso evolutivo que afecta a - todos los pueblos en todos los órdenes de derecho, ya tengan o no, un origen cultural común.

Los anhelos de justicia social y solidaridad

nacional se cristalizaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, el régimen de seguridad social en México - se originó en la revolución, puesto que su establecimiento aún sin que se delimitaran su alcance y - proporciones, constituía un anhelo de los obreros y campesinos que participaron en la etapa de la lucha armada, que una vez establecido, su extensión y desarrollo ha sido factor del proceso de crecimiento - del país a atender las necesidades de la población trabajadora. Estas necesidades son las que han dado origen a sus diversas prestaciones; por eso nuestro régimen de seguridad social tiene características - propias que lo diferencian de las de otros países.

La seguridad social concede mejores condiciones de vida, de trabajo, de bienestar, fomenta la - organización de la economía teniendo preferentemente en cuenta las necesidades de las grandes masas. El seguro social otorga toda clase de seguros, servicios y prestaciones, en beneficio del trabajador y sus familiares dentro de un marco democrático en el ejercicio pleno del derecho y en el cumplimiento irrestricto de su ley.

La nación tiene que enfrentarse, sin demoras, a los múltiples problemas que se originan con el - crecimiento de la población y realizar los mayores esfuerzos para impulsar el desarrollo económico en medida suficiente, para dar ocupación y proporcionar los medios de subsistencia a quienes año con - año tienen necesidad de incorporarse al mundo del - trabajo.

El crecimiento demográfico de México, por su magnitud, ha sido calificado de explosivo por ser - uno de los más altos del mundo; su índice de crecimiento es el 3.5 por ciento anual; la vertiginosidad con que crece la población exige esfuerzos gigantescos para acelerar, tanto el crecimiento económico como el progreso social para dar satisfacción a las demandas de la población activa.

El crecimiento económico de un país no depende solamente de las inversiones de capital, por - -

cuantiosas que sean, sino de manera fundamental, del trabajo del hombre.

El progreso social no es una mera consecuencia de las inversiones de capital, sino que es resultado de programas que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, tales como salarios suficientes, mejores condiciones de salud, de alimentación, viviendas decorosas, capacitación para el trabajo, en suma, el progreso de un país, tanto en el aspecto económico como en el social, es consecuencia de programas integrales para la elevación y mejoramiento de los niveles de vida.

La seguridad social es uno de los instrumentos más importantes de la política del Estado para obtener los cambios necesarios, tendientes a lograr una mejor estructura económica, política y social de su población, a través de su incorporación gradual a los esquemas de convivencia. En la medida en que el desarrollo económico nacional vaya propiciando una ampliación de las responsabilidades de los habitantes y del gobierno de un país, la seguridad social crecerá en forma correlativa. La lucha contra las enfermedades, la pobreza y la ignorancia no pueden quedar en manos de la acción particular, ya que constituye una función del Estado por ser una realización de sus fines jurídicos y políticos esenciales; y su acción tiende al cumplimiento del concepto de justicia social.

El Derecho a un nivel de vida adecuado sustentado por la Organización de las Naciones Unidas, en su Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha sido delineado de tal forma al señalar "que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad" (art.22). En esta misma declaración, se especifican los beneficios que ahora son programas de la acción de seguridad social mexicana, al expresar: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su

familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene el mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". (Art 25, fr.1)

Sólo que es justo aclarar que, mucho antes de que fueran hechas esas declaraciones por parte de este Organismo Mundial, las mismas estaban consagradas en nuestra Constitución Política de 1917, donde se fortalece nuestra democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, todo lo cual constituye la base de nuestra seguridad social.

C A P I T U L O I
C O N C E P T O S F U N D A M E N T A L E S

1.- QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL.

En el Seminario de la Seguridad Social, celebrado en esta Capital en 1967, el Dr. Ricardo R. Mollés, Asesor Técnico de la Asociación Internacional de Seguridad Social, expuso la relevancia de los objetivos de la seguridad social, diciendo así.

"La seguridad social tiene como objetivo esencial combatir los estados de necesidad, que son causa generadora de la miseria; mejorar las condiciones sociales, económicas y elevar los niveles de vida de la población. La seguridad social es el indicador -- más exacto del grado de desarrollo integrado de una nación". (1)

La tendencia genérica de la seguridad social está cimentada, no sólo en asegurar los medios de -- subsistencia, sino también lograr el bienestar, el -- progreso, la salud y la paz social; de lo cual se deduce que la seguridad social debe ser un instrumento de la política social tendiente a la extirpación de la miseria, y al otorgamiento de una existencia familiar decorosa, exenta de temores. Por ello la política social de nuestros días debe fundarse en la cooperación y en la solidaridad social auspiciada por el concepto axiológico de la libertad, según se refleja en la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre", suscrita en 1948. Su preámbulo expresa "que -- los pueblos de las naciones universales han reafirmado en la Carta su fé en los derechos fundamentales -- del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el -- progreso social y a elevar el nivel de vida dentro -- del concepto más amplio de libertad". (2)

(1) Estrada Muñoz, Saúl. H. "El Derecho Internacional y su influencia en la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado Mexicano". Tesis Profesional, México 1976, p. 7

(2) Ibidem, p. 8

Sir William Beveridge, en contienda declarada a "los males gigantes", expresa una más justa organización social con la seguridad social que proteja integralmente al ser humano, que distribuya equitativa y científicamente el producto nacional de un país, - que eleve los niveles de vida de la población. Beveridge, con sus lineamientos, tuvo un alcance internacional, ya que sus postulados sirvieron de pauta no sólo a la Ley Inglesa de 1946, sino a muchos otros países.

Acorde con estas tesis, el C. Expresidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez, expresó:

"El crecimiento que experimenta el seguro social, en armonía con el desarrollo general del país, seguirá siendo el mejor testimonio del régimen de la revolución, por atender con eficiencia a las necesidades de las mayorías populares". (3)

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.

La expresión "seguridad social" empezó a usarse en los Estados Unidos en la década del 30. Fue adoptada al buscarse una expresión más amplia que la de seguros sociales, que incluyera no sólo las formas clásicas, sino también la asistencia de carácter financiero concedida por el gobierno a personas carentes de recursos. Se atribuye a Bolívar el origen de este término. El libertador declaraba en febrero de 1819: "El sistema de gobierno más perfecto es el que engendra la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de seguridad política". (4) Pero no alcanza resonancia mundial hasta que la carta del Atlántico la emplea en su artículo 5o. Allí se define como uno de los objetivos sustanciales de las Naciones Unidas.

(3) Ibidem, p. 10

(4) "LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO". Tomo 1, pp. 163-164 Ed., por el IMSS, México 1964

En el orden Internacional, los primeros textos más bien políticos que jurídicos, no ayudaron a fijar el concepto y el término de seguridad social.

En fecha posterior la Organización Internacional del Trabajo y la Conferencia Internacional de Seguridad Social han puntualizado mejor este término. "La seguridad social emplea los mismos métodos que el seguro, pero su campo de acción es más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez y la muerte siguen mereciendo su vigilante atención, pues la vida debe ser ante todo y sobre todo salud, trabajo, alegría, cultivo de la inteligencia, convivencia y solidaridad. Trata en primer término de prevenir la enfermedad, antes que fundar hospicios y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos dentro del hogar, haciéndoles llegar el aseo, la higiene y la abundancia, en suma las comodidades elementales que contribuyen a mantener la salud física y mental. Y a la concesión de subsidios por desempleo que antepone la obtención de trabajo para todo el mundo". (5)

Dentro de una concepción ideal, la seguridad social tiene una validez universal de principios, pero en su aplicación concreta y más aún en su estructura, no puede alejarse de los múltiples y variados factores que conforman el medio social particular. El moderno significado de seguridad social tiene su más amplia expresión y sentido en una concepción social y ética de la vida humana, que se integra con formas histórico-sociales coexistentes en la realidad.

"El concepto de seguridad social tiene como eje vital el anhelo congénito al hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestido, casa y educación. Así la realización de la seguridad social sólo podrá lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo necesidades, lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida, presentes y futuros". (5)

(5) Ibidem, p. 164

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 el mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad. Del cuidadoso examen de las tendencias legislativas en los últimos tiempos, es observable que éstas encuadran a la seguridad social como parte importante de la política social encaminada hacia tres objetivos: el seguro social, la asistencia y la educación. En este sentido constituye dentro de la acción del Estado una verdadera política, económica y social.

El Lic. Efren Galván Escobedo, expresa: "La seguridad social es una de las funciones del Estado tendientes a planear, organizar y realizar su política social a través de muy diversos y complejos servicios públicos, sujetos a administraciones centralizadas o descentralizadas tales como: Educación, salud, comunicaciones, ejército, policía, drenaje, agua potable, limpia, electrificación, urbanización, etc". (6)

2.- QUE ES EL SEGURO SOCIAL

El Profr. Galván Escobedo expresa: "El seguro social es únicamente parte de esa política social que atiende a la protección contra las consecuencias económicas, sociales y de salud de siniestros o fenómenos casuales cuyo costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios de todo ciudadano como miembro de una colectividad amenazada por los mismos riesgos, siempre que sea numerosa y obligada al aseguramiento por una ley. El número se determina por cálculo actuarial". (6)

3.- QUE ES LA PREVISION SOCIAL

Se afirma que las dos fórmulas, la asistencia social y el seguro social, constituyen el remedio a las deficiencias de la ayuda para los necesi-

(6) Galván Escobedo, Efren. "Conceptos que me fueron dados por el Lic. Galván Escobedo, Asesor Técnico del Departamento de Asuntos Internacionales del ISSSTE". Durante el mes de marzo de 1977.

tados y suministran la seguridad social de que se carecía. Sin embargo, la asistencia social o la previsión social y la seguridad social son dos instituciones totalmente diferentes. "La previsión social era un conjunto de ideas e instituciones que actuaban pasivamente. La previsión espera tranquilamente la realización de los siniestros y frente a ellos no hacía otra cosa que pagar o servir con prontitud. En cambio en el concepto de seguridad social se ha querido indicar que la actitud de los seguros sociales debe ser activa, debe actuar adelantándose a los siniestros para evitarlos. La seguridad social desea realizar una acción de prevención, cuidando el capital humano. La previsión social dirigía su acción al individuo más que a la familia o a la comunidad, en cambio la seguridad social toma al individuo como componente de la colectividad y dirige su acción a la colectividad en su conjunto. Vela por el individuo porque le interesa la comunidad, la previsión se preocupaba casi siempre por acumular dinero en cantidades suficientes para cubrir con oportunidad el monto de los riesgos de las personas afiliadas y se preocupaba, a la vez, de invertir las sumas acumuladas con vistas siempre a la ganancia y los intereses. A la seguridad social le importa tener esas sumas, pero cuida especialmente la inversión. Como mira el problema desde el punto de vista de la comunidad, cuando trabaja con fondos de capitalización le interesa invertir las sumas de dinero descontadas a los sueldos, las ganancias patronales y las aportadas por el presupuesto de la nación en bienes que tonifiquen la economía de los países y que resulte de esas inversiones una acción de interés económico para los imponentes, colaborando en la realización de una economía racional. De esta manera, la seguridad social completa el círculo de los beneficios y abarca el problema social entero de la colectividad". (7)

Para servir las prestaciones, la previsión creaba organismos sin plan. La seguridad social en cambio, actúa planificando su acción. Organiza los seguros sociales en planes armónicos y convergentes al fin que se propone; dar a la sociedad seguridad ante lo incierto del porvenir. No es concebible el concepto de seguridad social sin planificación y sin

(7) "La Seguridad Social en México". Op.Cit., p.165

dirección.

La seguridad social se afirma en el siglo - XX, como un movimiento ideológico mundial que quiere obtener para la persona humana una vida digna, y la previsión social subsiste como instrumento administrativo que opera sobre campos de acción identificados, en ciertos países la seguridad social es gestionada a través de organismos y ministerios que, acordes con su legislación, llevan en su nomenclatura el propio término seguridad, mientras que en otros se les aplica el de previsión. Se dan casos como en España, en que una entidad recibe el vocablo seguridad y otro (dentro del mismo sistema) el de previsión. Pero es necesario no perder de vista que el índice más objetivo de diferenciación se encontrará siempre de acuerdo con el término que arroje el derecho positivo de cada país, así como las instituciones gestoras que de él dimanen.

"La delimitación de la seguridad social no es estática ni idéntica en todo el mundo: las actividades que en un país se realizan como parte integrante de un régimen centralizado de seguridad social, en otro país pueden ser organizadas por una entidad autónoma, en un nivel diferente de la estructura gubernamental, e inclusive fuera de dicha estructura; en algunos países el régimen mismo de seguridad social comprende los servicios de previsión social". (8)

Todo esto viene a complicar y confundir más el problema de la distinción terminológica.

Nuestra norma fundamental habla de previsión, y las leyes orgánicas o reglamentarias hablan de seguridad social y seguros sociales; mientras que en la constitución los seguros sociales son un elemento integrante de la previsión social, en la legislación ordinaria ambas fueron separadas como entidades autónomas y diferentes.

(8) Acuña Zumalacarrequi, Servio Tulio. "Sociología de la Seguridad Social". Tesis Profesional, México 1966, p. 5

"Se puede concebir la seguridad social en funciones complementarias de asistencia social y seguro social fundidas en una sola institución. El progreso de la asistencia social consiste en el mejoramiento de sus beneficios, en la extensión del concepto de necesidad y en la eliminación del estigma moral que significaba recurrir a su ayuda. El progreso del seguro social consiste en otorgar su protección a un círculo más amplio de población, extender el campo de los riesgos que cubre elevando la cantidad y calidad de las prestaciones dentro del concepto establecido". (9)

El profr. Francisco de Ferrari considera que la seguridad social es un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo, de distribuir los ingresos de la nación, proclamando que una parte de ellos debe ser necesariamente destinada a asegurar y mantener ciertos niveles mínimos de vida y la plenitud y estabilidad del empleo. La seguridad social consiste, para este autor, en la organización de la economía, teniendo preferentemente en cuenta las necesidades de las grandes masas.

"Se considera como seguridad social al conjunto que forman el seguro social y la asistencia social, la seguridad social tiene como fin garantizar una existencia económica a las personas que hayan perdido su capacidad de trabajo total o parcial. Cada país debe resolver el problema del financiamiento de su seguridad social, tomando en cuenta su situación económica y su régimen político. Más que fijar una definición del concepto de seguridad social, en la cual difícilmente podrían encuadrarse las diversas situaciones que presentan los países, es conveniente partir de que los elementos que comprende la seguridad social se hallan condicionados por las amplias diferencias en materia de estructura institucional dentro del ámbito internacional, así como los diferentes patrones de los programas sociales en los diversos países". (9)

Comentario: En este sentido se admite que no es posible presentar una teoría acabada sobre la diferenciación de los conceptos, en estilo dogmáti-

co, en virtud de que está fuera del alcance mostrar toda la masa empíriológica que pudiera fundamentar una idea con pretensiones de universalidad, sino -- que siempre será necesario orientarse según la experiencia del derecho positivo de cada lugar.

4.- CLASIFICACION DE DIRECCIONES Y RAMAS DE LA SEGU RIDAD SOCIAL.

En la formación del concepto de seguridad social puede clasificarse la diversidad de tenden--cias y de direcciones que ahora existen, en los - - tres grupos siguientes:

A) Las que la consideran como la etapa fi--nal del seguro social, es decir el seguro social in-

(9) "La Seguridad Social en México". Op.Cit., p. 166

tegral, entendiendo por tal la política expansionis--ta que conduce a amparar no sólo a las clases de a--salaridados, sino a todos los trabajadores de un - - país, e inclusive a todos los residentes, ampliando y profundizando los riesgos clásicos que cubre el - seguro social.

B) Las que consideran que la seguridad so--cial esta formada conjuntamente por el seguro so---cial y la asistencia social, en su acepción clásica pero estricta, respecto a las realizaciones de esas dos instituciones.

C) Las que envuelven bajo el concepto de se--guridad social ideales que persiguen la liberación del hombre de la amenaza de no poder satisfacer sus necesidades vitales, considerando como primer paso en la búsqueda de ese ideal, la ocupación plena a - través de los más o menos complicados mecanismos e--conómicos que permita la estructura social, políti--ca, demográfica y financiera del Estado, pero combi--nando su acción con las que están a cargo del segu--ro social integral y, a lo menos transitoriamente, con las de asistencia social.

Comentario: La diferencia que se da entre A) y C) en su objetivo de conceptualizar la seguridad social es la siguiente:

A) La primera tendencia la considera como el seguro social integral, que otorga su protección no sólo a todos los trabajadores de un país, sino a todos los residentes, ampliando la cobertura de los riesgos clásicos del seguro social.

C) La tercera tendencia considera como imperativo vital la ocupación plena de todos los sectores de población, pero combinando su acción con las acciones a cargo del seguro social integral y, a lo menos transitoriamente, con las de asistencia social.

La seguridad social puede ser considerada como un conjunto de medidas adoptadas para garantizar a los individuos y a sus familiares la salud y el bienestar. Comprende varias ramas o modalidades de

(10) "La Seguridad Social en México". Op.Cit., p. 167

acción que tienen una finalidad común, siendo igualmente comunes los efectos y naturaleza jurídica de las prestaciones que se destinan a asegurar los medios de existencia de los individuos y de sus familias, teniendo como orientación una redistribución de los ingresos, sirviéndose de prestaciones que son objeto de derechos susceptibles de acción contenciosa. "Las ramas de la seguridad social pueden clasificarse desde distintos puntos de vista, teniendo en cuenta las eventualidades, los riesgos, las cargas, las prestaciones y la diferenciación así como la evolución histórica". (11)

En el convenio 102, la norma mínima de seguridad social clasifica los criterios expuestos, según el método de cobertura, considerando cuatro modalidades de acción:

1.- Seguro Social. Prestaciones contributivas.

- 2.- Asistencia Social. Prestaciones no contributivas.
- 3.- Asignaciones familiares, y
- 4.- Servicios de salud.

C A P I T U L O I I
FUNDAMENTACION FILOSOFICA

A).- BREVE EXPOSICION DEL HUMANISMO Y DEL TRANSPERSONALISMO

1.- QUE ES EL TRANSPERSONALISMO

En las concepciones transpersonalistas, el hombre no es considerado como persona con dignidad, como ser moral que tiene fines que cumplir, expresa así el Profr. Recaséns Siches en su texto: "Se le valúa no como un sujeto que es sustrato de la tarea moral, sino como objeto material como mercancía que tiene un precio en la medida en que resulta aprovechada para una obra transhumana que encarna en el Estado". (1)

Son expresiones del transpersonalismo las doctrinas de la antigüedad pagana, las romántico-traditionalistas, los idearios ultraconservadores, el militarismo, el belicismo, el fascismo, el nazismo, el comunismo soviético y otros programas o realidades similares.

Las grandes filosofías jurídico-políticas de la antigüedad clásica son transpersonalistas, expresa así el Maestro Recaséns Siches en su texto: "Evalúan a los hombres no tanto como seres humanos, sino más bien en tanto que ciudadanos, la ética va a remolque de la política; hombre bueno es el buen ciudadano. El valor del hombre depende de como cumpla su función de servicio a la ciudad. Por mucha sabiduría que en otros aspectos contengan aquellas filosofías políticas en lo esencial ellas son expresión de una idea transpersonalista, de una idea que piensa que el hombre ha nacido para servir al Estado". (1)

El transpersonalismo contemporáneo se comienza a desarrollar en Alemania, a principios del siglo XIX, como proyección del romanticismo o bien de las concepciones de Hegel. La doctrina política de Hegel, paralela y análoga a la del romanticismo constituye una de las aportaciones principales al pensamiento político transpersonalista. "El hombre tiene una significación valiosa, en la medida en que participa en el Espíritu Objetivo del pueblo, -

encarnado en el Estado y en tanto que se halla totalmente subordinado a éste. El hombre vale en la medi-

- (1) Recaséns Siches, Luis. "Tratado General de Filosofía del Derecho", México 1970. Editorial - Porrúa, S.A., P. 502

da en que se desindividualiza y sumerge en lo general, para Hegel la historia es la razón realizada, - el Estado no tiene porque estar sometido a los principios de justicia y de moralidad y no tiene porque respetar las llamadas reglas de equidad, de caridad, de decencia, de tolerancia, ni tampoco reconocer la libertad ni la norma de igualdad". (2)

Comentario: Destaca con todo relieve el carácter antihumano de esos idearios al desconocer por completo la dignidad moral de la persona humana y de gradarla a la condición de puro medio, desconociendo que tiene fines que cumplir.

2.- CARACTERISTICAS QUE PRESENTAN LAS DIRECCIONES -- TRANSPERSONALISTAS.

Los totalitarismos fascista y nazi presentan al igual que todas las demás direcciones transpersonalistas, los siguientes caracteres, pero en un grado de máxima exacerbación: "1o. Niegan el sentido y la misión moral del individuo". "2o. Divinizan al Estado; lo elevan a la categoría de Dios, y exigen una actitud religiosa de veneración y de sometimiento absoluto". "3o. Profesan un nacionalismo exaltado". "4o. Son belicistas hasta el punto de afirmar que el hombre ha nacido para la guerra y que ésta es su misión suprema". "5o. Aspiran al ilimitado aumento de poder como suprema finalidad". (3)

3.- PRINCIPALES RAZGOS DEL TOTALITARISMO FASCISTA Y NAZI

Los principales razgos del totalitarismo fascista y nazi, además de su fondo transpersonalista, son los siguientes: "a) Una feroz brutalidad que llevó al aniquilamiento de todo sentido humano". "b) La imposición violenta de un dogma oficial". "c) Una to

tal absorción de la sociedad por el Estado". "d) Se apoyaron sobre un típico fenómeno de masificación de fomento y exaltación del hombre masa". "e) Un desenfadado despotismo dictatorial". "f) La ausencia de un sistema de derecho y el imperio de un régimen de arbitrariedad". (4)

- (2) ibidem, p. 503
- (3) ibidem, p. 504
- (4) ibidem, p. 505

Comentario: El transpersonalismo ve en la existencia real del Estado el sumo bien. El transpersonalismo es extremado ya que desconoce la dignidad moral de la persona humana. Toda causa produce un efecto y lo que surge extremadamente y se desarrolla negativamente siempre trae a la postre consecuencias. El fascismo y el nazismo máximas manifestaciones del transpersonalismo, que se alimentaron principalmente de las ideas de Hegel, fomentaron un nacionalismo -- exaltado provocando su rechazo a todo intento de organización internacional, veneraron las desigualdades y al afirmar que la misión suprema del hombre es la guerra y que no existía más tribunal que el de la guerra para dirimir las controversias entre los Estados, llegaron al máximo grado de antihumanismo y equivocación.

4.- QUE ES EL HUMANISMO

El humanismo expresa el Profr. Recaséns Siches en su texto: "Ha sido y es la base de la civilización cristiana. Cuando se afirma que nuestra civilización es de tipo cristiano, no se trata de mezclar la religión con la filosofía, a lo que se apunta es a todo el complejo de una civilización y cultura". (5)

5.- FUNDAMENTACION FILOSOFICA DEL PERSONALISMO O HUMANISMO

La fundamentación filosófica del personalismo o humanismo se expresa mediante los siguientes argumentos:

"1o. Aunque el idealismo haya sido superado se conserva como verdad firme que mi conciencia constituye el centro, soporte y testimonio de todas las demás realidades. Yo no soy simplemente una cosa más entre las muchas cosas que hay en el universo pues -- por lo menos, yo soy el testigo de todos los demás seres. No niego antes bien admito que los componentes de mi mundo son objetivamente reales. Sin embargo la conciencia individual actúa como una especie de filtro seleccionador y como perspectiva organizadora de los ingredientes del mundo, con los cuales forma el mundo del sujeto, mi mundo. Así el mundo -- aunque esté compuesto de ingredientes reales y obje-

(5) Recaséns Siches, Luis. Op. Cit., p. 511

tivos aparece necesariamente unido al yo, como un correlato del yo, de mi yo, como mi mundo. Así la conciencia individual y concreta de cada individuo es -- necesariamente el centro nato del universo". (6)

"2o. La vida individual mi vida constituye -- la realidad primaria y radical, como compresencia e inescindible correlación entre el yo y el mundo, entre los sujetos y los objetos. Ciertamente que la teoría metafísica de la vida no es subjetivismo ni idealismo, porque descubre que la vida es compresencia o -- coexistencia del yo y de los objetos. Vivir es ocuparse de un mundo en el que yo me encuentro necesariamente; nos encontramos necesariamente el uno con el otro, el otro con el uno, forzosamente juntos, en inexorable compañía. Así mi vida consta de estos ingredientes esenciales; el mundo y yo somos como gemelos inseparables. Pero los objetos del mundo lo mismo que yo se dan en la realidad de mi vida, que es -- la realidad indubitable y que es también la realidad que sustenta y condiciona todas las demás realidades". (7)

"3o. Se debe tener presente que la vida humana auténtica es siempre la vida de un individuo. La sociedad no es un ente con realidad substancial, las -- únicas realidades substanciales son los hombres que integran la sociedad. El individuo no es simplemente -- una parte del todo. Aunque sea desde luego necesaria

mente miembro de la sociedad es al mismo tiempo superior a ella porque es persona lo que jamás podrá ser la sociedad". (8)

"4o. La cultura está constituida por los actos y obras que aspiran a realizar ideas de valor; - está integrada por acciones que intentan encarnar la verdad en el conocimiento filosófico y científico -- del universo; dar forma sensible a la belleza en el arte; obtener el reinado de la justicia en la sociedad mediante el derecho; conseguir el cumplimiento de bien en la conducta, por la moral; utilizar la naturaleza vencer sus resistencias, gracias a la técnica etc". (8)

(6) Recaséns Siches, Luis. Op. Cit., p. 531

(7) Ibidem, p. 532

(8) Ibidem, p. 533

Comentario: El humanismo ve en la existencia real del hombre el supremo valor. Axiológicamente le considera superior a la sociedad, porque el individuo es persona y la sociedad en modo real no lo es. - El humanismo sostiene que los valores realizados en el individuo son siempre de rango superior, a aquellos que se cumplen en la sociedad y en los bienes - cristalizados en la cultura objetivada. El Profr. Recaséns Siches, expresa: "El estado y el derecho valen en tanto en cuanto sirven como medios condicionantes para que la persona humana pueda cumplir los valores superiores a que está avocada. El Estado valdrá solamente en función del servicio que preste a los seres humanos. Los bienes cristalizados en la cultura objetivada-arte, ciencia, economía, derecho, estado, etc., tiene sentido y justificación sólo como medios al servicio del hombre". (9)

Es menester subrayar, que una cosa son valores y otra intereses expresa así Recaséns: "Los intereses egoístas del individuo deben ceder el paso a los intereses del bienestar general". (10) Cuando se trata de intereses; los sociales, tienen primacía sobre los individuales, el bienestar general debe privar siempre sobre el egoísmo particular.

El humanismo tiene dos dimensiones, inseparables una de la otra que se expresan en la actitud que tengamos frente a cada hombre, y la que tengamos frente a la totalidad de los hombres. La primera de estas dimensiones fué la que conocieron los clásicos quienes descubrieron la dignidad de cada ser que tiene rostro humano y la segunda es la del humanismo social, característica de los tiempos modernos, cuyo fundamento se encuentra en la justicia y que nos manda proveer, por medio de instituciones políticas, económicas y sociales, una vida digna y un mínimo de bienestar para todos los grupos, para todas las comunidades y para todos los hombres.

- (9) Recaséns Siches, Luis. Op., Cit., p. 538
 (10) Ibidem, p. 540

El Dr. Ignacio Morones Prieto, expresa: "La necesidad de programar el desarrollo se afirma cada día con mayor evidencia y nos impone el deber de actuar enérgicamente sobre estructuras sociales, cuando se insiste en la urgencia de fomentar los recursos humanos se quiere en efecto señalar donde se encuentra la fuente primera de nuestra riqueza; en el hombre mismo". (11)

Vivimos en un régimen de instituciones, que se empeña en armonizar los principios de la democracia política y de la democracia económica. Acorde con lo expuesto, el C. Expresidente de la República Lic. Gustavo Díaz Ordáz, expresó: "La democracia política es, un sistema de vida basado en la libertad. Su arquitectura la forman, el respeto a la dignidad humana, la seguridad, la igualdad y la justicia para todos sin excepción. La democracia económica es, para nosotros una exigencia indeclinable. Consiste en una lucha tenaz en contra de la miseria, de la ignorancia y de la insalubridad. Su meta es alcanzar la justicia social distribuyendo equitativamente la riqueza. Consideramos con ferviente convicción, que la misión de la democracia económica es la justicia social, para impedir permanentemente, que haya explotadores y explotados y para que todos gocen de iguales oportunidades en un régimen de libertades, en donde los bienes materiales y la cultura, dejen de tener todo carácter de privilegio y estén destinados al pueblo.

Una democracia debe basarse en la concesión de oportunidades de trabajo para todos, de pan para todos, de acceso a la educación para todos, de salud para el pueblo entero, en un ambiente de tranquilidad, regidos por la libertad y por la justicia también para todos". (12) Esta doctrina filosófica, política, económica y social, al ir avanzando en el logro de sus objetivos, ha encontrado en su evolución un ambiente hostil y para contrarrestar esta resistencia ha tenido que desarrollar esfuerzos inauditos a fin de vencer la incomprensión o indiferencia general destruyendo las tesis contrarias para asegurar su existencia. En nuestro país la seguridad social, tiene raíces muy profundas cuyo avance está ligado a los grandes movimientos políticos, económicos y sociales, que conforman el marco de nuestra historia. Expresó

- (11) Morones Prieto, Ignacio. "Tesis Mexicanas de Seguridad Social". Ed., por el Centro de Documentación del IMSS 1970, pp. 37-38

así el C. Ex-presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, "No podrá haber desarrollo económico del país si se carece de un sistema eficiente de seguridad social, ya que el desarrollo económico no es un fin sino un medio que se equilibra con el desarrollo social, considerando a este último como un fin esencialmente humano". (13)

El humanismo social, tiene plena actualidad en nuestros días; para el hombre de México el primer valor es el hombre mismo que demanda por igual justicia y libertad. El progreso social y el progreso general del país habrá de alcanzarse en forma simultánea, impulsando nuestro factor humano que constituye la base de nuestra riqueza y prosperidad.

B. - ANALISIS DE LOS VALORES A LOS QUE SIRVE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Profr. Leandro Azuara Pérez expresa: "los tres valores supremos que tradicionalmente se han considerado son; el ético, el lógico y el estético, los ideales de lo bueno, de lo verdadero y de lo bello. Ahora bien, en relación con el tema que nos ocu

- (12) Morones Prieto Ignacio Op.Cit., P.6

pa, salta a la vista que el derecho solamente está - en condiciones de servir inmediatamente a uno de estos valores, el valor ético de lo bueno" (14)

1.- CLASIFICACION DE LOS VALORES DE ACUERDO CON SUS SUSTRATOS

De acuerdo con sus sustratos se pueden distinguir tres clases de valores: "Valores individuales, valores colectivos y valores de obras de trabajo. Como exponente del primer grupo de valores tenemos la personalidad individual, del segundo, la personalidad colectiva y del tercero la obra cultural.- Por otra parte, los valores de las obras exigen algo diverso a los valores individuales, la objetividad a diferencia de la personalidad postulada por estos úl

- (13) "Reseña de la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado". Editorial ISSSTE 1976, pp. 5-73
- (14) Azuara Pérez, Leandro. "Los problemas fundamentales de la filosofía jurídica en el pensamiento de Gustavo Radbruch". Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XXIV, Núm. 95096 JULIO-SEP 1974, pp. 462-463

timos. En el campo de los valores individuales de la personalidad moral está en vigor una ética de la conciencia, mientras en el dominio de los valores colectivos se exige una ética de la responsabilidad, los valores colectivos exigen lo contrario de aquello -- que requieren los valores individuales". (15)

2.- RELACIONES QUE SE PUEDEN PRESENTAR ENTRE LAS CONCEPCIONES INDIVIDUALISTA SUPRAINDIVIDUALISTA Y TRANSPERSONALISTA

Se pueden presentar las siguientes relaciones entre las concepciones individualista, supraindividualista y transpersonalista: "Según la concepción individualista, los valores colectivos y los de las obras se encuentran al servicio de la personalidad.- El Estado y el Derecho son instituciones al servicio tanto de la seguridad como del progreso del individuo y la cultura es su vehículo para la formación --

del hombre. En la concepción supraindividualista los valores de la personalidad y los de las obras se encuentran al servicio de los valores colectivos. Personalidad moral y cultura como medios al servicio -- del Estado y del Derecho. Para el transpersonalismo los valores de la personalidad y los colectivos al servicio de los valores del trabajo y de las obras. La moralidad, el derecho y el estado como medios al servicio de la cultura. Las diversas concepciones a las que se ha aludido tienen distintas metas a saber: La concepción individualista, la libertad; la supraindividualista, la nación y la transpersonalista, la cultura". (16)

3.- FORMAS DE LA CONVIVENCIA QUE CORRESPONDEN A LOS VALORES

Las formas de la convivencia que corresponden a los tres soportes de valores son las siguientes "La sociedad, individualista, la colectividad, supraindividualista, y la comunidad, transpersonalista. Una ilustración plástica de estas ideas nos conduciría a representarnos la sociedad individualista, bajo la figura del contrato. La teoría del contrato no postula que los estados existentes se hayan originado empíricamente en un contrato, sino solamente -- que el Estado justo para ser tal hay que imaginarlo

(15) Ibidem, p. 463

(16) Ibidem, p. 464

como nacido en un contrato entre sus miembros. En resumen, se trata de una ficción cuya función reside -- en justificar, el Estado liberal burgués tal y como se ha presentado en la historia. La teoría del contrato considera justificado al Estado, no porque haya surgido del contrato, sino cuando permita pensarse como originado por él, esto es, porque sólo entonces puede ser contemplado como puesto en interés de todos sus miembros. La colectividad supraindividualista, se representa plásticamente en la figura -- del organismo: a semejanza del cuerpo humano el Estado no existe por causa de sus miembros, sino a la inversa, los miembros por causa del Estado. Aquí se advierte que en la relación entre el todo y las partes

el prius lógico lo tiene el todo, mientras que en la teoría del contrato el prius lógico lo tienen las -- partes. Finalmente, la comunidad transpersonalista, encuentra su representación plástica en la figura de un edificio en el cual los que lo construyen no se mantienen unidos ni por las relaciones inmediatas en que se encuentran, ni por un todo que los comprende, sino por el trabajo común que llevan a cabo y por la obra común que es resultado del propio trabajo". (17)

(17) Ibidem, p. 465

C A P I T U L O I I I
BREVE HISTORIA DE LA SEGURIDAD
SOCIAL MEXICANA

1.- EN LA EPOCA PREHISPANICA

Resulta difícil hablar de Seguridad Social en México en la Epoca Prehispánica. Pero concibiendo a la Seguridad Social como el deseo de todos los hombres de acabar con la inseguridad, podemos decir que fué conocida por las civilizaciones primitivas que poblaron el territorio mexicano.

Uno de los primeros antecedentes de la previsión y de la asistencia social en nuestro país se encuentra en el imperio azteca relatado en los códices que nos señalan que junto a los templos se encontraban los almacenes de abastecimiento del Imperio, en los que se repartían comida y ropa a los pobres, asistían a los enfermos y a los indigentes; el factor fundamental del avance y prosperidad del imperio descansaba en la propiedad comunal y la cooperación entre los miembros de la comunidad, la agricultura fué su principal fuente de riqueza.

Moctezuma consideró como un deber del Estado, mirar por los ancianos e impedidos y constituyó en Culhuacan un hospital y hospicio ordenando que se les atendiera "como a gente estimada y digna de todo servicio". (1)

Los antiguos mexicanos practicaron otros principios que encuadran igualmente en la seguridad social. Tal es el caso de la acción masiva en favor del "Calpulli", incipiente solidaridad surgida en la época pre-colombina, el Calpulli es el tipo de organización a través del cual se otorga cierta seguridad a los miembros que la integran. De éste se desprenden elementos que le son propios a la actual seguridad social.

Claramente se distinguían cuatro clases sociales que eran: los sacerdotes, guerreros, comerciantes y la clase popular que estaba formada por, agricultores, artesanos y esclavos. Esta distinción de clases se hacía con base en la desigualdad económica. (2)

(1) "Reseña de la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado". Op. Cit., p. 13

(2) Soustelle, Jacques. "La vida Cotidiana de los Aztecas". Fondo de Cultura Económica.

Las "Cajas de Comunidades Indígenas" constituyen una de las herencias tomadas por la colonia directamente de la experiencia y la realidad autóctona de nuestro pueblo; dichas "Cajas" se formaban con fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la ya mencionada protección para ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos. (3)

2.- EN LA EPOCA DE LA COLONIA

La conquista aplasta definitivamente el desarrollo de las fuerzas productivas y corta de tajo el avance de la sociedad indígena. Los conquistadores en lugar de aprovechar la forma de cooperatividad existente, la cambian por la esclavitud y servidumbre, el español aprovecha al máximo el trabajo del indio encontrando en éste la riqueza más favorecedora, creando una nueva sociedad esclavista y feudal.

En el período colonial, con la natural importación de sistemas políticos, culturales y sociales, las formas de protección y asistencia a las clases -- desposeídas adquieren un sentido peculiar no necesariamente mejor. La seguridad social en esta época, -- tiene sus primeras manifestaciones en los transplantes de instituciones españolas, entre ellas los almacenes de granos para prevenir escaseces (alhóndigas), montepíos, cajas de ahorros y en casos muy aislados -- se concedía a militares y funcionarios civiles, pensiones por edad avanzada o por invalidez, así como -- pensiones de viudez y orfandad.

La beneficencia de aquellos tiempos estuvo -- basada en la caridad cristiana y fué encomendada a -- las órdenes religiosas que fundaron los primeros hospitales, también había asilos para desamparados, inválidos y ancianos. Mantenidos por la práctica de la limosna y el subdido de las autoridades. (4)

(3) "Reseña de la Seguridad social para los Trabajadores"

- (4) dores del Estado". Op. Cit., p. 14
Estrada Muñoz, Saúl. H. Op. Cit., p. 20

La labor digna de mencionarse fué la realizada por misioneros de órdenes religiosas que desarrollaron una admirable labor en bienestar del indio, como la del padre Bartolomé de las Casas. Que con su actitud combativa sostuvo la tesis de "igualdad humana y condición racional del indio". Llegando a poner en duda la legalidad de la conquista que era una empresa realizada con crueldad y violencia despojando a los indios de su Señorío. Los propósitos de este fraile le inspiraron a Carlos V para la promulgación de las "Leyes Nuevas" donde se prohibía la esclavitud de los indios y suprimían las llamadas encomiendas. Otro de los pilares religiosos de protección al indígena, fué el obispo Vasco de Quiroga que realizó entre nuestros antepasados un verdadero régimen de asistencia social, con un principio humanista de "a cada quien según su necesidad y a cada quien según su capacidad". (5)

Fundado el primer Montepío en España en el año de 1761 por Carlos III, trece años después, en 1774 por Cédula Real del 2 de Junio se funda el Monte de Piedad de México, similar al que existía en la Villa y Corte de Madrid. Estas instituciones realizan una labor parecida a lo que más recientemente conoceremos con el nombre de "Pensiones Civiles". (6)

En 1776 el régimen de montepío incluye la asistencia social de los trabajadores del Virreinato y posteriormente se hace extensivo a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de la Real Hacienda, mediante el Reglamento para la organización de Oficinas y para la aplicación de la Ley correspondiente. La protección del Estado, sin embargo, no era general.

Durante el período Colonial resalta también el sistema de contraprestación con el que establecen cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado, sistema que tiene su origen precisamente en las cajas de comunidades indígenas y en las cofradías de origen español.

- (5) Ibidem, p. 21
 (6) "Reseña de la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado". Op. Cit., p. 14

En México durante la dominación española, la vida jurídica estuvo regida principalmente por las Leyes de Indias, expedidas por los reyes católicos expresamente para las colonias; por las ordenanzas reales, y como disposiciones supletorias, las Leyes de Castilla, entre ellas las que contienen las siete partidas y otras más. (7)

La inseguridad en la época colonial, era resultado de la esclavitud de hecho y de explotación del pueblo indígena. La medida de esa explotación -- puede juzgarse considerando que según las cifras más conservadoras, la población indígena en lo que habría de ser la Nueva España, era de 6.5 millones de habitantes al sobrevenir la Conquista en 1519 y que para 1600 había bajado a 1.2 millones, a pesar de la generosidad de las Leyes de Indias. Tal parece que aquí también se siguió la máxima de "el mejor indio es el indio muerto", aunque no haya sido una matanza deliberada. (8)

Durante el siglo pasado, la inestabilidad política fue la causa fundamental de la inseguridad para el pueblo mexicano.

Las primeras ordenanzas promulgadas en la metrópoli en favor de los nativos de la Nueva España, fueron las Leyes de Burgos dictadas en 1512 y que -- contenían prestaciones tales como dos períodos de -- trabajo al año con duración de cinco meses y entre -- ambos 40 días de licencia al indio, para que durante ellos pudieran cuidar de sus propios bienes, alimentación proporcional al trabajo realizado; evitar los trabajos pesados a los niños y a mujeres embarazadas; dignificación del trabajo de los capataces y designación de visitadores destinados a inspeccionar el debido cumplimiento de estas leyes.

Tarde llegaron dichas normas. El estallido -- Insurgente de 1810 había hecho nugatorias las leyes españolas, ante la fuerza y la determinación por obtener una libertad plena para la nación mexicana.

- (7) Garza Valdés, Gilberto. "La Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado - de Coahuila". Tesis Profesional, México 1970 p. 49
- (8) "La Seguridad Social Instrumento del Bienestar". Subdirección de Acción Cultural. Proyección ISSSTE, suplemento agosto 1973, p. 5

3.- EN LA INDEPENDENCIA Y EN LA REFORMA

En 1810 cuando se inició la guerra de Independencia, el padre de la patria Don Miguel Hidalgo y Costilla, no incluyó en sus planes los problemas sociales de su época, por ser de carácter eminentemente político, ya que la fundamental preocupación de los insurrectos era conseguir la independencia política de la Nueva España.

El 14 de septiembre de 1813 el Generalísimo José María Morelos y Pavón, en el documento que la historia conoce con el nombre de "SENTIMIENTOS DE LA NACION" sienta las bases de un programa de seguridad social, cuando dice que "es preciso se moderen la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal -- del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia", (9) es decir, se prevén una serie de normas que hoy están incluidas en los programas de la seguridad social, tal como la lucha contra la esclavitud, la lucha contra las castas privilegiadas, ya que se establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios.

Los deseos de nuestros primeros libertadores no se ven fecundados inmediatamente. En la Constitución de 1824, apenas aparece, reglamentada dentro de las facultades del Congreso General, una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos de la Federación. En noviembre del mismo año ante el estado desastroso de los montepíos, el gobierno decide liquidarlos y se hace cargo del pago de las pensiones a los funcionarios con derecho para ello.

Con la independencia se había consumado la emancipación política de México respecto a España, -

pero subsistían las entidades sociales y económicas de la colonia, las cuales, era imperante cambiar para darle vida a la nación; y muy a pesar de los intentos hechos en la independencia para lograr la liberación del país del poder e influencia de las cla-

(9) "Reseña de la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado". Op. Cit., p. 15

ses privilegiadas no hubo la suficiente fuerza para aplicarse porque para tal transformación nuestro país no estaba todavía preparado. La Constitución de 1857, de tinte liberal hizo la declaración de los Derechos del Hombre, reconociendo las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, así como la soberanía popular, pero no advirtió medidas de previsión social. Hasta entonces se habían hecho menciones muy superficiales de los principios más elementales de la protección social, pero en la exposición de motivos de la Constitución Política de 5 de febrero de 1857 se hace una elocuente y apasionada locución de las causas sociales. Don Ponciano Arriaga, constituyente, en su famosa pieza oratoria nominada "Voto del Señor Ponciano Arriaga, expuso en una forma valiente y clara, la causa fundamental de la miseria del pueblo mexicano (el absoluto derecho de propiedad de la tierra) que por ser la época en que se decía, representaba una verdadera revolución social. Expresa de acuerdo con el juicio de los hombres más eminentes que "mientras pocos individuos están en posesión de inmensas e incultas tierras, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecidas mayorías de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo" concluía afirmando -- que así ningún pueblo puede ser libre, ni mucho menos venturoso por más leyes que se proclamen. Con esto el Señor Don Ponciano Arriaga afirmaba que este derecho es muy necesario, pero que debe ejercitarse en función de la sociedad, para que a su vez la sociedad pueda garantizar a sus miembros una vida decorosa; "garantizar al trabajador los goces sociales que resultan del progreso de la civilización". (10)

A pesar de que en la Constitución de 1857 so-

lamente se asentó la libertad de trabajo, pero nada de beneficios sociales; se estableció el sufragio universal y así se consigné la igualdad absoluta de las masas sociales, que al no tener nada en común y al exagerarse en la práctica de esta igualdad, se fo

(10) Garza Valdés, Gilberto. Op. Cit., pp. 52 y 53

mentaba la desigualdad, que partía del establecimiento de privilegios y exenciones en favor de los económicamente capacitados. Al consolidarse la República, con la caída del Imperio de Maximiliano en 1867 se experimentó un avance en el aspecto político; se depuro y unificó al gobierno y se consiguió la estabilidad de las instituciones; pero el aspecto económico social seguía en situaciones deplorables, ya que el Erario Nacional tenía que afrontar deudas de todo género.

El gobierno de Don Benito Juárez, con las Leyes de Reforma adquirió el control de las Instituciones de Previsión Social, aunque solamente fué la --- transformación de la sociedad de socorro de carácter religioso a las sociedades laicas, por lo que fueron pocos los progresos que se lograron en materia de -- previsión social. Como se puede ver en la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de fecha - 12 de julio de 1859, en su artículo sexto, se señala que los Conventos, Archicofradías, Cofradías, Congregaciones o Hermandades Religiosas, quedaban suprimidas, y en el decreto de 2 de febrero de 1861, se ordenaba que los hospitales y establecimientos de beneficiencia quedaban secularizados. (11)

En 1875 se constituye la primera Asociación - Mutualista de Empleados Públicos; el comentario de - un periódico de la época describe la situación que - la origina: "Al fin se ha despertado entre esta clase de la sociedad, el deseo de unirse para formar un cuerpo fuerte que ponga a estos ciudadanos al abrigo de la miseria". (12)

Al llegar el General Porfirio Díaz a la Presidencia de la República, vino una época de paz y de - trabajo, consolidó la economía del país, pero tam---

bién es cierto que no se preocuparon por instruir al indio, ni en escuchar las justas peticiones de los trabajadores, ni intervenían para obligar a los patrones a que cubrieran los salarios de los trabajadores con moneda que corriera en el mercado, ya que lo

(11) Ibidem, p. 54

(12) "Reseña de la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado". Op. Cit. p. 15

hacían por medio de vales que forzosamente debían ser cambiados en las tiendas de raya, bajo la amenaza de ser despedidos. La dictadura Porfirista se preocupó por el embellecimiento de las ciudades y también por la construcción de soberbios edificios, mientras el pueblo en general permanecía en el más completo abandono que subsistía bajo miserables condiciones, los habitantes del campo vivían bajo el inicuo sistema del peonaje, los obreros de fábricas y minas estaban sujetos a miserables salarios y a trabajos agotantes, pero este proletariado víctima de la explotación del capitalismo inició su organización defensiva por medio de sociedades mutualistas y luego de cooperativas, siendo éstas los antecedentes más fidedignos del sindicalismo y de las luchas proletarias.

Las mujeres y los niños eran explotados de una manera increíble; se tenía conocimiento de que en las factorías de Atlixco y del Distrito Federal trabajaban niños menores de cinco años, y por ello el gobierno local dispuso que todos los niños que distribuían el periódico, asistieran a las escuelas nocturnas, siendo secundada esta medida por los demás estados. Las huelgas se sucedían y los patrones respondían despidiendo en masa a los huelguistas ó cerrando los centros de trabajo. Fué sin duda la prensa el medio más idóneo para difundir las ideas utópicas que en otros países ya se practicaban. (13)

Bajo la inhumana explotación del indio, del campesino, del obrero y del artesano se germinaron los factores de mayor fuerza que determinaron a despertar un vigoroso sentimiento de descontento que culminó con el movimiento revolucionario de 1910, el

cual no fué sino una continuación del dinamismo libertador iniciada 100 años antes. (14)

El nacimiento de la clase obrera mexicana y su identidad de clase, se manifiestan en este período mediante la constante demanda de justicia y segun

(13) Carza Valdés, Gilberto. Op. Cit., p. 54

(14) Estrada Muñoz, Saúl. H. Op. Cit., p. 22

ridad. Se registran en la época más de 250 huelgas que coadyuvarán al desenlace final: la Revolución de 1910.

4. - EL PARTIDO LIBERAL MEXICANO

Ante la precaria situación política existente, Ricardo Flores Magón y su grupo de precursores revolucionarios, lanzan en 1906 el programa del Partido Liberal y su "Manifiesto a la Nación", documentos que contienen una serie de puntos sobresalientes en materia laboral y de seguridad social entre los que destacan los siguientes: "Se proponía el establecimiento del salario mínimo y la duración máxima de la jornada diaria; la reglamentación del servicio de los domésticos y del trabajo a domicilio; la adopción de las medidas necesarias a fin de evitar que los patrones, con el trabajador a destajo, violaran las disposiciones relativas al salario mínimo y jornada máxima; la prohibición absoluta del empleo de menores de 14 años en el trabajo; obligar a los propietarios de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener en las mejores condiciones de higiene y seguridad, la vida del operario; la obligación de los patrones rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos lo exija; establecer la obligación de pagar indemnización por accidente de trabajo, y hacer obligatorio el día de descanso dominical". -- (15)

Siendo el Plan de San Luis, el documento -- que marca el principio del movimiento social revolucionario, no hablaba de reformas sociales. El programa de gobierno de Francisco I. Madero, contenía una "Ley sobre Pensiones e Indemnizaciones por Acci

dentés del Trabajo", la cual fué aprobada en 1911 - por el Partido Constitucional. "El Plan de San Luis" esta fechado en la ciudad de San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910, consta de quince artículos, la mayor parte del documento fue obra personal de Madero. (16)

- (15) Silvia Herzog, Jesús. "Breve Historia de la - Revolución Mexicana". Tomo I. Los antecedentes y la etapa maderista, pp. 86-87-88
- (16) Ibidem, p. 128 Fondo de Cultura Económica, - México 1960

A Madero le importaba sobre todo el problema o los problemas políticos, ocupando un lugar secundario en su cuadro de ideas y principios los de carácter económico y social.

Don Venustiano Carranza, en uno de los considerandos de las adiciones al Plan de Guadalupe, prometió que expediría y pondría en vigor la legislación necesaria para mejorar las condiciones del peón rural, del obrero, del minero y en general, de las clases proletarias; ofrecía un programa completo de revolución social, y en esa promesa se refería a las leyes agrarias para la formación de la pequeña propiedad, así como leyes relativas a la explotación de las minas, petróleo, agua, bosques y demás recursos naturales. (17)

El Licenciado Gustavo Arce Cano, en su obra "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social", nos recuerda que por primera vez se hace referencia a -- los seguros sociales en México en el artículo 135 de la Ley del Trabajo, expedida en Yucatán el 11 de diciembre de 1915, por el General Alvarado, y que decía "el gobierno fomentará una asociación mutualista en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte". (18)

5.- DESDE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917 HASTA LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943

La ideología de la Revolución Mexicana no atacó la estructura constitucional existente desde --

1857, la finalidad era acabar con el régimen dictatorial de inseguridad e injusticia que imponía Don Porfirio Díaz muy al margen de los principios que le dieron origen. Nuestra revolución, de su esencia política se transformó en una revolución social, mediante postulados encaminados a dar satisfacciones a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, así como también reiterar los principios de la Democracia liberal.

- (17) Silvia Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". Tomo II. La etapa constitucionalista y la lucha de facciones, pp. 165-166 Fondo de Cultura Económica, México 1960
- (18) Arce Cano, Gustavo. "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social", México Ed. Porrúa - 1972, p. 45

La tendencia social de la revolución constitucionalista se revela por la voz del primer Jefe -- Don Venustiano Carranza, cuando anuncia: "La necesidad de acabar de una vez y para siempre con los vicios del pasado que tanto daño han hecho al pueblo mexicano, con el desequilibrio de cuatro siglos; tres de opresión y uno de luchas intestinas que nos han venido precipitando a un abismo". (19)

Su Convicción de implantar en el país la vigencia de la Constitución de 1857 con el plan de Guadalupe. Empero, a través del curso de la lucha de -- los constitucionalistas que con su pensamiento empírico de caudillos revolucionarios, procuraban cimentar en la Ley, los ideales de sus propios soldados, reclutados en el campo y fábricas, conceptos que instaron a Carranza a buscar nuevas disposiciones encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país. El lema de "tierra y libertad" del General Emiliano Zapata, que pugnaba por la desaparición del latifundio, era la expresión y aspiración legítima de millones de hombres obreros y campesinos de alcanzar en la sociedad una vida mejor, más digna, más justa, más humana. Obligando a Carranza a plantear posiciones de demanda social, como lo hizo en el discurso pronunciado en Her

mosillo, Son., donde marcaba el principio de la lucha social, reafirmando su postura con el decreto de "adiciones y reformas al Plan de Guadalupe" en 1914; reafirmandola también en el Puerto de Veracruz donde propuso reformas de carácter social para mejoría de las condiciones de los trabajadores, así como la ley de 6 de enero de 1915, a lo que se debió en gran parte el triunfo del constitucionalismo ya que se identificó con las aspiraciones de las masas campesinas, siendo el antecedente inmediato del art. 27 Constitucional de 1917, la que vino a proclamar por primera vez en el mundo las garantías sociales consignadas en los artículos 27 y 123, los cuales consagran una política de seguridad social. Con este hecho los constituyentes mexicanos de 1917 se adelantan a todo mundo al declarar la protección social a todos los hombres, para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea.

(19) Silva Herzog, Jesús. Op. Cit., p. 52. Tomo II

En la Constitución de 1917 se concedió a los congresos de los Estados la facultad para legislar en materia de Previsión Social y Trabajo, lo cual motivó que aparecieran muchos Códigos laborales y casi en todos se hacía mención a la formación de cajas de ahorro.

En el año de 1921 se envió al congreso, un proyecto de la Ley del Seguro Social, en cuyo preámbulo se hacen interesantes consideraciones de ideología muy avanzada, para esa época tales como la función del Estado en pro del bienestar de todos aquellos que carecen de bienes de fortuna y cuyo único patrimonio es su fuerza de trabajo; aunque no llegó a promulgarse, significó un avance, porque señaló la meta para llegar a la Seguridad Social. En otra iniciativa de Ley se obligaba a trabajadores y patronos a que depositaran en un Banco, de dos a cinco por ciento del salario mensual, para entregarlo posteriormente a los obreros en cuyo beneficio se creaba el depósito.

Con el objeto de evitar desequilibrio económico en la realización de riesgos, se crea la Caja de Riesgos Profesionales, en 1922. Cuestiones de or-

den político impidieron que el proyecto fuera aprobado por el Congreso de Unión, a pesar de que el interés popular favorecía la implantación de la medida.

Para satisfacer las exigencias de otro sector de la población laborante, el 12 de agosto de 1925 se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, para los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los Territorios Federales. Así mismo, el 13 de noviembre de 1928, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, se decretó el Seguro del Maestro, con la finalidad de ayudar a los deudos de los maestros en caso de defunción. (20)

Entre 1927 y 1928, nace el Partido de Previsión Social, formado por adictos al General Alvaro Obregón, uno de cuyos postulados pedía el establecimiento del Seguro Social en sus diversas formas, tan

(20) Garza Valdés, Gilberto. Op. Cit., pp. 57-58

to jubilación por vejez, como seguro de vida e indemnización por accidentes de trabajo. Casi todos los programas de otros candidatos presidenciales formularon proyectos similares, pero muy particularmente el denominado "Partido Obrero de México", el cual pugna por la implantación del Seguro Social, pero a nivel federal.

Con base en estas inquietudes, en 1928 se formó una comisión para que redactara un Código Federal de Trabajo, el cual debería contener un capítulo especial en materia de Seguros Sociales. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que era más conveniente una legislación separada: por un lado una ley sobre el trabajo y por otro una ley del Seguro Social. Al mismo tiempo, iba progresando la idea en favor de la reforma al artículo 123, fracción XXIX, que a la postre se convirtió en un hecho al ser aprobada por las Cámaras, el 31 de agosto de 1929 (publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre del mismo año). Su redacción quedó de la siguiente manera:

"Se considera de utilidad pública la expedi-

ción de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos". (21)

Dos años más tarde, en 1931, se promulgó la Ley Federal del Trabajo, que en lo relativo al Seguro Social dice: "No basta afirmar el principio del riesgo profesional y, con sujeción al criterio de -- que de él deriven, tanto los casos de responsabilidad, como el monto de las indemnizaciones es necesario dar a los trabajadores la garantía de que percibirán la reparación que les ha sido asegurada". (21)

El 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión, por decreto, concedió al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para que expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio en un plazo que terminaría el 31 de agosto del mismo año. Este intento no llegó a cristalizar.

(21) Arce Cano, Gustavo. "Los Seguros Sociales en México". Ediciones Botas, México 1944, p. 28

En las postrimerías del Plan Sexenal 1934- - 1940, se estableció: "Será capítulo final en Materia de Crédito, dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguros, que sustraiga del interés privado esta importante rama de la economía".

(22) Debido a ello, el 27 de diciembre de 1938 el -- Congreso de la Unión recibió un proyecto de Ley de Seguros Sociales, que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Tampoco ese proyecto se aprobó.

6. - LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943

Como se puede ver, a partir de la Constitución de 1917 fué constante preocupación implantar el Seguro Social en México. De 1941 a 1942 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social formuló un proyecto de Ley del Seguro Social, cuyas principales características son las siguientes:

a) En cuanto a los riesgos cubiertos: enfermedad profesional, accidentes del trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y desocupación involuntaria (no comprende la contingencia de muerte, pero el propósito era que cuando la técnica y experiencia lo permitiesen, podía llegarse al riesgo único, beneficiando así a todas las personas económicamente débiles).

b) En cuanto al financiamiento: estado, capital y trabajo (excepto en el riesgo profesional, que debe correr a cargo exclusivamente de la empresa).

c) En cuanto a la gestión: esta se encomienda al Instituto Mexicano del Seguro Social, órgano con personalidad jurídica y autonomía en sus funciones, cuya administración corre a cargo de representantes del gobierno, de los patrones y de los obreros.

d) En cuanto a prestaciones: se otorgan en especie y en dinero, y no sólo cubrirán el infortunio, sino también la prevención de los riesgos mediante cierto tipo de prestaciones indirectas, tales como las referentes a la higiene y a la seguridad en el

(22) Garza Valdéz, Gilberto. Op. Cit., p. 60

trabajo.

Una vez estructurada, finalmente la ley pasa a consideración del Presidente de la República, el 10. de diciembre de 1942 y pocos días después a la Cámara de Diputados, quien la aprueba el día 23, y la de Senadores el 29 del mismo mes. Su promulgación tiene lugar el 19 de enero de 1943, mediante la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile, acordó en la sesión del día 14 de septiembre de 1942: "La iniciativa mexicana del Seguro Social obligatorio merece su aprobación y aliento, porque constituye un Código de Seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par

que representa una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la nación mexicana". (23)

(23) Arce Cano, Gustavo. Op. Cit., p. 51

(23) Arce Cano, Gustavo. Op. Cit., p. 40

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

I. ANTECEDENTES Y BASES LEGALES

1. Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro

El antecedente inmediato del ISSSTE es la antigua Dirección de Pensiones, cuyo decreto de creación data por ley el 12 de agosto de 1925, expedida por el entonces Presidente Plutarco Elías Calles.

Esta Dirección de Pensiones surgió, por así decirlo, como un paliativo para calmar un tanto las inquietudes justas de los trabajadores al servicio del Estado, pues había serio descontento en aquellos años, porqué en la Constitución de 1917 se legisó ampliamente sobre el derecho laboral; preceptos sustanciales del artículo 123, pero los empleados públicos quedaron marginados no tenían plenos derechos para encauzar sus luchas y aún así, se enfrentaban a sus problemas: fué de esta manera como muchos grupos de trabajadores, especialmente maestros, realizaron algunas huelgas para protestar por la situación en que vivían. La Ley de Pensiones Civiles calmó un poco sus inquietudes; porqué ya se hablaba de pensiones de retiro a los 55 años de edad y 35 años de servicio.

A los maestros se les otorgó una distinción, al poder gozar de este beneficio teniendo los mismos 55 años de edad y 30 de servicios.

Y en 1928 gracias a sus luchas consiguen el Seguro Federal del Magisterio, sobre bases mutualistas, con el propósito de auxiliar a los deudos de los educadores que fallecieron. En 1929 se modifica el texto de la Constitución Política, considerándose entonces de utilidad pública la obligatoriedad del Seguro Social y se establece así el marco legal de los instrumentos para las políticas oficiales en la materia.

Poco a poco se van dando las condiciones necesarias para la unificación de los empleados públicos. Se constituye el Congreso Pro-Unidad del cual surgirá la Federación Nacional de Trabajadores del Estado en el año de 1936.

En el mismo período, se le entregó a la Di--

rección de Pensiones el manejo del Fondo de ahorro - del Ejército, que administró acertadamente hasta septiembre de 1943 en que pasó al Seguro Militar.

El 10. de noviembre de 1938 queda constituida la Federación de Sindicatos de Trabajadores al -- Servicio del Estado, que agrupa a los sindicatos burocráticos. (1)

- (1) Cuevas Loza, José E. "Apuntes Redactados por el Lic. José Eleazar Cuevas Loza". En agosto de 1977.

2. Estatuto Jurídico

Las luchas de los trabajadores continuaban, en ese caminar sonó por fin la justicia de los trabajadores del Estado; aquellos derechos dispersos, aquellos anhelos de seguridad y esperanza, encontraron cabida en el pensamiento de un hombre y en la estructura de una ley. El hombre fue Lázaro Cárdenas y la ley fue el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicada el 5 de diciembre de 1938 en el diario oficial de la Federación.

Posteriormente en 1947 se hicieron modificaciones tendientes en su mayoría, a extender la magnitud de las prestaciones, para incorporar a un mayor número de empleados públicos y organismos descentralizados.

Ya se hablaba en su artículo 40., "de pensiones por vejez e inhabilitación, pensiones para familiares del trabajador que falleciera a causa del servicio o a consecuencia de él, o que teniendo derecho a pensión no la hubiera solicitado; pensiones para familiares por muerte del trabajador pensionado; devolución de descuentos a familiares; obtención de -- préstamos hipotecarios; obtención en propiedad a precios baratos y con facilidades de pago de casas habitación o terrenos". (2)

3. Constitucionalidad del Estatuto Jurídico

Desde entonces el burócrata mexicano enten--

dió que ambas respuestas no eran sólo eso, simples compensaciones a su lucha. Fueron y esto es lo más valioso, instrumentos de lucha para continuar el camino. Así años más tarde, la experiencia propia y la honda convicción revolucionaria de otro ilustre mexicano, el Lic. Adolfo López Mateos, impulsa nuevamente el movimiento de la burocracia mexicana elevando al rango constitucional al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión,

- (2) "La Seguridad Social". Colección Seminarios -- Núm 2 Ed., por el Departamento de Publicaciones de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Exsecretaría de la Presidencia (actualmente Secretaría de Programación y Presupuesto). México 1976, p. 125

convirtiéndolo en el Apartado "B" del artículo 123 - Constitucional, colocando así los derechos de los servidores del Estado junto a los derechos de sus hermanos de lucha, de clase y de destino y así unirse en un sólo rubro: trabajadores mexicanos.

Las relaciones de los servidores públicos, - su digno pasado, su lealtad a México y sus instituciones, su organización, sus apoyos legales de la -- más alta jerarquía no podían menos que incrementar - sus aspiraciones hasta lograr la transformación de - la precursora Dirección de Pensiones Civiles, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los - Trabajadores del Estado, que en 1960 da genuina respuesta a las inquietudes que sobre las condiciones - mínimas de la seguridad social eran reclamo y esperanza de los servidores públicos, y que hoy son realidad en la fracción XI del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

4. Modificaciones, Adiciones y Reformas a la Ley del ISSSTE y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para el año de 1963.- El 28 de diciembre se abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio - de los Poderes de la Unión, promulgada el 17 de abril de 1941 y se creó la Ley Federal de los Trabajadores

dores al Servicio del Estado.

El 28 de diciembre de 1970.- La H. Junta Directiva del ISSSTE, en su acuerdo constituyó la Subdirección de Acción Cultural, con su órgano máximo - el Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

El 23 de noviembre de 1972.- Se creó el Fondo de la Vivienda de los Servidores Públicos en el inciso H) de la fracción VI del artículo 43 de la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El 28 de diciembre de 1972.- Se realizaron adiciones de los artículos 54 A a 54 Z de la Ley del ISSSTE, que reglamenta el FOVISSSTE y se agrega la semana laboral de 5 días para los empleados públicos.

El 30 de diciembre de 1975.- Se llevó a cabo reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El crecimiento del Instituto durante estos años ha sido paralelo al progreso de la República. Como medio de redistribución de la riqueza nacional, proporciona un bienestar que de otra manera no sería imaginable.

Finalmente, en enero de 1976, se reforma la Ley del ISSSTE, entre los cambios de importancia tenemos:

Se amplía la cobertura de asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria a los hijos solteros mayores de 18 años, hasta la edad de 25, -- previa comprobación de que están realizando estudios a nivel medio o superior; a los hijos mayores de 18 años incapacitados física o psíquicamente que no pueden trabajar para obtener su subsistencia y al esposo de la trabajadora o pensionista que se encuentre incapacitado o bien sea mayor de 55 años y en ambos casos, dependa económicamente de ella.

Para calcular el monto de las cantidades correspondientes por jubilación o por pensión, se tomará el promedio del sueldo básico, en los tres años inmediatos anteriores y no en los 5 años que se establecía anteriormente.

Se amplió de 100,000 a 200,000 pesos el límite máximo para los créditos hipotecarios.

De esta manera, en forma sucinta, se señalan los antecedentes de Seguridad Social.

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

1. Su definición

La tesis mexicana de seguridad social está claramente expuesta en el pensamiento del C. Expresiente de la República, lic. Luis Echeverría Álvarez, que con claridad dice:

"La concebimos (la seguridad social) como un instrumento con enormes posibilidades para una redistribución justiciera y saludable del ingreso nacional. Debe proteger y apoyar al máximo posible la salud, la alimentación, la educación de todas las facultades físicas e intelectuales del pueblo. Paso a paso, sin precipitaciones, empleamos los medios legales necesarios y los recursos materiales y humanos de que puede disponerse, la seguridad social, a través de las distintas instituciones que la ejercen, debe extenderse por todo el país, penetrar profundamente en el medio rural, abarcar el mayor número de mexicanos que trabajan o estudian y hacer sentir sus beneficios a toda la comunidad nacional". (3)

El I.S.S.S.T.E., es la primera institución en el mundo en su género que dedica su atención a los trabajadores al servicio del Estado, ha sido objeto del interés de muchos países que buscan en este modelo los pilares que les permitan planear y resolver la aplicación de la seguridad social integral para sus trabajadores públicos.

Si el ISSSTE es una respuesta del régimen a una demanda revolucionaria de los trabajadores, la respuesta tenía que ser eminentemente revolucionaria. Es un organismo descentralizado por servicios, creado por la Revolución Mexicana, es un instrumento para realizar los programas de la seguridad social en

beneficio de los trabajadores del Estado y sus familiares derechohabientes.

(3) "La Seguridad Social". Op. Cit., p. 127

El ISSSTE desempeña un papel muy importante en este sistema, es su responsabilidad cuidar de la seguridad social de los trabajadores del Estado. Para hacerlo tiene cinco áreas aplicativas y dos de apoyo. Todas en conjunto tienen el deber de hacer realidad los servicios que señala el artículo tercero de la ley que lo creó y que establece 14 prestaciones genéricas que se multiplican en un considerable número de servicios específicos.

2. Prestaciones del Régimen de Seguridad de los Servidores Públicos.

El Dr. Don Andrés Serra Rojas expresa: "Una profunda transformación se ha operado en el régimen de seguridad pública. Los trabajadores han visto aumentadas considerablemente sus prestaciones, con la cooperación efectiva tanto de ellos, como del propio Estado". (4)

Las prestaciones que otorga el Instituto pueden calificarse entre las mejores y más amplias del mundo en materia de seguridad social del sector público. El artículo 3o. de su ley establece con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:

I. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.

II. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

III. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;

IV. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;

V. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de socia

bilidad del trabajador y de su familia;

VI. Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;

(4) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa S.A. México 1972, tomo I, p. 681

VII. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

VIII. Préstamos hipotecarios;

IX. Préstamos a corto plazo;

X. Jubilación

XI. Seguro de vejez;

XII. Seguro de invalidez;

XIII. Seguro por causa de muerte;

XIV. Indemnización global.

3. Su Naturaleza Jurídica

El maestro Gabino Fraga expresa así: "La Descentralización Administrativa consiste en confiar la realización de algunas actividades a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la de jerarquía". (5)

El ISSSTE es un organismo descentralizado -- por servicios. Se dice que un organismo es descentralizado cuando llena determinados requisitos dentro de la terminología jurídica que lo creó. "Organismos descentralizados son las personas morales, creadas por la ley del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal", cualquiera que sea su estructura pero que tengan estas características:

a) Que su patrimonio se integre total o parcialmente con fondos o bienes federales, asignaciones, subsidios, concesiones, derechos, impuestos específicos, etcétera.

b) Que tengan por objeto prestar un servicio público social, la investigación científica y tecnológica, explotación de bienes o recursos de la nación.

c) Que obtengan y apliquen recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Otro rasgo característico es el de la personalidad jurídica. El ISSSTE rige sus funciones por medio de una ley federal; entonces, sí tiene personalidad jurídica propia. Esta ley fué expedida el 28 -

(5) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. México 1973, p. 200

de diciembre de 1959 y entró en vigor el 1o. de enero de 1960. El ISSSTE tiene personalidad jurídica pero debe acatar las disposiciones de otras leyes sobre la materia; en el sentido de que todo organismo descentralizado debe regirse de acuerdo con la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, esto quiere decir en otras palabras que el Estado cuida celosamente lo que es su patrimonio.

4. Organización del Instituto

La organización del Instituto puede definirse como una estructura líneo-funcional, dentro de la cual se identifican seis grupos: órganos de gobierno, asesores, auxiliares, operativos, de fiscalización o control y regionales.

Organos de gobierno. De conformidad con el artículo 103 de la ley del ISSSTE, los órganos de gobierno son los siguientes:

I. La Junta Directiva;

II. El Director General, y

III. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

A) La Junta Directiva es el máximo órgano de gobierno y está integrada, según lo señala el artículo 104 de la misma ley, de la siguiente manera:

Tres representantes del gobierno nombrados - por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; otros tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y uno más que designa directamente el Presidente de la República - con el cargo expreso del Director General del Instituto y que funge como presidente de la propia Junta Directiva.

Corresponde a la Junta Directiva: estudiar, - planear y aprobar las prestaciones, servicios, operaciones y programas de inversiones del Instituto; acordar las medidas necesarias para conceder, negar, - suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, en los términos de la ley, nombrar y remover el personal de base y de confianza del Instituto, a propuesta del director.

Establecer o suprimir delegaciones o agencias del Instituto en los estados; conferir poderes generales a especiales; examinar y aprobar en su caso -- los presupuestos de ingresos y egresos y el plan de labores; aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y servicios médicos, y todas aquellas disposiciones de orden general que fueran necesarias para la mejor administración y gobierno del propio Instituto; proponer al jefe del Poder Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a la ley del Instituto.

B) El segundo órgano de gobierno es la Dirección General, representada por el Director General, - cuyas funciones son:

Aplicar la política del Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad y servicios sociales; ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva, informar

anualmente tanto al Ejecutivo Federal, como a la citada junta, del estado que guardan las operaciones y servicios del Instituto, y cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la ley del Instituto y reglamento de la materia; representar al Instituto en toda controversia judicial, extrajudicial y administrativa y otorgar poderes especiales para delegar dicha facultad; firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga; resolver bajo su responsabilidad los asuntos urgentes de la competencia de la junta, a reserva de dar cuenta a la misma a la brevedad posible. Formular y presentar para su aprobación el balance general de la institución, el presupuesto de ingresos y de egresos y el plan de labores; dictar y ejecutar todos los acuerdos y resoluciones que resulten necesarios para el gobierno y la prestación de los servicios sociales que deba proporcionar el Instituto de acuerdo con su ley, sus reglamentos y las disposiciones de la Junta Directiva. (6)

C) La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda tiene los siguientes objetivos generales:

(6) "La Seguridad Social". Op. Cit., p. 131

Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores del Estado obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas por los trabajadores del Estado.

Para el logro de los objetivos antes citados cumple con las siguientes funciones:

Formular los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y los estados financieros, para su aprobación por la Junta Directiva; establecer una coordinación con los organismos del Ejecutivo y los descentralizados para el cumplimiento de los programas federales en materia de vivienda; ela-

borar los programas financieros, los proyectos de -- conjuntos habitacionales y de planificación, así como los estudios de viabilidad para adquirir terrenos e integrar la reserva para futuras construcciones; -- establecer normas para la operación de los sistemas de financiamiento.

Dar a conocer a los trabajadores del Estado -- los beneficios que les otorga el Fondo de la Vivienda y el procedimiento para su obtención; realizar estudios que permitan conocer las necesidades de habitación de los trabajadores al servicio del Estado y de los organismos descentralizados, sujetos al régimen del Fondo de la vivienda.

D) Organos asesores. Estos son: "La Comisión Interna de Administración y la Coordinación de Unidades de Información y Difusión que está integrada por los departamentos de Prensa y Difusión, Asuntos Internacionales, Relaciones y el de Quejas e Investigaciones; El Departamento de Proyectos y Construcciones; La Unidad de Programación; El Departamento de Organización y Métodos, y la Unidad Contable". (7)

(7) Ibidem, p. 132

E) Organos operativos. Considerando que la administración clasifica en dos grandes grupos a las actividades que desarrolla toda institución, en el Instituto se ha atendido este precepto agrupando las actividades que éste desarrolla en sustantivas y adjetivas, entendiéndose que las primeras son las que en su cumplimiento atienden en forma directa las -- prestaciones y servicios que otorga el Instituto. Estas son las subdirecciones: Médica, de Prestaciones Económicas, de Servicios Sociales y de Acción Cultural.

a) Subdirección Médica. Su objetivo se puede definir de la siguiente manera: "Ofrecer a sus derechohabientes los servicios médicos en forma integral, comprendiendo los preventivos, correctivos, rehabilitativos, procurando la mayor cobertura posible y con un amplio sentido humano". (8)

Sus funciones son: auxiliar a la Dirección --

General para otorgar a los derechohabientes los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad y los de enfermedades profesionales y accidentes de -- trabajo; organizar y controlar los servicios de reeducación y readaptación de inválidos; manejar y evaluar los servicios médicos que preste el organismo, controlar los servicios médicos que subroga; desarrollar la investigación médica, científica y técnica y dentro de sus unidades; incrementar la función docente para elevar el nivel profesional técnico y administrativo de los servicios médicos, elaborar los proyectos de planes de trabajo anuales y sexenales. En el desarrollo de las funciones señaladas anteriormente, esta Subdirección cuenta con el auxilio de las siguientes dependencias:

1. Jefatura de Servicios Médicos del Area Metropolitana. Está integrada por:

- 1.1. Jefatura de la Zona Norte.
- 1.2. Jefatura de la Zona Sur.

2. Jefatura Técnico Normativo de la cual dependen los siguientes departamentos:

(8) Ibidem, p. 133

- 2.1. Planeación y Control.
- 2.2. Informática.
- 2.3. Medicina Preventiva y Social.
- 2.4. Departamento de Enseñanza, Divulgación e Investigación.
- 2.5. Delegación de Organización y Métodos.
- 2.6. Cuenta, además, con un Departamento del Cuadro Básico y Control de Medicamentos
- 2.7. Departamento de Medicina del Trabajo; y
- 2.8. Departamento de Enfermería.

3. Jefatura de Servicios Médicos Foráneos, a la que reportan en línea directa las siguientes áreas:

- 3.1. Subjefatura de la Zona Norte.
- 3.2. Subjefatura de la Zona Sur.

b) Subdirección de Prestaciones Económicas.

El objetivo primordial de esta dependencia es: "Proporcionar a los trabajadores del Estado afiliados al ISSSTE, las prestaciones que les permitan resolver sus problemas económicos, la adquisición en propiedad de viviendas económicas, así como alcanzar la tranquilidad en la vejez y dotar de un seguro a sus familiares derechohabientes". (9)

Sus funciones son: auxiliar a la Dirección General en el otorgamiento de las prestaciones de carácter económico que señala la ley; atender los asuntos relativos a solicitudes de préstamos a corto plazo, créditos hipotecarios, jubilaciones, pensiones por causa de muerte, vejez, invalidez e indemnizaciones globales; ajustar el volumen de las operaciones a los límites presupuestales previamente acordados por la Junta Directiva; autorizar las nóminas de pago de los pensionistas; girar órdenes de pago de pensiones de los expedientes que estuvieron resueltos definitivamente; autorizar órdenes de pago de anticipos de pensiones que deben pasar a la consideración de la Junta Directiva; autorizar las indemnizaciones globales que procedan, presentar a la Junta Directiva los dictámenes de pensión que por invalidez o por

(9) Ibidem, p. 134

riesgos profesionales proceda otorgar a los trabajadores; elaborar los proyectos de planes de trabajo anuales y sexenales.

Para el cumplimiento de estas funciones cuenta con las siguientes dependencias: 1. Departamento de Pensiones y Jubilaciones; 2. Departamento de Préstamos a Corto Plazo; 3. Departamento de Préstamos Hipotecarios.

c) Subdirección de Servicios Sociales. A esta Subdirección se ha señalado el siguiente objetivo a cumplir: "Coadyuvar a aumentar la capacidad económica y protección del salario de los trabajadores del Estado y pensionistas, mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios que eleven su nivel de vida y la de su familia". (10)

Sus funciones son: auxiliar a la Dirección General en el otorgamiento de las prestaciones que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia; arrendar habitaciones económicas propiedad del Instituto; operar y controlar el sistema de tiendas ISSSTE, las estancias de bienestar infantil, el velatorio, el taller de manufacturas y hoteles; elaborar los proyectos de los planes de trabajo anuales y sexenales.

Para cumplir con estas funciones cuenta con las siguientes dependencias: 1. Departamento de Multifamiliares; 2. Departamento de tiendas; 3. Departamento de Estancias de bienestar infantil; 4. Servicios funerarios; y 5. Taller de Manufacturas.

d) Subdirección de Acción Cultural. A esta Subdirección se le definió el siguiente objetivo general: "Coadyuvar con la reforma administrativa mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios que mejoren la preparación técnica y cultural de los trabajadores del Estado y que activen las formas de sociabilidad de éstos y de sus familias, favoreciendo el cambio de actitudes y aptitudes". (11)

La cultura es la que transforma la conducta de los hombres, los hace más sociables, más solidarios y más aptos para vivir en convivencia y buscar

(10) Ibidem, p. 134

(11) Ibidem, p. 135

la paz en todos los sectores del pueblo. Lo más importante de esto es que esta Subdirección tomó a su cargo el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, mismo que fué establecido mediante decreto presidencial, en la administración del presidente Echeverría.

Las funciones genéricas que desarrolla esta Subdirección son las siguientes: auxiliar a la Dirección General en el fomento de las promociones, la preparación técnica, cultural y deportiva de los trabajadores al servicio del Estado; impulsar las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia; programar y controlar las actividades del Centro Na-

cional de Capacitación Administrativa; coadyuvar en el desarrollo de los programas de capacitación para los empleados de base del sector público; elaborar - los proyectos de los planes de trabajo anuales y se-
- senales.

La Subdirección de Acción Cultural cuenta -- con las siguientes dependencias: 1. Departamento de Fomento Cultural; 2. Departamento de Fomento Deporti-
- vo; 3. Centro Nacional de Capacitación Administrati-
- va, y 4. Departamento de Comunicación gráfica; 5. Ser-
- vicios Turísticos; 6. Departamento de Servicios Edu-
- cativos; 7. Departamento de Administración de Recur-
- sos.

e) Contraloría General. Sus funciones son: -
- "Mantener informado al Director General de la situa-
- ción financiera que guarda la institución; formular
- y dirigir la correcta aplicación del ejercicio de in-
- gresos y egresos de la institución; procesar los da-
- tos de las diferentes dependencias del Instituto pa-
- ra generar las series estadísticas que se utilizarán
- en la elaboración de los planes y programas y en los
- análisis actuariales, así como proporcionar a todas
- las dependencias el apoyo en aspectos de informática
- utilizando el equipo electrónico; establecer los mé-
- todos y procedimientos para ejercer un adecuado con-
- trol interno". (12)

Para el desempeño de estas funciones, cuenta con las siguientes dependencias: 1. Departamento de Estadística y Actuaría, 2. Departamento de Contabili-
- dad Financiera, 3. Departamento de Contabilidad de -
- Prestaciones Económicas, 4. Unidad de apoyo técnico,

(12) Ibidem, p. 135

5. Departamento de Control del Presupuesto, y 6 De-
- partamento de Procesos Electrónicos.

Tesorería General

Captar y destinar racionalmente los recursos financieros del Instituto. Estableciendo para ello - una adecuada planeación que permita cumplir satisfac-
- toriamente, con las catorce prestaciones señaladas -

en la propia Ley del ISSSTE.

Contando para ello con los siguientes departamentos: 1. Planeación financiera, 2. Caja General, 3. Ingresos, 4. Egresos.

F).- Organos de Apoyo. Existen las áreas que se denominan adjetivas o de apoyo, al través de las cuales se desarrollan actividades que coadyuvan con las dependencias a las que nos referimos anteriormente.

a).-Subdirección Jurídica. Sus funciones son: "Auxiliar a la Dirección General en todo lo relativo a los asuntos contenciosos ante los tribunales; verificar que los bienes inmuebles del Instituto se encuentren debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad; llevar un registro de las escrituras notariales en que debe intervenir el ISSSTE; - pugnar por la recuperación de los préstamos concedidos por el Instituto, de acuerdo con lo expuesto por la ley; asesorar a las dependencias del Instituto en la elaboración de los reglamentos de organización o servicios; presidir la Comisión de Incorporaciones; asesorar a la Dirección General en los estudios que impliquen alguna modificación a la ley o a los reglamentos que regulan las actividades del ISSSTE". (13)

Para el desempeño de esas funciones cuenta con las siguientes dependencias: 1. Departamento Contencioso, 2. Departamento de Notariado, y 3. Departamento Consultivo.

b) Subdirección Administrativa. Sus funciones son: "Colaborar con la Dirección General para el oportuno y eficaz desarrollo de las funciones que tiene encomendadas; planear conjuntamente con sus colaboradores las actividades a desarrollar por esta dependencia; administrar racionalmente los recursos humanos, económicos y materiales del Instituto; proponer al Director General las modificaciones y adecuaciones pertinentes a las necesidades planteadas por los subdirectores relacionadas con personal, materiales y equipo; supervisar y evaluar los resultados obtenidos en la ejecución de los programas autorizados en su área, informando de ello al Director General; dic

(13) Ibidem, p. 136

tar; las medidas preventivas necesarias para corregir sus posibles desviaciones, de acuerdo con las normas y políticas establecidas; participar en la Comisión de Recursos Humanos del Sector Público".(14)

Para el desarrollo de estas funciones, cuenta con los siguientes requerimientos:

1. Jefatura de Servicios de Personal y de Vigencia de Derechos.

1.1. Departamento de personal; y

1.2. Departamento de Registro y Vigencia de Derechos.

2. Jefatura de Servicios de Recursos Materiales.

2.1. Departamento de Adquisiciones.

2.2. Departamento de Almacenes.

2.3. Departamento de Mantenimiento; y

2.4. Departamento de Control Patrimonial.

3. Jefatura de Servicios Auxiliares.

3.1. Departamento de Correspondencia y Archivo.

3.2. Departamento de Transportes.

3.3. Oficina de Intendencia y Vigilancia; y

3.4. Oficina de Comunicaciones.

4. Coordinación de Delegaciones Regionales;

4.1. Once Delegaciones Regionales distribuidas en el país.

5. Oficina Auxiliar de Pasajes y Viáticos.

III. Los Servicios en Acción.

En el Seminario de Seguridad Social, celebrado en esta Ciudad de México, D.F., del 26 de agosto al 4 de septiembre de 1974, el Profr. Edgar Robledo Santiago, expresó: "Las tareas del ISSSTE son múltiples y complejas. Ninguna parte de su programa puede dejar de cumplirse; sus problemas crecen constantemente, por eso hay necesidades insatisfechas e incon

formidad. Los que transitoriamente servimos al - - - ISSSTE, también estamos inconformes, pero estamos seguros de que nuestra inconformidad es constructiva. No nos amedrenta la crítica constructiva porque nos ayuda en las grandes tareas de superación, somos los primeros en reconocer que falta mucho por hacer, - - pues el campo de nuestras actividades es tan fértil que a diario surgen necesidades. Creo que son fenómenos de la propia seguridad social que nunca estará completa porque siempre habrán legítimas aspiraciones de cambio y supervisión". (15)

1. Servicios Médicos

Por la magnitud espectacular y afortunado de desarrollo de los servicios médicos, es prudente y constructivo asentar una vez más que su razón de ser es el hombre, y que preservar su salud y reintegrársela cuando la pierda es su objetivo central.

Organización de los Servicios Médicos
Distrito Federal:

Con el objeto de dar mayor funcionalidad y -

(14) Ibidem, p. 136

(15) Ibidem, p. 137

agilidad a los servicios en la capital, se creó la jefatura del área metropolitana que subdividió a la capital en dos zonas, una que atiende al norte y otra al Sur.

Descentralización Administrativa. Para la mejor atención de los servicios médicos foráneos se dividió a la República en dos grandes subjefaturas, - - una que atiende la zona norte del país y otra que hace lo mismo en el sur. A la vez, la República se subdivide en seis zonas que controlan a varias entidades federativas, con excepción de los estados de México, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro y Morelos - que corresponden al área peri-metropolitana.

a) Recursos materiales. Para cumplir con su programa de salud, el Instituto contaba en 1974, con

37 hospitales, 3 466 camas censables, 143 clínicas, 3 clínicas de especialidades, y 600 puestos periféricos o consultorios auxiliares.

b) Recursos humanos. El personal que labora en la Subdirección Médica representa el 77.1% de los trabajadores del ISSSTE y se encuentran distribuidos de la siguiente manera: médicos 4 480; enfermeras - 5 125; administrativos 4 850, y en diversos puestos 4 842. En total son 20 735 trabajadores.

c) Servicios dentales. Esta es una Prestación sui géneris dentro de las prestaciones médicas en el ámbito nacional o internacional. En efecto el ISSSTE, con un criterio médico positivo, la otorga a sus derechohabientes que solicitan este servicio. De esta forma satisface una necesidad médica aparentemente secundaria, pero que sin embargo constituye, un recurso muy importante para la salud.

2. Prestaciones Económicas

Sus remotos antecedentes aparecen en la mencionada Dirección de Pensiones Civiles, esta área del Instituto brinda a sus derechohabientes la posibilidad de adquirir bienes materiales. La IV Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, a firma en su Declaración de México, que la tesis central que inspira esta rama de prestaciones es reconocer que "la seguridad social implica la garantía de que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad". (16)

a) Pensiones y jubilaciones. En este renglón las prestaciones que se dan a los trabajadores que han entregado parte importante de su vida al servicio público son las siguientes: pensión por vejez, pensión por invalidez, pensión por causa de muerte y jubilación.

La pensión por vejez se otorga a los 55 años de edad y 15 de servicios e igual tiempo de aportación al fondo, o bien a los 30 años de servicios con el mismo período de contribución al ISSSTE cualquiera

que sea la edad.

Cuando es por edad y años de servicios, la pensión que empieza a otorgarse es el 40% del sueldo regulador cuando el trabajador tiene 15 años de servicios; va aumentando 2.5% por cada año hasta llegar a 95% en el año 29 y al siguiente ya le toca el ciento por ciento del sueldo regulador correspondiente.

La pensión por invalidez requiere 15 años de contribución al fondo; inhabilitación por causas ajenas al desempeño de su cargo y surte efecto a partir de la baja por inhabilitación, que no debe ser anterior al nombramiento.

La pensión por causa de muerte se otorga a la esposa supérstite o hijos menores de 18 años, legítimos, naturales, reconocidos o adoptivos; no hay discriminación en esto. A falta de esposa, se le concede a la concubina si tiene hijos con el trabajador, o si estuvo viviendo con él los últimos 5 años; en el caso de que aparezcan varias con la misma categoría, ninguna tiene derecho al beneficio.

La jubilación es un derecho que tiene el trabajador para retirarse del servicio y recibir los haberes que le corresponden en los términos de la ley con arreglo a la cual se le otorga el ciento por --

(16) Ibidem, p. 138

ciento del sueldo regulador. Sueldo regulador se llama en la legislación del ISSSTE al promedio de los sueldos devengados durante los últimos 3 años, sumados sueldo, sobresueldo y compensación, que es lo que integra al sueldo básico según la ley misma.

b) Préstamos hipotecarios. El ISSSTE otorga préstamos hipotecarios para la obtención de casas, compra de terrenos, redimir pasivo, etc. Este renglón ha tenido mayores avances, sin que quiera decir que haya alcanzado las metas deseables en toda su magnitud. Las características de estos préstamos son: que el trabajador tenga cuando menos 6 meses de servicios; el crédito máximo que otorga actualmente es

de \$ 200,000.00 (Doscientos mil pesos).

c) Préstamos a corto plazo. Los préstamos a corto plazo que otorga el ISSSTE son a trabajadores de base, a trabajadores de base, a trabajadores de confianza y supernumerarios, el importe es hasta por seis meses de sueldo, si las cuotas aportadas por concepto del 6% suman la misma cantidad, o hasta cuatro meses de sueldo si no llenan ese requisito.

d) Indemnización global. Indemnización global es el beneficio que el ISSSTE otorga a los trabajadores que se retiren del servicio sin tener derecho a la pensión, procediéndose de la siguiente manera: si el trabajador ha estado en servicio únicamente de 1 a 4 años se le devuelve el equivalente de las aportaciones que hizo para tener derecho a las prestaciones generales, no así lo de servicio médico, porque ese concepto no se devuelve ya que pudo haberlo utilizado; y si no lo hizo sirvió para otorgar los servicios. Si tiene de 4 a 10 años de servicios se le entrega una cantidad igual al monto de las aportaciones que haya dado más el importe de un mes de sueldo; si tiene de 10 a 14 años de servicios, un importe igual a sus aportaciones y dos meses de sueldo; si tiene de 15 en adelante ya puede hacer uso de la pensión.

e) Adquisiciones de automóviles. Esta nueva prestación se basa en el otorgamiento de préstamos a corto plazo a los trabajadores con la finalidad de adquirir automóviles compactos de tipo económico. De esta manera sin otorgar enganche, ni abonos que mermen la economía familiar, el trabajador resuelve las necesidades relacionadas con el traslado a sus sitios de trabajo y a la vez ayuda a mejorar la comodidad familiar.

3. Servicios Sociales

Pocos campos de la seguridad social provocan tantas y tan complejas discusiones para deslindar su ámbito de acción. No es fácil aquilatarla en toda su dimensión; sólo una tesis general nos puede orientar:

En efecto, una comisión de expertos reunidos en Nueva York en 1959, redactó un informe en donde -

se definen los servicios sociales como "una actividad organizada cuyo objetivo es contribuir a una adaptación mutua entre los individuos y su medio social, adaptación que debe ser expresión del bienestar general de la comunidad y de sus miembros". (17)

Finalmente, y para apoyar la tesis de la Institución, esta misma comisión señala que "al planear un programa de servicios sociales, se deben tener en cuenta factores demográficos y los de desarrollo económico e industrial, así como la política social". (18)

En atención a estos factores, el área de servicios sociales promueve la protección y elevación del poder adquisitivo del salario del trabajador, en los renglones fundamentales como la alimentación, el vestido y la adquisición de satisfactores esenciales para la vida, así como a través de la ayuda que representan las estancias de bienestar infantil, los multifamiliares, etc.

a) Tiendas. El medio más eficaz para lograr mayor poder adquisitivo de salarios es, sin duda, la lucha contra la carestía de la vida, lo cual se logra plenamente en las tiendas de autoservicio, pues en ellas ahorran los derechohabientes hasta un 40% en relación con los precios del mercado. La subdirección de servicios sociales maneja en el país 72 tien

(17) Ibidem, p. 140

(18) Ibidem, p. 141

das, 18 en la capital y 54 en los Estados.

b) Estancias de bienestar infantil. Otro renglón que tiene a su cargo esta subdirección, es el de las llamadas 14 guarderías infantiles, a donde acuden 3 206 hijos de derechohabientes del ISSSTE. Estas guarderías han tenido esa designación tradicional, pero en verdad no son sitios donde se guardan los niños, sino lugares donde deben convivir, donde se les debe crear conducta, donde deben aprender a vivir en solidaridad.

c) Multifamiliares. Considerando que sus de-

rechohábientes tienen derecho a vivir en condiciones decorosas, el ISSSTE construyó y administra a través de esta Subdirección 26 unidades habitacionales, 13 centros habitacionales urbanos y 13 en el interior del país con un total de 8 134 departamentos en que habitan 50 022 personas.

d) Taller de manufacturas. Este taller es el que da terapia ocupacional a los jubilados, quienes ya tienen su haber, que aunque modesto está garantizado a través de su jubilación, pero que están en condiciones de producir algo. Este renglón tendrá que incrementarse porque es bastante útil, no solamente desde el punto de vista económico, por lo que reporta un beneficio a los jubilados, sino porque les da ocupación y más garantía en su lucha por la vida.

e) Velatorio. Otro servicio que presta esta Subdirección, al que no quisiera una referirse porque lleva aparejada una idea de tristeza, de luto y separación, es el velatorio. Pero está cumpliendo un papel de primerísima necesidad, porque se da el servicio al costo mínimo posible sin disminuir su calidad; en algunas ocasiones, también se conceden ayudas para que no paguen todo los derechohábientes, o los familiares del desaparecido. Cabe enfatizar que un buen programa de seguridad social sirve al ser humano desde antes de que nazca hasta su muerte.

4. Servicios Culturales

"Modificar la conducta del trabajador hacia actitudes positivas, capacitarle para que encuentre en el trabajo un fin para realizarse, promover la ocupación activa y familiar del tiempo libre en actividades recreativas; promover al hombre hacia su integración física y espiritual y cambiar las actitudes mentales hacia la solidaridad, hacia el bienestar y la justicia sociales". (19) Son las tesis que inspiran a la Subdirección de Acción Cultural que, no obstante ser de reciente creación, empieza a tener importantes realizaciones.

El CNCA, creador de una conciencia de solidaridad, creado en el régimen del presidente Echeverría, está llamado a ser el impulsor de la revolución admi

ministrativa. El CNCA es una escuela de penetración en la conciencia del pueblo porque a través del trabajo cotidiano los trabajadores que asisten a los cursos que imparte, demuestran que su conducta se modifica por la acción educativa, que se sienten más solidarios ante el público y que cada vez se dan cuenta de la necesidad de poner sus esfuerzos al servicio del pueblo.

Para señalar solamente una parte de su intenso quehacer, basta mencionar que hasta la fecha ha impartido cursos sobre teoría y técnica de la administración pública, actualización administrativa, relaciones humanas, estructura y métodos, relaciones humanas, estudios sobre la Revolución Mexicana, cursos prácticos sobre archivonomía, correspondencia, taquemecanografía, actualización secretarial, organización de oficinas públicas, contabilidad gubernamental, etcétera.

Este Centro de Capacitación se ha extendido ya a todo el ámbito nacional y actualmente tiene el Instituto 60 centros funcionando.

(19) Ibidem, p. 142

5. Programa de la Vivienda

El Lic. Luis Echeverría afirmó: "Cada mexicano merece una morada digna". En el año de 1972, envió al Congreso de la Unión una importante iniciativa que transformó la fracción onceava del artículo 123 Apartado del Estado a los Trabajadores al Servicio del Estado a un beneficio mayor, al crear un Fondo Nacional de la Vivienda constituido con las aportaciones de un 5% sobre los sueldos de los trabajadores, con lo cual se buscan las mejores fórmulas a la solución de sus problemas habitacionales.

Con esto se involucró a los trabajadores federales a un trascendental sistema financiero cuyo antecedente se encuentra en el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), creado el 10. de mayo de 1971.

Las realizaciones del FOVI-ISSSTE, son verdaderamente alentadoras, el derecho a una vivienda cómoda e higiénica para todo mexicano empieza a ser una realidad. El Fondo, tiene una reserva territorial de dos millones de metros cuadrados para la edificación habitacional, desde su creación hasta la fecha, ha financiado 84 "Módulos Sociales", 51 concluidos - con quince mil viviendas asignadas 33 en proceso con 10,900 viviendas dando un total de 25,900 viviendas con un costo aproximado de tres mil quinientos millones de pesos con un promedio de vivienda de ciento cuarenta y un mil pesos.

6. Asociación Nacional de Servicio Social Voluntario

Cabe hacer mención en forma especial a la Asociación Nacional de Servicio Social Voluntario del ISSSTE, formada por mujeres que con un elevado sentido cívico realizan en forma voluntaria una acción trascendente, apoyando con entusiasmo y vocación humanista diversas tareas sociales que el ISSSTE debe realizar en cumplimiento de su fecundo programa de acción.

Dentro de sus variadas manifestaciones de servicio social destaca con singular importancia la actividad del Centro Nacional de Capacitación para el Servicio Social Voluntario, que viene llenando la

(20) Ibidem, p. 143

función de mejorar las acciones de las damas voluntarias del ISSSTE. Así se preparan conociendo nuevos métodos de servicio social y paralelamente se penetran en la filosofía que anima esta patriótica labor.

Para el desempeño de sus tareas la ANASSVO cuenta con 76 comités foráneos y con 2,300 voluntarias en toda la república.

CAPITULO V
LEGISLACION COMPARADA

1. COMENTARIO GENERAL A LA LEY DEL I. S. S. S. T. E.

La Ley que se comenta en su capítulo primero, señala en el artículo 4o. La Dirección de Pensiones Civiles creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925 se transforma en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, - que tendrá el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyo domicilio será la ciudad de México. Este Instituto tiene a su cargo las prestaciones que esta Ley establece, entendiéndose por trabajador; a toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos públicos, mediante designación legal, en virtud de nombramiento siempre que sus cargos sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos. Se aplicará también dicha ley a los pensionistas, así como a los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas.

En su artículo 3o., nos dice que los trabajadores al servicio del Estado tendrán derecho con el carácter de obligatorias a las siguientes prestaciones:

- I. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;
- II. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- III. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;
- IV. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;
- V. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;
- VI. Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador;
- VII. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- VIII. Préstamos hipotecarios;
- IX. Préstamos a corto plazo;
- X. Jubilación;

- XI. Seguro de vejez;
- XII. Seguro de invalidez;
- XIII. Seguro por causa de muerte;
- XIV. Indemnización global.

El artículo 13. Indica que las controversias judiciales que surjan sobre la aplicación de esta -- ley, así como todas aquellas en que el Instituto tuviere el carácter de actor o demandado, serán de la competencia de los Tribunales Federales.

El capítulo segundo que se refiere a los sueldos, cuotas y aportaciones, expresa en el artículo 14 que el sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley se integrará con el sueldo - presupuestal, el sobresueldo y la compensación.

"Sueldo presupuestal" es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento -- del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña, con sujeción al Catálogo de Empleos y al Instructivo para la aplicación del Presupuesto de Egresos.

"Sobresueldo" es la remuneración adicional - concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en - que presta sus servicios.

"Compensación" es la cantidad adicional al - sueldo presupuestal y al sobresueldo que la Federa-- ción otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados -- con su cargo o por servicios especiales que desempeña y que se cubre con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por por Servi-- cios Especiales".

El sueldo básico se tomará en cuenta para de terminar el monto de los seguros, pensiones, subsi-- dios y préstamos que la misma establece.

Todo trabajador comprendido en el artículo 1o. de este ordenamiento, deberá aportar al Institu-- to una cuota obligatoria del ocho por ciento del - -

sueldo básico que disfrute. Dicha cuota se aplicará en la forma siguiente: 2% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, 6% como aportación para tener derecho a las prestaciones señaladas en las fracciones IV a XIV del artículo 3o.

Las entidades y organismos públicos están obligados: a efectuar los descuentos de las cuotas a que se refiere el artículo 15 de esta ley; a enviar al Instituto las nóminas y recibos en que figuren -- los descuentos dentro de los diez días siguientes a la fecha en que debieron hacerse, los pagadores y los encargados de cubrir sueldos serán responsables en -- los términos de esta ley de los actos u omisiones -- que realicen con perjuicio del Instituto o de los -- trabajadores, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa que proceda.

Las entidades y organismos públicos cubrirán al Instituto como aportaciones, los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores: 6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; 0.75% para cubrir íntegramente el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; 6% para cubrir las prestaciones señaladas en las fracciones IV a XIV -- del artículo 3o.

El capítulo tercero habla del seguro de enfermedades no profesionales, consigna en el artículo 22 que en caso de enfermedad no profesional, el trabajador y el pensionista tendrán derecho a las siguientes prestaciones: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesarias desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad. El Reglamento de Servicios Médicos determinará que se entiende por este último concepto.

En caso de enfermos ambulantes, cuyo tratamiento médico no les impida trabajar, el tratamiento de una misma enfermedad se continuará hasta su curación; cuando se trate de un trabajador y la enfermedad lo incapacite para el trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo, o con medio sueldo, con

forme al artículo 85 del Estatuto Jurídico de los -- Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Si al vencer la licencia con medio sueldo continúa la incapacidad, se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo mientras dure la incapacidad, hasta por 52 semanas contadas desde que se inició ésta. Durante la licencia sin goce de sueldo, el Instituto cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad.

También tendrán derecho a asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en caso de enfermedad, la esposa, o a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación; los hijos menores de 18 años; el padre y la madre, si reúnen los siguientes requisitos: que dependan económicamente del trabajador o del pensionista; que dichos familiares no tengan por sí mismos, derechos propios a las prestaciones otorgadas por esta ley.

Seguro de maternidad. La mujer trabajadora, la esposa del trabajador a falta de la esposa la concubina, tendrán derecho a las siguientes prestaciones: asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo, ayuda para la lactancia, cuando según dictamen médico exista incapacidad física para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie hasta por un lapso de seis meses, con posterioridad al nacimiento, una canastilla de maternidad, al nacer el hijo, cuyo costo será señalado periódicamente por el Instituto.

El capítulo cuarto habla del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, establece en su artículo 29 el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en favor de los trabajadores a que se refiere el artículo 1o. de esta ley y, como consecuencia de ello, el Instituto se subrogará en la medida y términos de esta ley en

las obligaciones de las entidades y organismos públicos derivados del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y de las Leyes del Trabajo por cuanto a los mismos riesgos se refiere.

Para los efectos de esta ley serán reputados como accidentes del trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña su trabajo y viceversa.

Se considerarán enfermedades profesionales - las que reúnan las circunstancias y características señaladas en las Leyes del trabajo.

Las prestaciones que concede este capítulo - serán cubiertas íntegramente con la cuota a cargo de las entidades y organismos públicos que señala la -- fracción II del artículo 20 de esta ley. La profesionalidad de los accidentes y enfermedades será calificada técnicamente por el Instituto.

El artículo 32 señala que en caso de accidente o enfermedad profesional, el trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios; - licencia con goce de sueldo íntegro cuando el accidente o enfermedad incapaciten al trabajador para -- desempeñar sus labores. El pago del sueldo se hará - desde el primer día de incapacidad por las entidades y organismos públicos durante los períodos y bajo -- las condiciones establecidas en el artículo 85 del - Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Por el Instituto, desde el día en - que cese la obligación de las entidades y organismos públicos y hasta que termine la incapacidad cuando - ésta sea temporal, o bien hasta que se declare la incapacidad permanente del trabajador. El incapacitado estará obligado en todo tiempo a someterse a los reconocimientos y exámenes médicos que determine el -- Instituto.

El artículo 33 expresa que cuando el trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo profesional, los derechohabientes señalados en el artículo 89 y en el orden que establece, gozarán por un año de una pensión íntegra, equivalente al 100% del sueldo o sueldos que hubiese percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento, disminuyendo dicha pensión en un 10% el segundo año y así sucesivamente en los subsecuentes, hasta llegar a la mitad de la pensión original. Si la muerte es originada por causas ajenas a la incapacidad permanente, sea total o parcial, sólo se entregará a los derechohabientes como única prestación, el importe de seis meses de la cuota disfrutada por el pensionista.

El artículo 37 prescribe que no se considerarán accidentes o enfermedades profesionales: los que ocurran encontrándose el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de narcóticos o estupefacientes, los que se provoquen intencionalmente el trabajador, los que sean resultado de un intento de suicidio, efecto de una riña en que hubiere participado el trabajador u originados por algún delito cometido por éste; los que sean debidos a fuerza mayor extraña al trabajo.

El capítulo quinto se refiere a las prestaciones sociales, expresa en su artículo 38 que el Instituto, en cumplimiento de las fracciones IV y V del artículo 3o. contando con la cooperación y apoyo de los trabajadores, otorgará prestaciones y realizará promociones sociales que mejoren su nivel de vida y el de su familia, mediante una formación social y cultural adecuada y disponiendo de servicios que satisfagan las necesidades de educación, de alimentación y vestido, de descanso y esparcimiento.

Respecto a los subsecuentes artículos, con el propósito de no ser repetitiva puesto que las prestaciones sociales las traté en el capítulo IV de esta tesis, me remito a lo expuesto en dicho capítulo.

El capítulo sexto, habla de las habitaciones para trabajadores, de los préstamos hipotecarios y del fondo de la vivienda, que por haber sido tratadas dichas prestaciones en el capítulo referido me -

remito a lo dicho en el capítulo con antelación citado.

El capítulo séptimo de la ley que se comenta se refiere a los préstamos a corto plazo, al igual que el capítulo octavo que comprende la jubilación y las pensiones por vejez, invalidez y muerte, así como el capítulo noveno que habla de la indemnización global, por haber sido dichas prestaciones objeto de estudio del capítulo anterior, hace posible remitirme a lo expuesto en el capítulo de referencia.

Sólo me falta comentar que las 14 prestaciones estudiadas, pueden calificarse entre las mejores y más amplias del mundo porque abarcan en forma integral la seguridad social para los trabajadores públicos.

2. - ANALOGIAS Y DIFERENCIAS CON LA LEY DEL I. M. S. S.

La primera analogía que se da al equiparar - ambas leyes es la concerniente a la organización y - administración de sus respectivas prestaciones, consistente en que tanto el Instituto de Seguridad y -- Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como el Instituto Mexicano del Seguro Social son organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonios propios.

La primera diferencia que se da al comparar ambas leyes es la consistente a la aplicación de éstas, debido a que la ley del ISSSTE se aplica a toda persona que preste sus servicios a las entidades y - organismos públicos, en tanto que la Ley del Seguro Social se aplica a las personas que se encuentran -- vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio las personas señaladas en los artículos 12 y 13 de su ley.

La siguiente diferencia que es menester subrayar entre ambas leyes, es la relativa a la configuración de sus prestaciones, pues la Ley del ISSSTE - establece en forma integral 14 prestaciones con el -

carácter de obligatorias y la Ley del Seguro Social divide las prestaciones que otorga en dos regímenes; el régimen obligatorio y el régimen voluntario. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y
- IV. Guarderías para hijos de aseguradas.

Otra diferencia sólo en la forma que constituye a la vez una analogía en el fondo que es necesario señalar el equiparar dichas leyes, es la concierne a la cotización pues la Ley del ISSSTE expresa que el sueldo básico se integrará con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, en tanto que la Ley del Seguro Social considera que el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

Con el objeto de no hacer tedioso este trabajo, es menester señalar que las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social a sus derechohabientes, son análogas a las que proporciona la Ley del ISSSTE a los servidores públicos, las diferencias sólo son en cuanto a forma, pues el contenido es el mismo.

La Ley del I.S.S.S.T.E., dispone un capítulo especial para la prescripción y en su artículo 98 determina, que, el derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible y por lo que respecta a las pensiones caídas, las indemnizaciones globales (devolución de cuotas) y cualquier prestación en dinero a cargo del Instituto prescribirán sino son reclamadas en un plazo de tres años contados a partir de la fecha en que hubieran sido exigibles, a favor del Instituto.

Los artículos 99 y 100 de la Ley del ISSSTE, señalan que, en los créditos respecto de los cuales

el Instituto tenga el carácter de acreedor, cualquiera que sea su especie y los que estén a cargo de las entidades y organismos públicos derivados de las obligaciones que esta Ley les señala, prescribirán en el plazo de diez años, contados a partir de la fecha en que sean exigibles, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento.

En síntesis, la Ley del I.S.S.S.T.E., establece la imprescriptibilidad del derecho a la jubilación y a la pensión, y un plazo de tres años para la prescripción de las pensiones caídas, indemnizaciones globales y cualquiera prestación en dinero a cargo del Instituto, en cambio para los créditos de cualquier especie en que tenga carácter de acreedor el Instituto, como los que están a cargo de las entidades y organismos públicos por razón de esta Ley, prescriban en diez años a partir de la fecha en que sean exigibles.

Al comparar las citadas leyes, nos permite observar como analogía la que establece la Ley del Seguro Social en su artículo 280. Es inextinguible el derecho al otorgamiento de una pensión, ayuda asistencial o asignación familiar.

El derecho del Instituto a fijar en cantidad líquida los créditos a su favor, se extingue en el término de cinco años, no sujeto a interrupción ni suspensión, contado a partir de la fecha de la presentación por el patrón del aviso o liquidación o de aquella en que el propio Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación.

Por considerarlo de interés vamos a transcribir el contenido del artículo 279 de la Ley del Seguro Social. Prescribe en un año la obligación del Instituto de pagar a los interesados:

I. Cualquiera mensualidad de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial;

II. Los subsidios por incapacidad para el trabajo y por maternidad;

- III. La ayuda para gastos de funeral; y
- IV. Los finiquitos que establece la Ley.

La obligación de pagar la dote matrimonial - prescribe en seis meses, contados a partir de la fecha de la celebración del matrimonio.

El artículo 277 de la Ley del Seguro Social, dice que la obligación de enterar las cuotas vencidas, prescribirá a los cinco años de la fecha en que se hicieron exigibles, rigiéndose en este caso, por las disposiciones aplicables del Código Fiscal de la Federación, en tanto que la Ley del I.S.S.S.T.E., es omisa en este sentido.

3. LA SEGURIDAD SOCIAL DEL SECTOR PUBLICO EN EL MARCO INTERNACIONAL.

La Conferencia Mundial de Administraciones de Seguridad Social del Sector Público, reunida bajo el término de solidaridad humana y con el fin de estudiar y encontrar soluciones a las justas aspiraciones de los empleados de la función pública, dió principio el día 6 de octubre de 1975, en el marco de las instalaciones anexas a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (1)

La Asociación Internacional de Seguridad Social y el ISSSTE fueron las organizaciones que auspiciaron y llevaron a cabo este acto, en el cual participaron los miembros de la AISS.

- (1) "Memoria de la Conferencia Mundial de Administraciones de Seguridad Social del Sector Público". Tomo I, p. 61 Editorial ISSSTE.

4.- SEGURIDAD SOCIAL COMPARADA (EUROPA)

ALEMANIA FEDERAL

"En las administraciones del gobierno federal de los Lander, de los municipios, de las instituciones económicas sin personalidad jurídica propia, de los ferrocarriles federales, del servicio de correos federal, se registraba el 30 de junio de 1975 un número de 3 421 092 asalariados (trabajadores de

los servicios públicos). Este efectivo se desglosa entre funcionarios, empleados y obreros. La distinción entre estos tres grupos de asalariados estriba en sus estatutos. Las relaciones de trabajo de los empleados y obreros con el Estado están cubiertas por el derecho privado. Sus condiciones de trabajo se rigen por convenio colectivo. En cambio, los funcionarios están sometidos a condiciones de servicio de derecho público. Estas condiciones se fijan en la legislación, los funcionarios (1,5 millones) están protegidos por un régimen de previsión respecto al cual no tienen que pagar cotizaciones. Sus empleados son los que asumen esta obligación. Por el contrario, -- los obreros (837 000) y empleados (1,04 millones) -- del sector público están en su mayoría afiliados al régimen de seguridad social. No existe un organismo de seguro especial para esas categorías. Por consiguiente, son componentes para las diversas ramas los organismos oficiales del seguro de enfermedad, accidentes y de vejez, los riesgos cubiertos, son vejez, invalidez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como las cargas familiares". (2)

FRANCIA

En Francia, la situación de la seguridad social para los trabajadores del sector público es sumamente compleja. En este país, la estructura del sis

- (2) "Memoria de la Conferencia Mundial de Administraciones de Seguridad Social del Sector Público". Editorial ISSSTE, p. 23 tomo II.

tema de protección social para el sector público es de tal índole que no se presta a una sistematización completa en un régimen único. Los regímenes franceses para funcionarios y obreros del Estado, los agentes al servicio de las colectividades locales, los del servicio de electricidad y gas, han de estar comprendidos, al parecer, en la categoría de países donde existe un régimen único para ciertas formas de seguridad social y regímenes separados para otras formas. De hecho, las prestaciones de los regímenes mencionados en materia de seguro de enfermedad y de se-

guro de maternidad las conceden (en especie) los organismos del régimen general, mientras que las indemnizaciones diarias, las pensiones (por invalidez, vejez y accidentes del trabajo y muerte), así como las asignaciones familiares, corren por cuenta del Estado, de la colectividad o de la Caja de Retiro.

El régimen francés para los trabajadores del sector público tiene el carácter siguiente: "Los funcionarios (cuyo número es de 1 060 000) están protegidos por el régimen general, mediante prestaciones en especie, contra los riesgos de enfermedad y maternidad, y por el Estado en lo relativo a la vejez, invalidez y muerte, accidentes y asignaciones familiares. El personal obrero del Estado (318 000) se halla protegido por el régimen general, mediante prestaciones en especie, contra los riesgos de enfermedad y maternidad, y por el Estado por lo que toca a la vejez, invalidez, muerte, accidentes y asignaciones familiares. Los agentes al servicio de las colectividades locales (390 000) están protegidos, mediante prestaciones en especie, contra los riesgos de enfermedad y maternidad por el régimen general; en cuanto a vejez, invalidez y muerte por la Caja Nacional de Retiro de los Agentes de las Colectividades Locales; por último, en lo relativo a la indemnización en caso de enfermedad y de accidentes y a las asignaciones familiares, por la colectividad local. Los agentes no titulares al servicio del Estado están protegidos por el régimen general de la seguridad social y, hasta 1970, a título complementario en caso de vejez, por el régimen de la Institución General de Retiro de los Agentes No titulares del Estado (IGRANTE) y, si es necesario, por la institución de prevención de los Agentes Contractuales y Temporales del Estado (IPACTE). Los agentes no titulares de las colectividades locales están afiliados también al régimen general de la seguridad social, pero no se beneficiaban de la garantía complementaria para el riesgo de vejez sino a condición de pertenecer a una colectividad adherida a los regímenes antes citados de la IGRANTE y de la IPACTE. En virtud de un decreto del 28 de diciembre de 1970, estos dos regímenes complementarios han sido sustituidos por un régimen complementario único, a saber, el de la Institución de Re-

tiro Complementario de los Agentes No titulares del Estado y de las Colectividades Públicas (IRCANTEC). Esta Institución complementaria de retiro tiene la obligación de confiar las operaciones administrativas del régimen a la Caja Nacional de Previsión; la sede de la institución se encuentra en la Caja de Pagos y Consignaciones de París. Las categorías de trabajadores del sector público pertenecientes a los regímenes especiales son: los trabajadores protegidos de la Sociedad Nacional de Ferrocarriles que, en 1969, eran unos 300 000 en lo relativo a los agentes activos de la Sociedad, y 430 000 en lo relativo a los agentes jubilados beneficiarios de pensiones. En 1974 no eran más que 280 000 y 420 000, respectivamente. Los trabajadores reciben prestaciones en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y accidentes, así como asignaciones familiares. Los organismos que conceden las prestaciones son la Caja Nacional de Retiro de la Sociedad y la Caja Nacional de Previsión de la Sociedad. Los trabajadores protegidos de la Regie Autonoma de Transportes Parisinos son unos 35 000 y ésta asegura a su propio personal permanente contra la totalidad de los riesgos. Los militares (unos 400 000), además de beneficiarse del Régimen de Pensiones del Personal Civil del Estado, perciben prestaciones de asistencia en caso de enfermedad y maternidad de la Caja Nacional Militar de Seguridad Social, otra institución particular francesa. Los Agentes al servicio del Banco de Francia y de la Compañía General de Suministro de Agua (cuyo número global es de 30 000) están asegurados respectivamente en la Caja de Previsión de Enfermedad del Banco de Francia y en la Caja de Retiro de la Compañía General de Suministro de Agua, siendo ambas instituciones particulares. Asimismo, los agentes al Servicio de la Electricidad y gas de Francia están asegurados en lo relativo al pago de las prestaciones en dinero por la empresa misma". (3)

Comentario: Según se desprende de la exposición precedente, en Francia no se puede hablar exactamente de regímenes especiales que sustituyen íntegramente al régimen general. Por lo demás, los regímenes de sustitución conciernen a determinados riesgos. En cambio, las indemnizaciones diarias en caso de enfermedad y de maternidad concedidas por el Esta

do son de carácter netamente complementario, puesto que se agrega a las prestaciones exclusivamente sanitarias otorgadas por el régimen general. La razón -- histórico-social de la complejidad de sistemas tales como el de Francia puede encontrarse en la antigüedad de las instituciones jurídicas que constituyen -- el fundamento de las distintas categorías de asegurados, así como en la antigüedad de las instituciones de previsión que han aparecido progresivamente con -- un carácter particularmente complementario ante todo. De suerte que, si el cuadro puede parecer compacto -- (y la protección es efectivamente de carácter general), se trata en realidad de un mosaico de instituciones complementarias.

REINO UNIDO

En el Reino Unido ha existido desde hace muchos años un sistema de seguridad social casi completo, en virtud del cual el Estado ha sido responsable en todos los casos de la provisión de prestaciones a todas las categorías de trabajadores.

(3) Op. Cit., p. 79, tomo II

"Los regímenes de seguro nacional, salud nacional y asignaciones familiares se aplican ahora a todos los trabajadores, incluyendo a los del sector público. La administración de estos regímenes se halla centralizada en el Ministerio de Salud y de Servicios Sociales de Londres, con excepción de los servicios de salud de Escocia y del País de Gales que -- son administrados por el Ministerio del Interior y -- de Salud de Escocia y por la Oficina del País de Gales, respectivamente. En Irlanda del Norte, todos -- los regímenes son administrados por el Ministerio de Salud y Servicios Sociales del país". (4)

Junto a estas prestaciones de tipo general, existen ciertas formas de cobertura que no pueden -- formalmente integrarse al régimen de seguridad social del Estado.

Todos los trabajadores del sector público -- cuentan con regímenes de pensiones profesionales bien

estructurados además de las prestaciones que concede el régimen del Estado. Los mencionados regímenes conceden pensiones de jubilación a los funcionarios públicos y a sus viudas e hijos, prestaciones por enfermedad y accidentes e indemnizaciones por este concepto, prestaciones por muerte e indemnizaciones por despido. Las prestaciones se basan en el salario percibido en el momento de fallecer o en el momento de la jubilación y, salvo las prestaciones a tanto alzado, se adaptan a las fluctuaciones del costo de la vida. Existen arreglos para transferir los derechos a pensiones entre los regímenes del sector público y del privado y dentro de estos mismos. Estos regímenes los coordina el Ministerio del Servicio Civil en Londres, lo que determina una amplia uniformidad de las prestaciones concedidas.

BULGARIA

La Sra. Anastasia Entcheva, Especialista en Jefe de la Dirección de Seguros Sociales del Estado de Bulgaria, informó: "que en la actualidad en Bulga

(4) Op. Cit., p. 141, tomo II

ria la Seguridad Social obligatoria cubre el 99.8% - de los trabajadores, abarcando a todos los funcionarios obreros a otros funcionarios de cooperativa y a otras personas que están en los otros sectores de la Economía Nacional. La gestión de la Seguridad Social para los riesgos a corto plazo, por enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, etc., es asumida por el Sindicato, de esta manera se garantiza al trabajador una participación directa dentro de la gestión de la seguridad misma. El Sindicato proporciona tarjetas especiales a las personas que tienen necesidad de un tratamiento profiláctico y de una nutrición curativa, reparten tarjetas de descanso; determinan los lugares de readaptación, ejercen un control del régimen curativo y trabajan para lograr una coordinación estrecha entre los organismos de Salubridad".

(5)

(5) Op. Cit., p. 97, tomo I

El Sr. Mladen Sireniakov, Presidente del Sindicato de Trabajadores de las Instituciones Administrativas y de las Organizaciones de Masas en Bulgaria, manifestó: "que el intercambio de ideas contribuirá a enriquecer y mejorar la seguridad de los trabajadores. Las indemnizaciones en especie, prestaciones y pensiones son igualmente para todos los asegurados, siendo las prestaciones de la seguridad social financiadas por cuotas a cargo de la empresa. La atención médica es enteramente gratuita y a cargo del Estado. La Seguridad Social, se realiza a través de los sindicatos; en lo que respecta a los asegurados les da la posibilidad de participar directamente en su realización y dirección. El trabajo práctico se lleva a cabo en los organismos centrales y locales de los sindicatos que están en las empresas respectivas. Los sindicatos son responsables de los trabajadores y de las pensiones, en el caso de que el asegurador use una tarjeta del fondo de reposo, el pago hasta en un 45% del valor real del reposo le es cubierto. La diferencia que hace el valor total la cubre la seguridad social. El total de las prestaciones es elevado, alcanza del 60 al 90% de la remuneración de acuerdo con los años de servicio, éstas son también cubiertas por las pensiones. Además, se conceden pensiones sociales a las personas ancianas de ingresos bajos, así como a los inválidos teniendo en cuenta los años de servicio. Para lograr el mejoramiento en la seguridad social, se prevén una serie de medidas en el campo de las pensiones, está previsto un mejoramiento y un aumento en los montos de las pensiones, así como su adaptación periódica a las modificaciones de las condiciones económicas-sociales. En el presente los esfuerzos son dirigidos hacia la realización fructífera de sus objetivos, así como el mejoramiento de la seguridad de los trabajadores, y su transformación en una seguridad social que cubra a toda la población búlgara". (6)

5.- SEGURIDAD SOCIAL COMPARADA (ASIA)

RUSIA

La Dra. Lidia Novak, Jefe del Departamento de Seguridad Social del Consejo Central de los Sindicatos de la U.R.S.S., informó "El seguro social en -

La U.R.S.S., está estructurado sobre principios elaborados por el fundador de nuestro Estado, Vladimir Illich Lenin y se perfecciona constantemente gracias al desarrollo de la economía nacional. El sistema del seguro social, garantiza a todos los trabajadores, - incluyendo a todos los empleados de las empresas, organizaciones y oficinas estatales, así como a sus familias, asistencia material en caso de jubilarse, de incapacidad temporal de trabajo, invalidez y abarca un vasto círculo de medidas de profilaxis para proteger la salud. Los sindicatos ejercen las funciones del seguro social de los trabajadores, los fundamentos de esta labor consisten en que los mismos están profundamente interesados en elevar el bienestar de los obreros y los empleados; se esfuerzan por proteger su salud y participan activamente en la realización de vastas medidas socioeconómicas y de sanidad tomadas por el Estado. El seguro social corre por completo a cargo del Estado. De ahí que los trabaja-

(6) Op. Cit., pp. 101-102, tomo I

dores no aportan cuotas al fondo de la seguridad social. La subvención por enfermedad se concede sin limitaciones de plazo alguno, es decir, hasta que el enfermo se reponga completamente o hasta conferirla al grupo de invalidez; tras lo cual, se le otorga la jubilación. La seguridad social se lleva a cabo en circunstancias de asistencia médica gratuita para todos los trabajadores, misma que corre a cargo del Estado". (7)

IRAN

El Sr. Heydar Gholi Emrani, Ministro de Bienestar Social y Director Gerente y Jefe del Consejo de Directores de la Organización de Seguros Sociales de Irán Informó: "En Irán los empleados del Estado - están protegidos por un régimen especial de seguro de pensiones para los riesgos de vejez, invalidez y muerte. En lo que atañe al seguro de enfermedad y maternidad, estos empleados cuentan ahora con el régimen general al igual que los trabajadores del Sector privado. Lo mismo ocurre con los trabajadores ferroviarios, y con los empleados de correos, de las empresas de electricidad y suministro de agua, así co-

mo de las diferentes administraciones". (8)

ISRAEL

El Sr. Leonard Szpirman, Médico Miembro de la Directiva Nacional del Kupat Holim-Leumit de Israel, informó: "Que el seguro contra accidentes adquiere cada vez más relevancia ya que en los últimos años han llegado a 100 000 accidentes por año. Por tal razón se le ha dado a este problema la importancia no sólo en la parte de la legislación sino también en la parte de la rehabilitación y más que nada en la parte de la prevención de accidentes. La ley del seguro contra accidentes en Israel abarca a toda la población de obreros y empleados, agricultores y también a las personas independientes que se asegu-

(7) Op. Cit., pp. 95-96, tomo I

(8) Ibidem, p. 99, tomo I

ran en el Instituto Nacional del Seguro contra Accidentes del Trabajo. Respecto a la Ley de Enfermedades Profesionales se tiene la Ley aprobada por el Parlamento de 35 enfermedades profesionales y que para diagnosticar este tipo de enfermedades existen los servicios de medicina del trabajo que son los responsables del control sistemático de la población obrera. En Israel, los trabajadores al servicio del Estado se benefician de prestaciones del seguro social, a saber, de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. El régimen que es administrado por el Servicio de Contabilidad General del Ministerio de Finanzas, juntamente con la Comisión del Servicio Civil, constituye una forma de régimen especial. Están protegidos por este régimen en particular los funcionarios civiles, los agentes de la seguridad nacional y el personal docente. Los miembros de las fuerzas armadas dependen directamente del Ministerio de Defensa, que les concede pensiones establecidas de acuerdo al arreglo por número de años de servicio cumplidos. Un régimen de pensiones especial, que es más o menos análogo al régimen del Estado, protege a los trabajadores al servicio de las administraciones locales". (9)

(9) Ibidem, pp. 109-110, tomo I

6. SEGURIDAD SOCIAL COMPARADA (AMERICA)

CANADA

En Canadá, los trabajadores del sector público están protegidos contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte mediante un sistema complejo, compuesto de diversas integraciones entre regímenes generales y regímenes especiales.

Como ya se ha señalado con respecto a otros países, el concepto de régimen especial no se aplica rigurosamente, pero se incluyen en él, además de las prestaciones de sustitución, las prestaciones complementarias. Este fenómeno se presenta sobre todo en los países (generalmente anglosajones) donde se asegura por lo menos un mínimo de prestaciones a todos los ciudadanos; además de este mínimo, hay también prestaciones de considerable alcance, concedidas por Cajas distintas según las categorías y, a veces, según las circunscripciones territoriales.

El sistema canadiense se caracteriza por los diversos regímenes de prestaciones que se compen---tran hasta un grado que varía según la provincia. En las diez provincias, la institución administradora es el gobierno de cada provincia. Además existe un gran número de autoridades municipales en cada provincia.

"Las pensiones de vejez se componen de cierto número de elementos a saber, las prestaciones del régimen general de vejez, el suplemento garantizado que se paga con arreglo a ciertas restricciones relativas a los ingresos del beneficiario, las pensiones relacionadas con los ingresos que se pagan en virtud de los Programas de Pensiones del Canadá y Quebec - (todas estas prestaciones se adaptan a los índices de precios de consumo que rigen en Canadá), así como las pensiones que paga el empleador, el gobierno federal y las provincias y municipios (algunos de los regímenes de empleadores), conceden prestaciones de pensiones principales para los trabajadores del sector público, es decir, los funcionarios civiles, el personal docente y los empleados de la empresa Hydro

Quebec. Los dos primeros regímenes los administra el Subministro adjunto de Finanzas, y el tercero la Hydro-Quebec. En lo que respecta a las pensiones de invalidez y sobrevivientes, los trabajadores del sector público que contribuyen a los programas de Pensiones del Canadá y Quebec, perciben las prestaciones concedidas en virtud de estos programas, beneficiándose también de estas prestaciones en virtud de los regímenes de pensiones del servicio público administrados por sus empleadores. En cuanto a las personas protegidas, se estimaba en 1965, en unos 742 000 empleados de los gobiernos federal, providencial y municipal, sin incluir los miembros de las fuerzas armadas. Casi todos estos miembros estaban asegurados por el régimen general de pensiones de vejez. Además, desde 1966, todos ellos han estado protegidos prácticamente por los Programas de Pensiones de Canadá y Quebec en relación con las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. Por último, una importante mayoría está protegida por diversos regímenes sectoriales contributivos. En lo referente al seguro de enfermedad por lo que atañe a la asistencia médica y al tratamiento en hospital, los trabajadores del sector público tienen derecho a tratamiento en hospital en virtud de la legislación dictada por las provincias de acuerdo con la ley sobre el seguro de hospital canadiense. En las provincias que cuentan con regímenes públicos de seguro de asistencia médica, los trabajadores del sector público están cubiertos automáticamente por dichos regímenes. Un número apreciable de trabajadores del sector público disfrutaban también de asistencia suplementaria por enfermedad, costeada por ellos mismos y también por el gobierno. No existe un régimen general de seguro de maternidad, pero en ciertos casos los trabajadores del sector público tienen derecho, en virtud de sus contratos de servicio, a ciertas prestaciones. En virtud de la ley del seguro de desempleo, las mujeres ocupadas en un empleo asegurable pueden recibir prestaciones de maternidad por interrupción de los ingresos debido a embarazo. Estas prestaciones son de 2/3 del promedio de ingresos semanales asegurables y se pagan durante ocho semanas antes del parto, durante la semana del parto y seis semanas después de éste. En cuanto a las asignaciones familiares de los trabajadores del

sector público, éstos, a semejanza de todas las personas residentes en el país están protegidos por el régimen federal". (10)

Comentario: De lo que antecede se puede inferir lo difícil que es dar una definición precisa del término "asegurados". Si este término significa, el trabajador que disfruta de un mínimo de protección contra los riesgos sociales; cabe decir que los trabajadores del sector público están incluidos en el régimen federal sin distinción alguna en lo referen-

(10) Op. Cit., pp. 47-48, tomo II

te a las condiciones de calificación o al lugar de residencia. Por otra parte, si el término considera como tal a un trabajador que recibe prestaciones basadas en las cotizaciones, cabe decir que en Canadá existen regímenes de prestaciones especiales o suplementarias para los trabajadores del sector público.

CUBA

En Cuba, la seguridad social de los trabajadores del sector público se confía a la Dirección de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo; se trata pues, de un organismo de carácter estrictamente estatal. La ley que rige este régimen es de fecha reciente: ley núm 1100, de 27 de marzo de 1963.

El señor Vicente García, Director de Higiene y Epidemiología del Ministerio de Salud Pública de Cuba, informó: "En Cuba se otorgan prestaciones en especie, en servicio y económicas a todos los trabajadores sin distinción de sectores. En los centros laborales más importantes de Cuba hay un trabajador dedicado a la protección e higiene de los trabajadores que en cada fábrica, asume directamente la responsabilidad de velar por la educación sanitaria para evitar los accidentes de trabajo, cumpliendo las medidas dictadas por el personal técnico de Salud Pública. Los asegurados son todos los trabajadores del sector del empleo público: los trabajadores al servicio del Estado, de las provincias, municipios, organismos autónomos. Su número total es de 170 000. Los

riesgos cubiertos son: vejez, invalidez, sobrevivientes, enfermedad, maternidad y accidentes. No se prevén asignaciones familiares". (11)

ESTADOS UNIDOS

Dada la estructura federativa de los Estados Unidos, se entiende por trabajadores del sector público los que están al servicio de cada uno de los estados y condados y de cada administración local, así como el personal de la Administración Federal.

(11) Op. Cit. p. 108, tomo I

"El número total de miembros de la función y del servicio público era, en 1967, de 9,9 millones de personas, y el de los trabajadores al servicio del Gobierno Federal, de 2,8 millones. El personal de plantilla del Gobierno Federal dispone de una Caja de Pensiones propia. El personal federal que no es de plantilla, o sea unas 160 000 personas, se halla cubierto por el régimen federal del seguro de vejez, sobrevivientes o invalidez. Este régimen forma parte de la Administración de la Seguridad Social -- que depende del Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social, que es una administración pública y concede pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. Los trabajadores al servicio del Gobierno Federal perciben beneficios de un régimen por separado de seguro de enfermedad, maternidad y accidentes del trabajo. Los trabajadores al servicio de los Estados y de las administraciones locales están protegidos en su mayoría también contra los riesgos de enfermedad y de accidentes por mediación de regímenes especiales administrados por Cajas autónomas. La Caja de Jubilación de la Función Pública del Gobierno Federal es responsable del pago de las pensiones. Dependien de esta Caja los funcionarios nombrados o elegidos y los empleados de las ramas ejecutivas, judiciales y legislativas de la administración Federal, exceptuando a las personas excluidas en virtud de leyes y reglamentos especiales tales como el Presidente de los Estados Unidos. Esta Caja concede pensiones anuales de jubilación, invalidez y sobrevivientes (viudas, viudos e hijos menores). El importe de

Las prestaciones se determina en función de la remuneración percibidas por el interesado y su antigüedad de servicio. Al jubilarse, el interesado puede optar por una renta reducida para constituir una renta de viudedad en favor de su esposa. El plan de prestaciones por concepto de asistencia médica de que se beneficia el personal federal comprende una serie de regímenes de seguro especiales, destinados a las diversas categorías de personal. La afiliación es facultativa y las prestaciones se conceden en caso de hospitalización y de asistencia médica. Por último se prevén para el personal del Gobierno Federal licencias obligatorias por enfermedad y maternidad, indemnizaciones de desempleo concedidas en virtud de planes administrados a nivel de los Estados y de un régimen de indemnizaciones por accidentes administrado a nivel federal". (12)

Comentario: Los sistemas de asistencia y de seguro que actúan en los Estados Unidos son tan variados que parece prácticamente imposible describir todas las medidas de seguridad social complementarias y sustitutivas que se prevén en este país en favor de los trabajadores del sector público.

7. SEGURIDAD SOCIAL COMPARADA (AFRICA)

MARRUECOS

"En Marruecos, la seguridad social de los trabajadores del sector público la administra la Caja Nacional Marroquí de los Organismos de Previsión social del Personal de las Administraciones y Servicios Públicos; se trata de una Caja de carácter nacional que agrupa diversas mutuas. El estado participa en la financiación de esta Caja mediante una subvención que se reparte entre las distintas mutuas en cuestión. Los asegurados son los agentes al servicio de las administraciones del Estado y de los servicios públicos cuyo efectivo global se eleva a 122 458. La Caja concede prestaciones relativas al seguro contra el riesgo de enfermedad-maternidad". (13)

(12) Op. Cit., pp. 71-72, tomo II

(13) Ibidem., p. 113, tomo II

SOMALIA

"En Somalia, la protección de los trabajadores del sector público incumbe a la Caja de Seguro Social de la República de Somalia, que es un organismo de derecho público de gestión autónoma. El número de asegurados es de 4 150, repartidos de la siguiente forma: 3 500 trabajadores al servicio del Estado, 400 al servicio de los municipios, 250 al servicio de los organismos de derecho público. El único riesgo cubierto por dicha Caja es el de accidentes del trabajo". (14)

(14) Ibidem., P. 145, tomo II

TUNEZ

"En Túnez, la protección de los trabajadores del sector público incumbe a la Caja Nacional de Retiro, que es un servicio dependiente del Ministerio del Plan y de la Economía Nacional. El número de asegurados alcanza un total de 57 893 repartidos de la siguiente forma: 33 216 trabajadores que forman parte del cuadro, 13 677 trabajadores eventuales, 7 400 obreros del Estado y 3 600 trabajadores ferroviarios. La Caja gestiona en favor de estas categorías el régimen de invalidez, vejez y muerte, así como el seguro de enfermedad. Además, esta Caja paga asignaciones familiares a los agentes jubilados del Estado -- por concepto de sus hijos menores. En lo que concierne a los agentes del Estado en actividad, el servicio de las asignaciones familiares y la indemnización por accidentes del trabajo y de enfermedades -- profesionales corren a cargo directamente y sin contrapartida del Estado. En cuanto a los oficiales del ejército, éstos se hallan incorporados a la Caja Nacional únicamente para los riesgos de invalidez y vejez. Respecto a los otros riesgos, se encargan de ellos los servicios sociales del ejército". (15)

ZAIRE

"En Zaire, la seguridad social de los trabajadores del sector público la administra la Caja de seguros cuya sede, hasta el 30 de junio de 1960, de-

pendía del Ministerio de Asuntos africanos en Bruselas y desde entonces depende del Ministerio de la Administración Pública en Kinshasa, se trata de un organismo puramente gubernamental que forma parte de dicho Ministerio. En 1963, los asegurados pertenecientes a la categoría de los trabajadores al servicio del Estado en actividad eran 20 094. Los riesgos cubiertos se limitaban a la vejez, invalidez y muerte". (16)

(15) Ibidem, p. 155

(16) Ibidem, p. 165

8. SEGURIDAD SOCIAL COMPARADA (OCEANIA)

AUSTRALIA

"En Australia no existe un régimen único para la protección social de los trabajadores del sector público; las prestaciones concedidas se desglosan en dos grupos: las concedidas por concepto de asalariados y las concedidas a título de ciudadanos australianos antes y después de terminar el empleo en virtud de la legislación general de seguridad social u otra pertinente. Los regímenes de pensiones para los trabajadores del sector público son, regímenes de prestaciones de jubilación a diferencia de múltiples regímenes del sector privado que conceden principalmente sumas a tanto alzado, las prestaciones para los trabajadores del sector público se suelen conceder inmediatamente al ingresar en sus respectivos regímenes, sin cumplir un período de calificación y comprenden el riesgo de invalidez o muerte por causas profesionales así como la jubilación al alcanzar una edad límite fijada para el retiro; estas edades varían entre 60 y 65 para los asalariados civiles y entre 35 y 60 cuando se trata de los miembros de las fuerzas armadas. Las prestaciones máximas de jubilación para un asalariado oscilan entre 66 por ciento del salario final y 100 por ciento (en algunos casos), mientras que las prestaciones de viudas oscilan entre 50 y 66 2/3 por ciento de las pensiones contributivas. Existen más de 90 regímenes de pensiones profesionales para unos 750 000 cotizantes y 143 000 pensionistas en todos los niveles públicos, existe una amplia gama de condiciones para el pago -

de las cotizaciones y distintas escalas de prestaciones; pueden existir elementos no contributivos dentro de un régimen contributivo, así como la posibilidad de conservar o transferir los derechos a prestaciones entre diversos regímenes profesionales. Condiciones de empleo; continuación del pago del salario o sueldo durante la ausencia debida a accidente o enfermedad a base de dos semanas a medio salario anualmente, susceptibles de acumulación, con un máximo de 12 meses con salario entero y seis meses sin salario; continuación del pago del salario o sueldo a las trabajadoras durante la licencia por maternidad a base de 12 semanas de salario completo más cualquier licencia por enfermedad o permiso anual no cumplidos, hasta un máximo de 12 meses ininterrumpidos; continuación del pago del salario o sueldo o bien prestaciones a tanto alzado como indemnización por accidente o enfermedad, originado por el trabajo o en el curso del mismo; concesión de vivienda con alquiler médico en las zonas alejadas. Se están introduciendo amplios cambios en las disposiciones relativas a la seguridad social en Australia. En los últimos tiempos, las prestaciones de seguridad social no contributivas para los trabajadores del sector público comprendían: asignaciones por hijos y asignaciones para estudios, prestaciones de maternidad, prestaciones de enfermedad y desempleo, pensiones de invalidez, de vejez y de viudez. A excepción de las asignaciones para hijos y de maternidad, estas prestaciones han sido sometidas a ciertas condiciones relativas a la comprobación de los recursos disponibles. A partir del 1o. de julio de 1975 se han introducido las prestaciones gratuitas de tipo médico, de hospital y farmacéutico para todos los ciudadanos. En los casos de aplicación de la comprobación de los recursos, -- las prestaciones para los trabajadores del sector público, bajo el régimen de pensiones profesionales, -- serían prestaciones primarias, mientras que las prestaciones de la seguridad social serían adicionales o suplementarias. Entre las demás prestaciones de la seguridad social de tipo no contributivo, aplicadas de una manera general, aunque de carácter especial, -- figuran las prestaciones a los trabajadores veteranos o de repatriación con carácter de indemnización, por concepto de invalidez originada por el servicio

en las fuerzas armadas, las cuales se pagan sin la comprobación de los recursos, así como la indemnización a los trabajadores del sector público, por invalidez originada por causa del trabajo o en el curso de éste". (17)

(17) Op. Cit., pp. 29-30-31, tomo II

NUEVA ZELANDIA

Nueva Zelandia es un país donde la seguridad social ha conocido un desarrollo rápido y vigoroso.

"Toda la población se beneficia de las prestaciones a título de todos los riesgos sociales tradicionales. Los trabajadores del sector público se benefician, además, de prestaciones suplementarias concedidas por Cajas distintas que se nutren de cotizaciones que representan un porcentaje de la remuneración. Las instituciones que administran estas Cajas son el Consejo de Pensiones de los Funcionarios (Government Superannuation Board) cerca de la División de Pensiones del Tesoro (Superannuation Division of the Treasury) y la Caja Nacional de Previsión Social (National Provident Fund Board), también cerca de la División de Pensiones. Se trata de ramas de la administración gestionadas por Consejos que están compuestos, respectivamente, de trece y de siete miembros, que conceden a los afiliados pensiones de vejez y de invalidez, y a los miembros de la familia, pensiones en caso de fallecimiento del asegurado. La primera de estas instituciones asegura a unos 76 486 trabajadores al servicio de todos los Ministerios del Estado, incluyendo al personal de los Ferrocarriles, de Correos y a los miembros de las Fuerzas Armadas. La segunda asegura a 11 464 trabajadores al servicio de las administraciones locales, de los organismos paraestatales y de otros organismos de derecho público. El sistema contributivo se basa en porcentajes fijos de la remuneración, mientras que las pensiones están en relación con la remuneración o con la duración de los servicios. Todas las pensiones se pagan en forma de anualidades, a menos que el cotizante que finaliza sus servicios quiera percibir un capital máximo de un cuarto de la prestación glo-

bal. El derecho a las prestaciones en concepto de retiro lo origina la edad y la duración de servicios". (18)

(18) "Memoria de la Conferencia Mundial de Administraciones de Seguridad Social del Sector Público". p. 123, tomo II

9. OBSERVACIONES GENERALES

La protección social de los trabajadores del sector público difiere no sólo según el país, sino también, en determinados casos, dentro del mismo sector público. Si bien en la mayoría de los países, los trabajadores del sector público están protegidos por regímenes especiales, ciertas categorías de trabajadores pueden depender del régimen general.

En varios países se han creado regímenes separados en favor de los funcionarios (los agentes del gobierno central o federal, de las provincias y de los municipios pueden incluso tener su propio régimen), los militares de carrera, el personal de organismos de utilidad pública, los trabajadores de las industrias nacionalizadas tales como las minas, los ferrocarriles, la electricidad y el gas, el petróleo, el tabaco, las instalaciones portuarias, etc.

En ciertos países, los trabajadores del sector público están protegidos por el régimen aplicable al conjunto de la población residente y se benefician, además, con prestaciones complementarias que se conceden por concepto de regímenes facultativos u obligatorios creados en favor de esta categoría de trabajadores.

En el ámbito internacional las diferencias de la seguridad social en diversos aspectos y en la infinita variedad de las modalidades de su aplicación son notables, en este sentido se establece por lo general distinciones entre: los regímenes generales aplicables a la mayor parte de los ciudadanos, los regímenes complementarios de que va acompañado el régimen general con miras a una mejor adaptación de las prestaciones a las necesidades particulares y

a las posibilidades propias de las distintas categorías de beneficiarios, y los regímenes especiales -- sistema de prestaciones previstas para los individuos pertenecientes a categorías determinadas. En -- realidad, el concepto de régimen especial no es completamente claro y definido, pues su contenido puede variar según el país, el significado de clasificaciones internacionales, escapa a las exigencias de la -- exactitud jurídica. De ello resulta un riesgo al admitir un concepto suficientemente preciso, aunque poco utilizable, o bien una noción muy dilatada pero -- que no se defina. Las situaciones existentes en los distintos países en materia de seguridad social de -- los trabajadores del sector público, según se desprende del estudio realizado en este capítulo, no se prestan a una clasificación exacta. En realidad existen países donde se encuentran diferencias de trato o de organización para los miembros del sector público, considerados en su conjunto, con relación a los demás trabajadores o ciudadanos, o bien con las -- otras personas que residen en su país, según el sistema en vigor. La organización de la seguridad social en el mundo es en realidad sumamente variada, -- lo que motiva que las clasificaciones efectuadas con arreglo a modalidades que exigen la inserción de datos muy poco homogéneos conduzcan inevitablemente a conclusiones muy poco precisas. La dimensión que adquiere la seguridad social en el ámbito mundial, es de marcado relieve debido a que en ciertos países el sector público se halla protegido por un régimen general que abarca todos los riesgos, y en otros países el sector público está protegido mediante regímenes particulares (regímenes especiales o complementarios) contra un riesgo mínimo.

Se puede afirmar sin vacilar que los trabajadores del sector público son objeto en la mayor parte de los países, de un trato diferente si se les -- compara con los trabajadores del sector privado, y pueden ser asimilados a las categorías especiales -- (gente de mar, mineros, etcétera), para las cuales -- se observa muy a menudo la existencia de tratos particulares en el ámbito del sector privado. Entre los países que cuentan con regímenes particulares se ha incluido a los Estados donde se asegura, por lo me--

nos, un riesgo mediante una organización diferenciada.

Si se procediera a una agrupación de los países, de acuerdo a las analogías de organización en materia de seguridad social, de los sistemas políticos o del carácter étnico o geográfico, se lograrían resultados de poca utilidad, a causa de la gran variedad de situaciones existentes.

En ciertos países, el régimen de protección social lo concede directamente a los trabajadores la administración a que pertenecen, sobre todo en lo que atañe a las pensiones. No obstante, no se puede deducir claramente si un régimen de esta índole forma parte integrante de la relación profesional y si, en consecuencia, depende del sector de la seguridad social. A veces la protección se logra por intermedio de Cajas financiadas y gestionadas por las administraciones mismas, mientras que con otras cosas, la financiación es de carácter contributivo, en tanto que la gestión sigue incumbiendo a la administración del Estado. Con mayor frecuencia la organización constituye una institución separada de la administración pública y goza de autonomía financiera. Por último en algunos países, las medidas de protección social se confían a Cajas de seguro privadas, incluso para los trabajadores del sector público (por ejemplo, la Caja de enfermedad de los Obreros Ferroviarios Suizos). Los regímenes especiales o complementarios, han sido creados en favor de los miembros de la función pública, principalmente para la concesión de pensiones en caso de invalidez, vejez y muerte. En lo referente a los trabajadores del sector público el importe de la pensión se calcula casi siempre considerando la antigüedad en el empleo y el nivel de remuneración alcanzado durante los últimos períodos de la vida activa del asegurado.

En los países de Europa pertenecientes a las comunidades europeas, los regímenes de pensiones para los trabajadores del sector público son siempre distintos del seguro general, aunque estén organizados entre sí de manera diferente. En realidad, las pensiones se conceden ya sea directamente por las administraciones públicas, con los gastos a cargo del

presupuesto del Estado (República Federal de Alemania, Luxemburgo, Reino Unido), o bien por administraciones públicas y cajas de financiación contributiva (por ejemplo, las Cajas para los Empleados de la Administración Local en Italia, las Cajas para el Personal Ferroviario en Francia), o también por organismos de derecho público autónomo (regímenes complementarios para los empleados del Estado en Italia), así como instituciones privadas simplemente. No obstante, hay ejemplos de regímenes particulares, gestionados por organismos del Estado, o cajas gestionadas por el Estado en Europa (Portugal y España), donde subsisten regímenes aplicables al régimen general que, a su vez, es especial para cada categoría.

En la mayoría de los países de Africa, se observa que las categorías de trabajadores del sector público están casi siempre protegidas por regímenes de pensiones; las pensiones las conceden en general, las mismas administraciones del Estado (organismos gubernamentales conceden pensiones en Zaire, Costa de Marfil, Dahomey, Alto Volta, Madagascar, Camerún, Guinea, Túnez, etc., existen cajas financiadas por el Estado que dependen directamente de las administraciones).

En los países de América Central y en América del Sur, se encuentran organizaciones basadas en la constitución de cajas autónomas, financiadas total o parcialmente por el Estado (Haití, México, etc.) o bien prestaciones otorgadas directamente por organismos gubernamentales (Cuba, Guatemala, Paraguay, etc.).

En los países de Asia, la situación no es menos variada. En el Japón donde, desde el punto de vista histórico, los seguros sociales surgieron a raíz de las reivindicaciones del personal ferroviario del Estado, la organización se basa en una serie de seguros mutuos, en los que el Estado interviene de manera característica, asumiendo la carga de los gastos generales de administración de las mutualidades. Por el contrario en Turquía la Caja de Pensiones para los Trabajadores del Sector Público, saca una parte de los recursos para su financiación por -

un procedimiento verdaderamente singular de una contribución de los asegurados en forma de deducción, para la caja, del primer pago de un aumento de la remuneración como consecuencia de un ascenso.

En otros países, como por ejemplo, en Canada, se superponen regímenes generales especiales y complementarios. De hecho, para ciertas categorías del personal del Estado, la pensión se compone de tres partes, concediéndose cada una de ellas con arreglo a criterios diferentes y por distintos organismos, lo que hace problemático incluso el recuento del número de asegurados, dado que una parte de los trabajadores se halla protegida solamente por el régimen general presupuestario, una segunda parte por el régimen general contributivo y una tercer también por el régimen complementario.

Se pueden señalar particularidades dignas de mención también en Australia donde la afiliación al régimen general está subordinada al importe de los ingresos, el cual no ha de rebasar cierto máximo. Sin embargo, las prestaciones de los regímenes complementarios existentes, creados en favor de los trabajadores del sector público aunque no se exija esta condición, están comprendidas en la evaluación del nivel de ingresos requeridos para obtener las prestaciones de los seguros generales.

Como se puede observar, las situaciones desde el punto de vista de la protección, se entrelazan y diferencian de manera tan compleja que cualquier tentativa de agrupación racional resultaría estéril. En el caso de los trabajadores del sector público, la evolución de la seguridad social ha sido en general más lenta que en los otros sectores, debido a que los esfuerzos tendentes a lograr niveles más elevados de seguridad social para los trabajadores privados han sido estimulados por fuerzas sindicales colectivas impulsadas por un dinamismo muy diferente y una gran capacidad de presión.

El estudio de los problemas que se plantean cuando surge la posibilidad de incluir los regímenes especiales en los regímenes generales, tales como --

por ejemplo, las técnicas que deben aplicarse para proceder a la totalización de la antigüedad necesaria para el derecho a pensión logrado por trabajadores del sector público en regímenes privados, etc., podrían constituir, a nuestro juicio, aspectos dignos de detenido examen, así como suscitar el interés de los gestores y de los usuarios de las organizaciones particulares de seguridad social.

C A P I T U L O V I
C O N C L U S I O N E S

I. CONCLUSIONES.

- 1.- La Seguridad Social, entendida como el deseo con gérito del hombre por escapar a los efectos de la inseguridad, tiene sus orígenes en las prácticas más rudimentarias de los pueblos primitivos, su desarrollo, en gran parte, se debe a la valiosa aportación de los utópicos y demás visionarios de los grandes problemas sociales.
- 2.- El Dr. Ricardo R. Molles, Asesor Técnico de la Asociación Internacional de Seguridad Social, -- quién en el año de 1967, al celebrarse en México un Seminario sobre Seguridad Social y Planificación Nacional, expresó: "La seguridad social tiene por objetivo esencial combatir los estados de necesidad que son causa generadora de la miseria, mejorar las condiciones sociales, económicas y elevar los niveles de vida de la población. La seguridad social es el indicador más exacto del grado de desarrollo de una nación".
- 3.- El humanismo social, característica de nuestro tiempo, cuyo fundamento se encuentra en la justicia, nos manda proveer, por medio de instituciones políticas, económicas y sociales, una vida digna y un mínimo de bienestar para todos los grupos, para todas las comunidades y para todos los hombres. Para el hombre de México el primer valor es el hombre mismo que demanda por igual justicia y libertad. El progreso social y el progreso general del país en sus diversos aspectos, habrá de alcanzarse correlativamente al impulsar con toda energía a nuestro factor humano que constituye la simiente de desarrollo, riqueza y prosperidad de nuestra nación mexicana.
- 4.- Propongo con la mejor voluntad y energía que anima la presente tesis, que el Estado se avoque a combatir y erradicar por completo la miseria, la mendicidad y el vicio no por caridad como lo hicieron los misioneros en el pasado de nuestra historia durante la colonia sino como beneficio para el propio Estado ya que considero, que la evolución del mismo, se encuentra cimentada en el

servicio que éste otorgue a la población más desamparada pues simultáneamente al servirla con equidad implica servirse asimismo. La humanidad ha logrado desbordar el marco natural que nos vinculaba desde hace milenios a nuestro planeta. El avance general de todas las ciencias que supone este momento estelar de la historia nos obliga, más que nunca, a emplear decididamente esas conquistas en el mejoramiento de la condición humana. La ciencia ha llegado a un extraordinario desarrollo, puede aseverarse que la ciencia está a la altura del tiempo y ésta ha colocado al hombre en la medida del universo, justo es ahora que hagamos una ciencia a la medida del hombre. Concretizando propongo, que se hagan los mayores esfuerzos tendentes a desarrollar nuestra seguridad social en apoyo a la tesis sustentada por el C. Expresidente, Lic. Luis Echeverría Alvarez, para extender su acción por todo el país, abarcar el mayor número de mexicanos y hacer sentir sus beneficios a toda la población, a toda la comunidad nacional. En síntesis sugiero, hacer de la seguridad social una auténtica y efectiva ciencia al cuidado de las necesidades humanas, pues considero, que en la medida en que tengamos mejores individuos se integrará, por ende, una mejor sociedad. Abiertamente afirmo que la finalidad del hombre y del Estado consisten en un servicio recíproco, ya que tanto el hombre como el Estado se implican y condicionan recíprocamente. Por lo tanto si el Estado sirve cada vez más adecuadamente al hombre, es decir, a los seres humanos; habrá de alcanzar su pleno desarrollo cimentado, no sólo en asegurar los medios de subsistencia, sino lograr el bienestar general en los diversos aspectos de la vida humana.

- 5.- La Seguridad Social en México, siempre ha estado relacionada con nuestra evolución histórica y con las corrientes políticas vinculadas a su desarrollo. Por eso la seguridad social mexicana tiene sus primeras manifestaciones a través de instituciones transplantadas de España, preponderantemente de origen e influencia religiosa y piadosa; dicha obra asistencial, quedaba ..

reducida a la caridad que principalmente era ejercitada por la iglesia católica en sus parroquias, -- conventos o monasterios los cuales sostenían escuelas y hospitales para socorrer las necesidades humanas. Se conservaron durante el Virreinato ciertas instituciones nativas, como fueron -- las Cajas de las Comunidades Indígenas; los Fondos de ahorros destinados a ciertos servicios municipales y religiosos o a procurar a nuestros aborígenes desvalidos auxilios en los casos de enfermedad; también perduró el otorgamiento de créditos en los casos de pérdidas de cosechas. -- Mientras que la Beneficiencia Privada tiene su raíz en las "Fundaciones" que perseguían el amparo del pobre con la riqueza ajena, convirtiéndose o evolucionando hasta llegar a transformarse en Beneficiencia Pública.

6. - A pesar de las diversas disposiciones jurídicas promulgadas por la Corona Española a favor de -- los indios para contener la explotación de los pueblos aborígenes como fueron las Ordenanzas de Burgos, las Leyes de Indias, Leyes Nuevas, -- etc., que en su contenido intrínseco propiamente abarcaban un régimen de seguridad para los pueblos americanos conquistados, en la práctica nunca fueron aplicadas y por ello sus habitantes estuvieron sometidos a la esclavitud y a la explotación por medio de tributos religiosos y gubernamentales, de las encomiendas, alcabalas, etc., todo lo cual los llevó a buscar protección y alivio a esas injusticias en el amparo que les brindaron eminentes religiosos como Fray Bartolomé de las Casas, Fray Juan de Zumárraga, Fray Pedro de Gante, y otros como el Oidor Don Vasco de Quiroga, quien inspirado en las doctrinas de los -- utópicos y en los principios doctrinales del Derecho de Gentes expuestos por Fray Francisco de Victoria trató de conjugar la libertad del individuo con su derecho al trabajo para subsistir, tan es así que fué el creador de los famosos -- "hospitales pueblos" en los que mediante los sistemas que propuso buscó la protección y la independencia social para que perduraran las costumbres y el modus vivendi de la población indígena

algunas de las cuales subsisten a la fecha en algunas poblaciones de Michoacán. Como otra manifestación, tenemos las "Hermandades de Socorro" de tipo mutualista. Los Montepíos (antecedente inmediato de los seguros sociales) se extendieron en la Nueva España hasta fines del siglo XVIII, cuando nacieron los sistemas de pensiones que en particular favorecieron a los militares y a ciertos funcionarios del gobierno. Otra institución que debe de estar enclavada en las manifestaciones de Previsión Social fueron los "Pósitos" o sea aquellos almacenes destinados a guardar granos para la época de escasez como lo fué la famosa alhóndiga de Granaditas, en Guanajuato.

- 7.- La Constitución de 1824 enclavó en sus postulados ya un sistema de previsión social por medio de "Fondos de Retiro y Pensiones" para los empleados del gobierno. Por otra parte, aunque los montepíos sobrevivieron a la Independencia, los fraudes y saqueos de que fueron objeto por los funcionarios de gobierno, motivaron su desaparición oficial en 1855. Asimismo la constitución de 1857, preclara en el idealismo de la doctrina clásica liberal donde se reconoció la libre contratación entre individuos teóricamente iguales, enmarcó en su fuerza legal, la libertad de trabajo, sin que para ello se hubieran creado las medidas de seguridad social que atemperaran en la práctica los abusos de esa libertad, lo que permitió a la gran burguesía extranjera y la pequeña burguesía nacional explotar sin límite el trabajo humano en México en las últimas décadas del siglo XIX.
- 8.- En 1906 a través del "Manifiesto del Partido Liberal Mexicano", se proclamó la idea de un programa de reivindicaciones en favor de los obreros y de los campesinos mexicanos en contra del gobierno del Gral. Porfirio Díaz, quién al reprimirlos provocó la Revolución de 1910 en la cual los explotados pensaron encontrar el remedio para sus males ancestrales, buscando una efectiva justicia social.

En la Constitución de 1917 se instituyeron normas tutelares para la clase trabajadora y junto a los derechos liberales-individuales del hombre y del ciudadano que se proclamaron en la Revolución Francesa, se levantaron los cimientos de los derechos sociales de los grupos mayoritarios de la población, transformando en disposiciones legales aquellos postulados de la Revolución de 1910, para consagrar por primera vez en el mundo entero una política definida de seguridad social, posiciones que entre otros objetivos reglamentaron el trabajo asalariado y las prestaciones que de él se deriven, según lo dispone el Artículo 123. Es conveniente aclarar que nuestra Constitución no estableció un régimen obligatorio de seguros, sino sólo voluntario.

10. -En 1925 el Gral. Plutarco Elías Calles expidió la "Ley de Pensiones Civiles y de Retiro" creando con ello la protección sistematizada de los funcionarios y empleados al servicio del Estado y tres años más tarde, en 1928, se creó el "Seguro Federal del Magisterio" que estableció las bases mutualistas que auxilian a los deudos de los educadores dependientes de la Federación que fallecen.
11. -La favorable política obrerista que se produjo durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas permitió que en México se formulara un proyecto de Ley del Seguro Social, la cual a pesar de que no se expidió durante el régimen Cardenista, si pudo ser sometida al Congreso de 1942, durante el régimen del Gral. Manuel Avila Camacho, mismo que después de ser conocido en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social reunida en Santiago de Chile en ese mismo año de 1942, mereció la aprobación y el aplauso de los concurrentes.
12. -En cuanto al personal al servicio del Estado, se puede afirmar que el régimen de Pensiones y Jubilaciones de que gozaba desde 1925, se amplió a través de un sistema integral de seguridad, al entrar en vigor el 1o. de enero de 1960, la Ley

que creó el "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado". Este sistema de Previsión Social y el que contiene la "Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social" constituyen en nuestro país, el régimen de seguridad social a cargo del Estado; junto con ellos, existen otros regímenes estatales como son los de Pensiones y Servicios Sociales para los Miembros de las Fuerzas Armadas; el de los Ferrocarriles Nacionales de México; el de Petróleos Mexicanos y los de otras instituciones a nivel estatal que establecen contractualmente dichas ventajas en favor de sus trabajadores. La protección que otorgan estos servicios sociales abarca el 33% del total de la población del país, o sean aproximadamente 18 millones de habitantes, mientras que la población restante sólo recibe los servicios médicos y asistenciales del Estado a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

13. -En México los trabajadores pertenecientes al sector público y los trabajadores en general han sido protegidos en sus intereses desde la promulgación de la Constitución mexicana en 1917 a través de su artículo 123.

El antecedente más inmediato en materia de seguridad social de los trabajadores del sector público, es la ley del 12 de agosto de 1925 que creó la Dirección General de Pensiones Civiles la cual otorgaba pensiones de retiro a los 55 años de edad y a los 35 años de servicio; daba préstamos a corto plazo que no podían exceder a más de tres meses de sueldo y créditos hipotecarios hasta el 67.5 por ciento del valor de la finca a adquirir con plazo máximo de 10 años e intereses anuales del 9 por ciento. En 1937 se reformó la ley y aparecieron pensiones por inhabilitación, pensiones a familiares del trabajador, préstamo hipotecario, préstamo quirografario y obtención en propiedad de casas habitación o terrenos. En el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas se creó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión,

publicado el 5 de diciembre de 1938 en el diario Oficial de la Federación. El 29 de diciembre de 1960 entra en vigor la ley que transformó la Dirección de Pensiones en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El ISSSTE es un organismo autónomo con personalidad jurídica que dispone de un patrimonio propio. Su origen se funda en la existencia del estatuto jurídico que desde el 5 de diciembre de 1938 norma las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y las instituciones que forman el mismo. Su contenido se encuentra comprendido en la fracción XI del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Estructuralmente el ISSSTE se encuentra formado por: la H. Junta de Gobierno, el Director General del Instituto, seis Subdirectores (Servicios Sociales, Prestaciones Económicas, Prestaciones Médicas, Jurídica, Acción Cultural, Administrativa), una Contraloría de Finanzas, un Fondo para la Vivienda del Trabajador y una Asociación Nacional de Servicio Social Voluntario. El régimen de seguridad social que administra el ISSSTE cubre 14 prestaciones diferentes entre las que naturalmente quedan incluidas vejez, jubilación, enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o muerte. No existe un régimen de asignaciones familiares, pero sí se otorgan prestaciones sociales como se hace en los centros de capacitación y estancia educativa, guarderías infantiles, centros vacacionales, servicio de readaptación de inválidos. Se construyen habitaciones para trabajadores tanto para ser rentadas como vendidas, se hace urbanización de terrenos destinados a formar unidades habitacionales para trabajadores del sector público, se efectúan préstamos hipotecarios y préstamos en dinero a corto plazo, con lo que se logra mejorar la capacidad adquisitiva del salario del trabajador. El derecho a la pensión o a la jubilación del asegurado se adquiere después de 15 años de cotización siempre y cuando ésta no haya sido interrumpida. La edad física es irrelevante, una vez cum

plidos 30 años de servicio la pensión alcanza el 100 por ciento del promedio del sueldo de los últimos tres años. Al fallecer el asegurado, se concede a sus beneficiarios el importe de 60 días de pensión para gastos de funeral. En cuanto a la asistencia médica integral que cubre los seguros de enfermedades no profesionales, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y reeducación y readaptación de invalidos, corresponde a la Subdirección de Invalidez, dichos servicios. Para cumplir con su programa de salud, el Instituto contaba en 1974, con 37 hospitales, 3 466 camas censables, 143 clínicas, 3 clínicas de especialidades y 600 consultorios médicos. La Subdirección de Servicios Sociales maneja en el país 72 tiendas, 18 en la capital y 54 en los Estados. Durante el año 1974, 12 990 702 personas efectuaron compras en estas tiendas por valor cercano a 1 500 millones de pesos mexicanos. Por otra parte, esta Subdirección maneja 13 centros habitacionales urbanos y 13 en el interior del país con un total de 8 134 departamentos en que habitan 50 022 personas. Además se conceden préstamos de carácter no lucrativo a corto plazo y con miras a la adquisición de casas o terrenos para construir, así como hipotecas que constituyen al mismo tiempo un seguro de vida. En caso de fallecimiento del beneficiario antes de amortizarse la hipoteca no se exige el saldo y la propiedad pasa a los derechohabientes. La adquisición de la propiedad horizontal se facilita por un sistema de alquiler-venta, deduciéndose las mensualidades de la remuneración. El 6 de junio de 1971 se creó un seguro de perfeccionamiento administrativo del Instituto, siendo su cometido coordinador los diversos programas de carácter administrativo, cultural, deportivo, recreativo, etc. El Instituto posee ahora equipo para el tratamiento electrónico de la información, para acelerar las diversas formalidades. En cuanto a los recursos del Instituto, los asegurados cotizan a razón de 8 por ciento de su remuneración y el Estado agrega por su parte, 12.75 por ciento. Cinco por ciento del presupuesto nacional y 5.5 por ciento a 7.9 por ciento.

to de los presupuestos de los organismos descentralizados se destina al Instituto. De sus recursos, el instituto destina 39.5 por ciento a diversas prestaciones en dinero, 18.4 por ciento a las pensiones de jubilación, 26.1 por ciento a los servicios médicos, 3 por ciento a los préstamos recuperables, 5.4 por ciento a las inversiones de capital, 4.5 por ciento a los gastos de gestión, 0.1 por ciento a los gastos relativos a su financiación presupuestaria.

- 14.-Las prestaciones que en forma obligatoria e integral concede el ISSSTE, pueden calificarse entre las mejores y más amplias del mundo, las cuales contribuyen a crear una solidaria conciencia humana y a fortalecer un sólido sentido ético.
- 15.-Propongo hacer de la Seguridad Social una ciencia, la ciencia al servicio de la persona humana. Creo con ferviente convicción que en la medida en que se impulse científica y prácticamente a la Seguridad Social, en esa misma medida se alcanzará el desarrollo y progreso de México. Por añadidura sugiero, la impartición de nociones sobre Seguridad Social en todas las escuelas secundarias, así como impartir la cátedra de Seguridad Social en todas las escuelas a nivel preparatoria y en todas las facultades y escuelas profesionales.
- 16.-Es de imperiosa necesidad, dar una mayor difusión acerca de los deberes y derechos que tienen aquellas personas que están bajo la protección del régimen de Seguridad Social de los trabajadores del sector público, al igual que todas aquellas personas que estén bajo la protección de cualquier régimen de Seguridad Social, a fin de que la población por ellos amparada, pueda hacer efectiva todas las prestaciones, derechos y deberes que le corresponde.
- 17.-Dada la variedad de regímenes de Seguridad Social que existen en México, es sugerible simplificar regímenes y dividir la Seguridad Social sólo en dos regímenes: la seguridad social del sec

tor público y la del sector privado. Comprendiendo la seguridad social del sector público a otros regímenes estatales como los de pensiones y servicios sociales para los miembros de las Fuerzas Armadas; el de Petróleos Mexicanos; el de Ferrocarriles Nacionales de México y los de otras Instituciones a nivel estatal. Propongo la unificación de la seguridad social del sector público, a fin de evitar gastos innecesarios y dispersión de recursos.

18.-La Seguridad Social, debe fundarse primordialmente para su eficaz desenvolvimiento racional, en un concepto de acción planificada para que así se integre a una eficiente norma de funcionalidad operativa, conforme a nuevos conceptos de organización, este concepto de planificación debe ser esencialmente político, de tal manera que al hablar de un plan de desarrollo, partamos de la idea de que su acepción formal habría que condicionarla no sólo al control por parte del Estado y de los medios de producción y a la posibilidad de someter las leyes del desarrollo económico al interés colectivo, sino también considerarla como fundamental guía para promover los cambios estructurales de nuestra sociedad. Este trabajo nos ha permitido vislumbrar el amplísimo horizonte que tiene el campo de la seguridad social mediante la convivencia, el entendimiento y el aprovechamiento substancial de las tesis que la sustentan, las cuales nos enseñan que la seguridad social posee una dinámica que se proyecta en beneficio de los seres humanos para integrarlos plenamente, para vincularlos con lazos fraternales identificándoles y haciéndoles sentir que la solidaridad es la fuerza generadora del progreso y de la felicidad de los pueblos.

19.-Propongo mejorar la libertad sindical de los servidores públicos, incrementar el dinamismo y la fuerza sindical instrumentando fórmulas para crear, ampliar o mejorar las estructuras generales de trabajo de los servidores del sector público. Si los Organismos Internacionales ocupados en el tema de Seguridad Social, toman con

sentido y firmeza "el sindicalismo del sector público" para analizarlo con detenido examen e impulsarlo con toda energía, habrá de acelerarse el desarrollo de la seguridad social del sector público.

20. -En el plano internacional la protección social de los trabajadores del sector público difiere no sólo según el país, sino también, en determinados casos, dentro del mismo sector público. En la mayoría de los países, los trabajadores del sector público están protegidos por regímenes especiales, ciertas categorías de trabajadores pueden depender del régimen general. En varios países se han creado regímenes separados en favor de los funcionarios, los militares de carrera, el personal de organismos de utilidad pública, los trabajadores de las industrias nacionalizadas tales como los ferrocarriles, las minas, la electricidad, el petróleo, el gas, el tabaco, las instalaciones portuarias, etc. En ciertos países, los trabajadores del sector público están protegidos por el régimen general y se benefician además con prestaciones complementarias. La organización de la seguridad social en el mundo es sumamente variada, la cual conduce a conclusiones poco precisas. Si se procediera a una agrupación de los países, de acuerdo a las analogías de organización en materia de seguridad social, de los sistemas políticos o del carácter étnico o geográfico, se lograrían resultados de poca utilidad, a causa de la gran variedad de situaciones existentes. Cualquier tentativa de agrupación racional resultaría estéril.

BIBLIOGRAFIA

- Acuña Zumalacarrequi, Servio Tulio. "Sociología de - la Seguridad Social", tesis profesional, México, 1966.
- Arce Cano, Gustavo. "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social", México Ed. Porrúa 1972.
- Arce Cano, Gustavo. "Los Seguros Sociales en México". Ediciones Botas, México, 1944.
- Azuara Pérez, Leandro. "Los Problemas Fundamentales - de la Filosofía Jurídica en el Pensamiento de Gustavo Radbruch". Revista de la Facultad de Derecho, tomo XXIV, Núm 95-96, JULIO-SEPTIEMBRE, 1974.
- Azuara Pérez, Leandro. "Sociología", México Ed. Porrúa 1977.
- Estrada Muñoz, Saúl. H. "El Derecho Internacional y su influencia en la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado", tesis profesional, México, 1976.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", México Ed. - Porrúa 1973.
- Garza Valdés, Gilberto. "La Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila", tesis profesional, México, 1970.
- Molles, Ricardo. R. "Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica". Edición Depalma, Buenos Aires, 1962.
- Morones Prieto, Ignacio. "Tesis Mexicanas de Seguridad Social". Ed., por el Centro de Documentación del I.M.S.S.
- Recaséns Siches, Luis, "Tratado General de Filosofía del Derecho", México Ed. Porrúa 1970.
- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", México Ed. Porrúa 1972, tomo I.
- Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana", tomo I. Los antecedentes y la etapa maderista. Fondo de Cultura Económica.
- Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana", tomo II. La etapa constitucionalista y la lucha de facciones. Fondo de Cultura Económica.
- Soustelle, Jacques. "La Vida Cotidiana de los Aztecas". Fondo de Cultura Económica.

PUBLICACIONES VARIAS

"La Seguridad Social en México". Ed., por el IMSS, 5 tomos, México, 1964.

- "El Seguro Social en México". Ed., por el IMSS, 3 tomos, México, 1971.
- "Tesis Mexicanas de Seguridad Social". Ed., por el IMSS, México, 1970.
- "Reseña de la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado". México, editorial ISSSTE 1976.
- "La Seguridad Social Instrumento del Bienestar". Ed., por el ISSSTE, suplemento agosto 1973.
- "Memoria de la Conferencia Mundial de Administraciones de Seguridad Social del Sector Público", 2 tomos. Ed., por el ISSSTE, 1976.
- "La Seguridad Social". Colección Seminarios Núm.2. - Ed., por la Exsecretaría de la Presidencia (actualmente Secretaría de Programación y Presupuesto), - 1976.

LEGISLACION Y REGLAMENTACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley del Seguro Social.
- Carta de las Naciones Unidas.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Ley de Secretarías y Departamento de Estado.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal - de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.