



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

AUTONOMIA CIENTIFICA DE LA
ADMINISTRACION SOCIAL

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a ;
GUILLERMO PALACIOS MIRANDA



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.

1

Esta investigación fue realizada bajo la dirección del profesor J. Alberto Candiani en el Seminario de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A MI PADRE

Que con aciertos y errores
siempre ha querido lo mejor
para nosotros. sus hijos.

A MI MADRE:

Que todo lo merece,
aunque nunca pide nada.

A MI ESPOSA:

Que con su ayuda y
apoyo nunca han existido
imposibles.

A MIS HERMANOS:

Baltazar

Humberto

Mauro

Estela

Rosa

Antonia

Raymundo

Alejandro

A MI MAESTRO:

Dr. Alberto Candiani.

Por sus consejos, sus conocimientos y sus buenos propósitos en la elaboración del presente trabajo.

Al Lic. Francisco Miramontes:

Por su interés en que culminara algo tan importante, como es mi carrera.

Al Lic. Gabriel León de la Vega:

Una magnífica persona.

Al Lic. Francisco Moreno:

A quien de una forma u otra me ha prestado su ayuda.

A MIS MAESTROS:

Siempre llenos de sabiduría
y voluntad para dirigir el
talento intelectual de sus
alumnos.

A MI INOLVIDABLE FACULTAD:

Donde finqué la más cara espe-
ranza de mi vida.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:

Del Jurídico del
S.N.T.S.S.

A MIS AMIGOS

A MIS FAMILIARES

I N T R O D U C C I O N *

El concepto que el hombre ha tenido sobre su propia especie, ha sufrido cambios a lo largo de la historia; en la época contemporánea tiende a establecer el concepto según el cual todos los individuos forman parte de una sociedad en donde se desenvuelven con los mismos derechos y obligaciones, en donde se lucha por conseguir igualmente las mismas oportunidades de progreso para todos y la oportunidad de vivir con decoro a todos sus miembros.

La idea de la igualdad social del hombre es un logro de la época contemporánea y, por lo tanto, hasta nuestros días podemos afrontar el problema de una previsión social.

Concomitante a la evolución sobre el concepto del hombre se modifica, también, el del Estado la idea del gobierno en calidad de un organismo elegido por el pueblo para que se encargue de institucionalizar y hacer cumplir las leyes que hacen posible la convivencia social, proporcionando concordia y armonía en el medio, ocupándose además de que

*v.- Ortiz Prado Modesto, Evolución Histórica de la Seguridad Social en Europa y en México.

v.- Guzmán Orozco, Reynaldo, Seguridad Social

v.- Instituto Nacional de Administración Pública, - Función de la Administración Pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social.

la labor administrativa proporcione prosperidad y bienestar a la nación, facilitando a todos los individuos el acceso a la educación y a la supervivencia material en condiciones favorables.

En este trabajo especulo acerca de la seguridad social que el Estado proporciona a la población; en él nos daremos cuenta del esfuerzo que éste realiza para hacer un estudio y llegar a conclusiones que nos permitan mejorar esa actividad tan importante en el devenir de nuestro país.

La obra del progreso social está encomendada a distintos organismos, cuyas estructuras y prestaciones que imparten deberán de adaptarse a las necesidades del país y a los problemas que se vayan planteando en cada momento.

El signo de nuestro tiempo es avanzar simultáneamente al camino del progreso científico y del progreso social. En los días que corre la humanidad esta ha logrado desbordar el marco natural que nos vincula desde hace milenios a nuestro planeta. El avance general de todas las ciencias que supone este momento estelar de la historia nos obliga, hoy más que nunca, a emplear decididamente esas conquistas en el mejoramiento de la condición humana. La ciencia ha colocado al hombre en la medida del universo, justo es que hagamos una ciencia a la medida del hombre, como un camino a seguir en los años venideros, en respuesta a las demandas de los sectores interesados y de la opinión nacional. Esta es una meta que debemos perseguir afanosamente y

que sólo se alcanzará con una flexibilidad administrativa.

Es necesario apartarnos de esquemas rígidos, desdeñar fórmulas originales, simplificar métodos y procedimientos, exigir el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles; en suma, todo un conjunto de soluciones audaces adecuadas a nuestra realidad y que habrán de permitir a los hombres del mundo, alcanzar niveles de vida compatibles con su dignidad.

Ante esa situación, el Estado debe crear un organismo único que sea el encargado de aplicar la administración social y terminar con administraciones autónomas o descentralizadas, que se multiplican con exceso, y que, a veces, su régimen jurídico, financiero y presupuestario es aún imperfecto ya que en lugar de agilizar el funcionamiento de las grandes organizaciones, aliviándolas de algunas de sus tareas, pasan a ser organizaciones viciadas.

Con la concentración de la administración social se evitaría que los procedimientos administrativos fueran lentos; abundancia de controles; -- normas que la mayoría de las veces se quedan en los Diarios Oficiales sin contribuir en lo más mínimo a la renovación de la sociedad y, por último, se evitaría la pluralidad de organismos que hacen más compleja la organización y la prestación del servicio.

Así pues, que en esta investigación trato de que la administración social sea aplicada por un

sólo organismo del Estado para que el avance de la justicia social no sea solamente una necesidad técnica para impulsar el progreso, sino una decisión política fundamental de nuestro pueblo y de nuestro régimen de gobierno.

DESARROLLO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION SOCIAL

EPOCA PRE-HISPANICA

Podemos principiar diciendo que en la estructura de la sociedad azteca no existió una administración social ya que se trataba de un pueblo nómada. La estructura social de la tribu mexicana, durante su migración y a su llegada al Valle Central habfa sido simple y esencialmente igualitaria, por lo que una existencia tal no exigía diferenciación de las funciones sociales, ni la aparición de un poder organizado. Cada jefe de familia, a la vez guerrero y agricultor, tomaba parte con los otros en las discusiones de donde surgían las decisiones importantes referentes al nivel de vida de los Aztecas.*

A principios del Siglo XV, la sociedad mexicana se ha diferenciado, complicado y jerarquizado. Las funciones distintas las ejercen categorías diferentes de la población. Por fin, un Estado se superpone a los viejos y simples mecanismos de la tribu, aparece una administración en donde el Tla--toani, o emperador, rodeado de sus consejeros y altos funcionarios, ejercen esa función. Es aquí donde empieza a aparecer un poder organizado, en donde las funciones sociales van hacer encomendadas a la-

*v.- Soustelle Jacques, La Vida Cotidiana de los Aztecas, Fondo de Cultura Económica 2a. Ed. 1974 Méx., P. 52.

clase dirigente, la cual se divide en varias categorías distintas entre sí. Y es también aquí en donde surge una administración social cuya función - - estará encomendada a distintas personas; así tenemos:

El Tecuhtli, uno de la clase dirigente, - el cual era jefe de una aldea, de una población o - de una ciudad. Es el representante del pueblo ante las autoridades superiores, debía hablar por la gente que tenía a su cargo, defenderla en caso dado en contra de los impuestos excesivos, contra la usurpación de sus tierras.

Otro caso en donde se aplicaba la administración social lo tenemos en cada barrio o calpulli de la capital en donde existía un jefe, el Calpulllec, cuyas funciones eran del todo semejantes a - las del Tecuhtli de una aldea o de una ciudad pues éste debía, específicamente, ser capaz de proteger y defender a sus conciudadanos; tenía que hacer - - frente a gastos muy considerados; en su casa se reunía frecuentemente el consejo del barrio, y tenía - el deber de ofrecer de comer y de beber a los ancianos.

Así es como, poco a poco, se va haciendo - necesaria la implantación de la administración social entre los Aztecas y esto lo veremos adelante - cuando la extensión del imperio y las múltiples tareas a que tenía que enfrentarse el Estado, conducían forzosamente a una diferenciación de las funciones públicas. Los funcionarios encargados de la administración y, específicamente, de los impuestos,

eran designados con el término genérico de calpixque. Su tarea principal consistía en hacer que se cultivaran las tierras destinadas al pago del impuesto, en recibir los granos, mercancías y productos que cada provincia debía enviar a intervalos fijos; debía rendir al emperador informes sobre el estado de los cultivos y del comercio: si se presentaba escasez, era su deber informar de ello al soberano y, una vez que éste lo ordenara, exonerar a la provincia de todo impuesto e, incluso, ordenar que se abrieran los graneros públicos y se distribuyeran víveres a la población.* Esta era una medida para proteger al pueblo en los momentos de carestía y escasez de los alimentos, "en el gobierno de Moctezuma se organizaron los almacenes del Estado, llamados Petracalli o Petracalco donde se almacenaba el fruto de las cosechas de las tierras del Palacio de Teopantalli y donde se ponían los productos de la recaudación fiscal. Estos almacenes o graneros no sólo eran para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios del Estado sino también en beneficio de la población".**

Otro problema a resolver y no imaginado por los fundadores de esa sociedad, era el de que a medida que la población iba en aumento, empezaban a presentarse graves situaciones para los dirigentes-

*V.- Von Hagen Victor W. Los Aztecas, Culturas Básicas del Mundo, Sa., Edición, 1976, Méx., P.92

**V.- Robledo Santiago Edgar, Seguridad Social, Secretaría de la Presidencia, 1a. Edición, 1976, Méx., P 124

aunque éstas podían ser reguladas por una embrionaria administración social.

La cuestión del abastecimiento de agua potable para uso casero o para riego de los jardines - traía serias dificultades; de ahí la idea de la - construcción del acueducto que durante el reinado - de Moctezuma I partía de la fuente yendo a terminar en el centro de la ciudad; sin embargo, con el aumento de la presión demográfica el acueducto de Chapultepec llegó a ser insuficiente.

La construcción del segundo acueducto, - proyectado y ejecutado en el reinado de Ahuizotl, - demuestra la expansión de la ciudad y la actividad - inteligente de sus gobernante.

La construcción de estos dos acueductos - fue la preocupación de los gobernantes aztecas ya - que con ello proporcionarían mayor bienestar y mejores condiciones de vida para la población.

Así es como, a través de la administración social, los emperadores aztecas se enfrentan a un sin fin de problemas que serán analizados en el transcurso de este trabajo.

La problemática no termina ahí, pues las múltiples inundaciones devastaban los campos de maíz, tanto en la orilla del lago como en las islas originando el hambre en la población. Numerosas - personas perecían ahogadas y otras muchas abandonaban la ciudad. Las inundaciones habían costado caro al soberano y a la ciudad: había que reconstruir

innumerables casas, entre ellas el palacio mismo de Ahuizotl; se entregaban cargas de maíz a la población hambrienta; también se repartían canoas entre los habitantes para permitirles transportar lo que habían podido salvar de la inundación.

Ante esta situación y para conjurar ese peligro, Moctezuma I, por consejo del rey de Texcoco, Netzahualcoyotl, y siguiendo las inundaciones, construyó en 1449 un dique de dieciséis kilómetros, que protegería a Tenochtitlan contra las irrupciones del gran lago.

También los soberanos aztecas se preocupaban por la salubridad pública de la población. Las aguas negras eran vertidas en los canales y en la laguna; por fortuna, había en éstas tantas corrientes que quedaba asegurada una relativa dispersión.

Los desperdicios domésticos eran transportados a los suburbios de la ciudad, en las aguas pantanosas, o eran enterrados en los patios interiores. La conservación de las calles estaba a cargo de las autoridades locales de cada barrio, bajo la vigilancia del Huey Calpixqui, funcionario imperial que, como perfecto, daba instrucciones. Cada día se ocupaban mil personas en la limpieza de las vías públicas, barriendo y lavando con esmero.*

Las clases pobres eran protegidas por el propio Estado, así, el macehualli mexicano, miembro

*v.- Soustelle Jacques, Ob Cit. P. 49

de un calpulli de Tenochtitlan o de Tlatelolco, tenía el derecho a usufructuar un terreno en el cual levantaba su casa, y una parcela que cultivaba. Sus hijos eran admitidos en los colegios del barrio. El y su familia participan en las ceremonias del barrio y de la ciudad, así mismo participaban de la distribución de alimentos y ropa que organizaban los poderes públicos.

Ya entre los aztecas se daba asistencia médica al pueblo, aunque las nociones y prácticas relativas a la enfermedad y a la medicina se presentaban como una mezcla inexplicable de religión, magia y ciencia. De religión porque algunas de sus divinidades podían enviar o curar las enfermedades; de magia porque la mayoría de las veces se atribuyó la enfermedad a la magia negra de algún hechicero, y por medio de una acción mágica se intenta aliviarla; y finalmente, de ciencia, porque el conocimiento de las propiedades de las plantas o de los minerales, el uso de la sangría y de los baños, dan a la medicina azteca en algunos casos, un carácter curiosamente moderno.*

El mexicano que había logrado sobrevivir a la guerra o a la enfermedad, y que llegaba a una edad suficientemente venerable como para ser contado entre los huehuetque o consejo de ancianos, y que desempeñaban un papel importante en la vida familiar y política, podía disfrutar durante sus últimos años de una vida apacible y llena de honores.

*v.- Soustelle Jacques, Ob Cit. P. 191

Si habían servido al Estado como miembros de los ejércitos o como funcionarios, recibían alojamiento y alimento en calidad de retirados. Aquí encontramos un antecedente de la pensión de vejez.*

Podemos decir que el Estado azteca presentaba las características de una política de protección a las clases desvalidas. En esa sociedad se demuestra la preocupación, el interés y la existencia de algunas instituciones incipientes encargadas de aplicar en cierta forma la seguridad social.** - También podemos decir que esas instituciones incipientes vinieron a formar una administración del tipo social entre los aztecas, por lo que podemos afirmar que en tal estado sí existió una administración social, la cual, si no alcanzó un desarrollo pleno entre los antiguos mexicanos fue por el hecho de que se trataba de un pueblo guerrero que presentaba además existencia de esclavos, lo que hacía imposible que pudiera existir un régimen de Previsión Social.

EPOCA PORFIRISTA

En un principio el General Porfirio Díaz es un patriota sin mancha; un soldado de la República que dedica todas sus energías y hace todos los -

* Ib.- P. 191

**v.- Robledo Santiago Edgar, Ob Cit. P. 123

sacrificios necesarios para salvar la integridad de la Patria y defender las instituciones existentes.- De ahí que el General Díaz, con esa clarividencia - que todos le reconocemos, trató en el acto de la - convivencia desarrollar los inmensos y ricos recursos naturales de nuestro suelo; la necesidad de - - crear, desde luego, riquezas y hábitos de trabajo.*

Podemos decir que durante los primeros - años del gobierno de Díaz existió un régimen de - administración social porque aumentó el número de - fábricas habiendo trabajo abundante, bien remunerado que, gracias a la moderna maquinaria, los trabajadores se fatigaban menos percibiendo buenos salarios, la industria textil empleaba ahora poco tiempo; antes se invertían dieciséis horas para fabricar cuatro piezas de tela corriente, por un salario de nueve centavos la hora; con la introducción de - la maquinaria en un término de diez horas se hacían seis piezas de tela de mejor clase, obteniendo los trabajadores trece centavos por hora. Otro beneficio alcanzado por el sector obrero fue que si anteriormente caminaba hasta tres horas diarias, en medio de grandes peligros, para ir a las fábricas, -- ahora en casi todas éstas había buenas habitaciones para los obreros. Esto ocurría en mayor o menor escala no sólo en la industria textil, sino en todas-

*v.- Prida, Ramón De la Dictadura a la Anarquía, - Editorial Botas, 2a., Ed., 1958, Méx., pp.81, 217.

las demás industrias.*

En algunos casos se apoyó a las peticiones obreras, sobre todo en lo que respecta al alza de los salarios; así se hizo cuando los conductores de los tranvías eléctricos arguyeron que era mayor la responsabilidad de un conductor de un tranvía eléctrico que la de quien manejaba uno de tracción animal, razón por la cual pedían se les pagara tres pesos diarios en lugar de \$ 1.80

Insólito es el caso del mineral de Cananea donde la empresa estableció un sistema de premios para los operarios. Quienes trabajaban más de veintiséis días al mes, recibían 50 centavos adicionales y los fogoneros un peso por cada uno de los días trabajados. Gracias a esas bonificaciones la mitad de los obreros laboraban más de veintiséis días al mes.**

No menos raro fue lo sucedido en una fábrica de Celaya donde a más de 400 obreros se les repartieron utilidades en ropa y dinero en efectivo como premio a su puntual asistencia, a su dedicación y a sus buenas costumbres.

Así es que en los primeros años del go-

*v.- Cosío Villegas, Daniel, Historia Moderna de México, Editorial Hermes, 2a., Ed., 1970, Méx.,- P. 284.

** Ib. p 285

bierno del General Díaz existían muchos beneficios para la clase trabajadora, inclusive llegó a existir una orden de que los permisos para la explotación de las minas de arena sólo se otorgarían si se garantizaba la vida de los trabajadores, porque el Estado tenía el deber de velar por la vida de las personas siempre que no invadiera los derechos individuales; aquí aparece un aspecto de la previsión social. Otra muestra de la existencia de una administración social es cuando en 1884, el General Díaz, para conciliar todas las opiniones, pudo reunir en torno suyo a todos los hombres útiles del país, haciendo abstracción de antiguas enemistades: todos estaban dispuestos a ayudarlo y a servirlo. Su labor fue benéfica en la parte material, y hubo un gran desarrollo económico sobre todo en los primeros doce años."

Así tenemos que en el Ministerio de Gobernación, el señor Carral, con más vasto campo de acción, trabajó con ahínco, especialmente en el ramo de beneficencia y consiguió concluir el Hospital General y el Manicomio; las estaciones de desinfección de Veracruz y Salina Cruz, y reformar radicalmente el Hospital Juárez. Expedió las leyes de Beneficencia Pública y Privada. Reorganizó los Cuerpos Rurales, procurando que se escogiera cuidadosamente el personal; mandó edificar la Penitenciaría y dejó formulados los planes para una nueva cárcel de la ciudad que hiciera desaparecer la de Belén, -

*v.- Prida Ramón, ob cit. P. 82

foco de insalubridad y de perversión por sus condiciones materiales.*

Otro ejemplo de previsión social lo encontramos cuando el gobierno federal y las autoridades locales se empeñaron en el saneamiento de México, aunque fue muy poco lo que pudo hacerse realmente para mejorar la comida, la indumentaria y la habitación de las clases humildes. Por otra parte, la política sanitaria federal se concentró en los problemas metropolitanos y prestó escasa atención a las provincias. Debe reconocerse, no obstante, que las obras realizadas en el Distrito Federal son notorias si se toma en cuenta la resistencia de la población, principalmente, de las clases acomodadas. Cabe mencionar entre otras obras la creación de un instituto antirrábico, la difusión de las vacunas, el mejoramiento en el drenaje, del rastro, de los cementerios y hospitales, así como la redacción de Códigos Sanitarios.

El desagüe de la ciudad de México fue la obra máxima de la política sanitaria del Porfiriato. La falta de una salida pronta a las aguas de la capital ocasionaba frecuentes inundaciones, algunas veces graves.**

El gobierno de Díaz atendió otros proble-

* v.- Prida Ramón, ob cit. P. 249.

**v.- Cosío Villegas Daniel, Op Cit., P.P. 102, -- 117.

mas, por ejemplo, los panteones que fueron tan criticados en los primeros años del Porfiriato y que ya para 1888 su estado higiénico había mejorado.

Bajo tales principios, la primera parte del programa del gobierno del General Díaz ha sido brillantemente cumplida. La evolución meramente social está completa, ya que México para entonces contaba con escuelas, ferrocarriles, minas, fábricas, comercio agricultura, telégrafos; y una enorme suma de capital extranjero y nacional invertido en la exploración y explotación de sus inmensos recursos naturales y a la vez con dos generaciones educadas dentro de provechosas prácticas del amor al trabajo y del amor a la paz. Aquí podemos afirmar que si no existió una administración social plena, si existió ésta durante los primeros años del gobierno del General Díaz, pero poco a poco ese afán que había tenido el General Díaz para beneficiar a la población va desapareciendo, ahora sólo le preocupa únicamente conseguir el poder que ambiciona, sin que aparentemente le preocupe más idea que la de seguir en la Presidencia de la República. El fondo de sus actos lo domina, la ambición personal y su preocupación esencial es no perder el Poder que tiene en las manos; para ello no se detiene ante ningún obstáculo, no respeta ningún compromiso, ni recuerda servicios, ni tiene afectos; pero se dedica con verdadero empeño al progreso material de la República-trabajando sin descanso.

Su obra no resulta benéfica a la postre -

porque el ramo principal de la administración no le merece ninguna consideración; "establece cacicazgos en favor de sus amigos permitiendo obtener un control total del país. Los gobernadores, los diputados, los senadores, los regidores de Ayuntamientos, todas las autoridades de la maquinaria administrativa dependían de los caciques regionales".*

Es aquí donde comienza la decadencia de la administración social del gobierno de Díaz, y dicha decadencia demuestra la situación desfavorable en que se encontraba el trabajador.

Así es como todo empezó a cambiar durante el Porfirismo siendo el sector obrero el que empezó a sufrir las consecuencias ya que al ir aumentando constantemente el número de trabajadores fabriles, empeoró sin cesar su condición humana. En el largo catálogo de padecimientos de la clase obrera figuraban como principales los bajos salarios, las agotadoras jornadas, la falta de un séptimo día de descanso, los abusos de las tiendas de raya y los accidentes de trabajo; por eso la vida de los obreros es equiparable a la de los peones. Los salarios industriales nominales no eran más altos que los de éstos; aún así, los obreros vivían mejor que los peones aunque aparte de otros motivos, sufrían varios descuentos, alegando los patrones que eran para pagar servicios médicos, escolares y religio--

*v.- Blackaller González Ciro E. y Guevara Ramírez-Luis, Síntesis de Historia de México, Edit. Hertero, Ed., 7a., 1959, Méx., P 239.

sos.

Las condiciones de trabajo de los peones que imperaban en las fincas eran verdaderamente ignominiosas. El peón mexicano, verdadera bestia de trabajo, sin derechos, sin bienes, desposeído de todo, menos de su fuerza de trabajo, estaba sujeto a las tiendas de raya y con las persecuciones autorizadas por los caciques regionales en compadrazgo -- con los propietarios de las fincas, era encarcelado.

Por servir al capitalismo extranjero de quien se había erigido guardián, Porfirio Díaz mantenía las condiciones de vida más inhumanas. Permitía jornadas de trabajo de 14 a 16 horas con jornales miserables y estableció un régimen policiaco feroz para impedir el agrupamiento de los trabajadores en asociaciones de resistencia, desapareciendo todo aspecto de previsión social que imperó en un principio;* por lo que podemos afirmar que desapareció por completo la administración social y esto queda demostrado cuando los trabajadores, cansados de tantos atropellos de que eran objeto por parte del gobierno del General Díaz, empezaron a agruparse para hacer patente su inconformidad; apareciendo en los primeros meses de 1907 un grupo de trabajadores que exigían el descanso dominical, entre otras

*v.- Mancisidor, José, Síntesis Histórica del Movimiento Social en México, Edit. Popular de los Obreros 2a. Ed., 1976 México, P. 22

cosas; eran doscientos dependientes de camiserías; - abarrotes, cantinas, sombrererías, cajones de ropa, papelerías y zapaterías, asistiendo a una reunión - de la naciente Sociedad Descanso Dominical, cuyos - socios estaban dispuestos a recurrir al gobernador - del Distrito Federal, si los propietarios no acce- - dían a sus peticiones. Pocos días después el núme- - ro de socios llegaba al medio millar, esa sociedad - posteriormente hacía otra petición: la construcción - de un centro recreativo y cultural, y de un fondo - de reserva para garantizar una pensión vitalicia a - quienes cumplieran cuarenta y cinco años y estuvie- - sen agotados por el trabajo.*

También tenemos como ejemplo la serie de - protestas hechas por los trabajadores, así fue como - los obreros empezaron a hacer sus peticiones de una - manera pacífica, pero como en ningún momento fueron - escuchados, empezaron a recurrir a la violencia pa- - ra exigir del gobierno del General Díaz sus deman- - das.

Se hicieron patentes numerosos intentos - de huelga, destacando entre ellos el de la huelga - de Cananea, ocurrida en Sonora contra la Cananea - Consolidated Copper Company, en que los menores pe- - dían mejor trato, disminución del horario y aumento - de sus salarios. Como esto se consideraba un desa- - cato, el gerente de la mina, de acuerdo con el go- - bernador del Estado, sofocó el movimiento.**

*v.- Cosío Villegas, Daniel, Ob. Cit. P. 287

**cfr. Díaz Cárdenas León, Cananea

Otro movimiento notable fue la huelga de la Fábrica Textil de Rfo Blanco, Ver.; en su pliego de peticiones solicitaban aumento de salarios para hombres, mujeres y niños y, además, reducción del día obrero de dieciséis a catorce horas.*

"El clamor más fuerte de las demandas obreras lo constituyó el Partido Liberal Mexicano, formado por los hermanos Flores Magón. El partido con tendencias anarco-sindicalistas, cuyo órgano oficial circulaba en los hogares mexicanos subreptivamente. Este partido pretendía: establecer la jornada de trabajo de ocho horas y elevar el "standard" de la vida de las clases trabajadoras; reglamentar los servicios domésticos y el trabajo a domicilio; garantizar el tiempo máximo de trabajo y el salario mínimo; evitar el trabajo a menores de catorce años; obligar a los patrones a crear condiciones higiénicas para los trabajadores y resguardarlos de peligros; establecer las indemnizaciones por accidentes de trabajo; declarar nulas las deudas de los campesinos con sus amos; evitar que los patrones pagaran en otra forma que no fuera dinero en efectivo; suprimir las tiendas de raya; prohibir las multas a los trabajadores, así como descuentos a su jornal, o bien que le fuera retardado el pago de éste por más de una semana, o que se le negara el pago inmediato de lo ganado al que se separe de su trabajo; obligar a las empresas y negociaciones a utilizar a una mayoría de mexicanos como empleados y a no diferenciarlos de los extranjeros en el

*cfr. List Arzubide Germán y Armando, La Huelga de Rfo Blanco.

pago de sueldos; hacer obligatorio el descanso dominical. Pasando a vías de hecho, el Partido Liberal Mexicano encabezó los levantamientos de Viesca y - las Vacas, Coahuila".*

El Partido Liberal Mexicano enuncia lo - que ahora se encuentra consagrado en el artículo - 123 Constitucional.

En fin, podemos decir que si bien es cierto que en un principio existió una administración social en el gobierno de Don Porfirio Díaz, no existió tal al final de su gobierno, pues la serie de - luchas y peticiones hechas por los trabajadores demuestran la inexistencia de una administración social, por lo tanto, en vez de haber existido un desarrollo en la administración social, hubo un retroceso.

REVOLUCION MEXICANA

Al caer el general Díaz en 1910, quedaron intactos los problemas y las divisiones de fondo de la Sociedad Mexicana, así como todo el aparato estatal. La transmisión del régimen a través de un gobierno interino a las selecciones en las que Madero fue electo presidente sin mayor dificultad. Se con

*v.- Mancisidor José, Ob. Cit. P. 25.

servaron intactos el ejército y el aparato administrativo así como el senado, residuo del antiguo régimen, ya que no era aún tiempo de elecciones.* Por lo tanto, siguió subsistiendo la falta de una administración social.

En ese mismo año en México se celebró la Convención del Partido Antirreleccionista, que se declaró por la no reelección y el sufragio efectivo, y por la candidatura de Madero para la Presidencia de la República. En el programa de este partido no existía un postulado de reivindicación económica para obreros y campesinos. Mas los acontecimientos que se desarrollan fueron de tal naturaleza, que muy pronto se tuvo que rectificar a través del Plan de San Luis.**

Con esa bandera que proclamaba el Partido Antirreleccionista se inició el movimiento Revolucionario que el propio Madero encabezara, dicho movimiento se propagó con tal rapidez, que en la misma capital se organizó un núcleo de descontentos, quienes elaboraron un plan que reclamaba: federación de enseñanza, protección a los indios; devolución de propiedades a sus legítimos dueños; aumento de jornales para los trabajadores del campo y de la ciudad, en relación con los rendimientos del Capi--

* v.- Richard, Roman, Ideología y Clase en la Revolución Mexicana, Editorial SEPSETENTAS, 1a., - Edición, México, 1976, P. 18.

**v.- Mancisidor José, Ob. Cit. P. 34.

tal; regularización de las horas de trabajo, a no menos de 8 ni más de 9; el empleo en toda empresa, cuando menos, de un 50% de mexicanos, tanto en cargos inferiores como superiores, con sueldos, consideraciones y prerrogativas iguales a los extranjeros; reajuste en los precios de alquiler de las habitaciones; entrega por los propietarios de los terrenos no cultivados a quienes lo solicitaron para cultivarlos, con derecho al 6% anual sobre el valor fiscal de los mismos y, por último, la abolición de los monopolios. Estas peticiones vienen a ser una prueba de que no existía una administración social.

También con este programa se advierte claramente que Madero con la presión de los trabajadores se preocupaba por traer beneficios a la población, y por la aparición de una administración social que hasta el momento no se había podido establecer.

Podemos decir que durante la Revolución no existió un régimen de administración social, sino que lo que existió fue una serie de luchas todas ellas encaminadas a establecer un ordenamiento que asegurara la existencia de dicha administración, todo esto lo vamos a ver a través del estudio que aquí presentamos. Así tenemos que durante la breve presidencia de Madero los campesinos y los obreros tuvieron más libertad para asociarse y protestar, por lo que el movimiento obrero se desarrollará. En 1911 se constituyó la Unión de Obreros de Artes Gráficas y el Comité Organizador de la Confederación -

Nacional de Trabajadores que "las libertades, porhermosas y seductoras que sean, no bastan para labrar la felicidad de los pueblos".*

En 1912, y con el fin de adoctrinar a la clase obrera, se establece en la capital de la República la Casa del Obrero Mundial, de donde salen los propagandistas para todo el país y cuya obra es fecunda, pues bien, pronto surgen de todas partes nuevas agrupaciones.

No pasó inadvertida a Madero la importancia de este movimiento, apresurándose a crear el Departamento de Trabajo y una liga obrera anexa al propio Departamento.**

A pesar de que los obreros y los campesinos tuvieron más libertad para asociarse y protestar, sus problemas no se resolvieron; se les dieron esperanzas que no se realizaron, aumentando su frustración y por otro lado, se dió lugar a que se agruparan los atemorizados grupos privilegiados.

Por lo que no solamente Emiliano Zapata defendía los principios agrarios como una exigencia inapelable del pueblo mexicano, sino de la misma manera, Andrés Molina Enríquez encabezó un levantamiento popular proclamando las miras del Plan Texco

* v.- Mancisidor José, Ob. Cit. P. 42.

**v.- Mancisidor José, Ob. Cit. P. 42.

co, en el cual se atacaba a Madero llamándolo un nuevo Comonfort.*

Desvinculado Madero de los grandes sectores campesinos, de los núcleos obreros en formación, de algunos de sus antiguos partidarios y de muchos elementos liberales que lo encumbraron, careció de una base firme sobre la cual se apoyara su gobierno.

Con ese malestar que existía en contra del gobierno de Madero, las filas del proletariado ya fortalecido exigían condiciones de vida más en concordancia con sus necesidades. Surgiendo así la Confederación de Obreros Católicos que en su segundo Congreso pedían al gobierno: fijación de salario mínimo; reglamentación del trabajo de las mujeres y los niños; adquisición de un patrimonio familiar inalienable e indivisible, seguridades contra la cesantía, accidentes y enfermedades; arbitraje obligatorio para los conflictos del capital y el trabajo; participación en las utilidades de las empresas capitalistas; protección contra el agio; facilidades para la organización y protección de la clase media; protección del trabajo a domicilio; representación legal de los intereses de los trabajadores ante los poderes públicos; descanso dominical y un reparto equitativo en las cargas fiscales.**

* v.- Mancisidor José, La Revolución Mexicana, Editorial Libro Mex., 9a. Ed., México 1966 P.158.

**v.- Mancisidor José, Ob. Cit. P. 47.

Así, con el descontento de la masa obrera, se inició una ola de terror con la cual Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, gobernantes legales del país, fueron sacrificados con lujo de crueldad.

Con el asesinato de Madero y la llegada al poder del usurpador Victoriano Huerta, obreros y campesinos, frente a un enemigo común, se prepararon para la lucha.

No obstante la represión huertista, el movimiento obrero continuaba desarrollándose. El 10. de mayo de 1913, despreciando los peligros que una acción como la que iba a iniciar acarrearía, la Casa del Obrero Mundial resolvió conmemorar los acontecimientos de Chicago con una manifestación, en el transcurso de la cual quedaron en claro los sentimientos de los trabajadores y los pensamientos que de cara a la realidad mexicana, reinaba entre el proletariado nacional. La manifestación revistió una gran importancia. Desfilaron miles y miles de obreros que, sin amedrentarse, sin perder de vista tampoco sus objetivos de clase, reclamaban la jornada de trabajo de ocho horas y el descanso dominical.*

No muchos veían con agrado la usurpación de Huerta y es por eso que, impedido por la presión

*v.- Mancisidor José, Revolución Mexicana Ob. Cit.- P. 223

del enemigo, Venustiano Carranza salió de Saltillo, ya en abierta pugna con las fuerzas huertistas. El día 26 de marzo, en la Hacienda de Guadalupe, se -- discutió y se aprobó el documento que serviría de -- base a la revolución y que toma el nombre de Plan -- de Guadalupe. El plan no tuvo sino un contenido es -- trictamente político. Por tal razón Francisco Vi -- lla tuvo problema con Carranza ya que Villa le re -- prochaba a Carranza que aunque el Plan de Guadalupe no había ofrecido otra cosa que el restablecimiento del régimen constitucional violado por el cuartela -- zo de Victoriano Huerta, los jefes de la revolución lo habían aceptado porque confiaban en que Carranza no sólo establecería un gobierno democrático, sino -- también, "las reformas económico-sociales indispen -- sables para asegurar el mejoramiento de las clases -- desheredadas".* Los reproches que hizo Villa a Ca -- rranza fueron el preámbulo de una abierta rebelión -- por parte de Villa.

Frente a enemigos tan poderosos, Carranza necesitaba una bandera que atrajera a su lado a -- obreros y campesinos, y para ello no era suficiente el Plan de Guadalupe. Es por esto que un decreto -- publicado en 1914, en Veracruz, ofrecía poner en vi -- gor durante el transcurso de la nueva lucha todas -- las leyes, disposiciones y medidas encomendadas a -- dar satisfacción a las necesidades económicas, so -- ciales y políticas del país, efectuando las refor --

*v.- Mancisidor José, Revolución Mexicana, Ob. Cit.
P. 273

mas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; " ... legislación para mejorar la condición del país rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias...".*

Con este decreto ya se plasma en Carranza la idea de elaborar las bases de una legislación social y que más adelante la deja encumbrada en la Constitución de 1917.

Cuando Zapata, en el año de 1916, tocó el problema obrero para precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, lo hizo fuera de tiempo. Carranza, por medio de un pacto celebrado con la Casa del Obrero Mundial, le había tomado la delantera. De esta decisión provocada por la anarquía y la miseria reinantes y por la necesidad para el movimiento carrancista de fortalecer sus filas en contra de las facciones adversarias, surgió el pacto celebrado entre la Revolución Constitucionalista y la Casa del Obrero Mundial. De ahí nacen los batallones rojos. Es justo dejar asentado que los batallones rojos, formados por los obreros cumplieron hasta el sacrificio sus compromisos. Y que puede afirmarse sin caer en exageraciones, que los obreros conquistaban en los campos de

*v.- Mancisidor José, Ob. Cit. P. 50

batalla su derecho a una vida mejor.*

En el año de 1917, Carranza convoca el Congreso Constituyente en Querétaro, en donde saca su proyecto de constitución y así es como en ese momento, después de una serie de discusiones entre los grupos Renovador y Jacobinos, se elabora la Constitución, en donde quedan plasmados todos los anhelos del pueblo, significando una conquista para las capas explotadas de México.

Así, después de haber analizado la Revolución Mexicana, podemos sacar en conclusión que durante esa época no existió una administración social ya que sólo encontramos descontentos entre la clase trabajadora en virtud de no existir un ordenamiento que los protegiera por lo que sus luchas se encaminaban hacia la creación de un orden social, el cual lograron alcanzar en la Constitución de 1917 que es donde se establecen las bases para establecer una administración social y que es en ese momento cuando podemos decir que empieza el desarrollo de la administración social ya que antes ésta se había quedado estancada.

*v.- Mancisidor José, Revolución Mexicana, Ob. Cit.
P. 292

EVOLUCION LEGISLATIVA

CONSTITUCION DE 1857

Por las condiciones en que vivía el país y las cuales dieron origen a un malestar general - que iba en aumento, hasta hacerse francamente incontrolable ya no sólo de quienes tenían un pensamiento liberal avanzado sino de una gran mayoría de gente que nunca había participado en la política, pero - que resistían sus consecuencias, estaban decididas a luchar por un cambio de gobierno y por una transformación económica y social del país.*

Puede decirse que en aquel entonces no existía un régimen de administración social y es por eso que el pueblo en general exigía del gobierno que se legislara de otra manera, por lo que pedían una Constitución con un contenido social. Así pues, al triunfo del movimiento nacido con el Plan de Ayutla, la Junta de Representantes designó a Juan Alvarez presidente interino y es en ese momento cuando se inician los trabajos para elaborar la

*v.- González Blakaller Ciro E., Síntesis de Historia de México, Editorial Herrero, Edición 7a.- México, 1959 P. 159.

Constitución del país. Iniciándose las sesiones - del Nuevo Congreso Constituyente el 18 de febrero - de 1856 y el 5 de febrero de 1857, después de ocho - meses de acalorados debates, fue jurada la Constitu - ción, primero por más de noventa diputados, después por el presidente Comonfort, siendo la promulgación el 11 de marzo de 1857.*

Ya en esta Constitución se tiende a pres - tar mayor atención a los derechos individuales de - los mexicanos, así, el artículo tercero declaraba - la libertad de enseñanza, creando para el niño un - derecho cuyo resguardo quedaba en manos del Estado, y así una serie de artículos más que ponían en re - lieve la cierta satisfacción de una serie de anhe - los del pueblo: "amplía mucho el capítulo de las - libertades y de sus garantías, incluyendo, junto a - las libertades de pensamiento e imprenta y a las ga - rantías de la libertad individual, la libertad de - profesión, industria y comercio, la de trabajo..."**

De esa serie de artículos haremos una men

* v.- Flores Gómez González Fernando y Carvajal Mo - reno Gustavo, Nociones de Derecho Positivo Me - xicano, Editorial Universales, Edición 4a., - México, 1970, P. 36.

**v.- Jiménez Moreno, Wigberto, Miranda José y Fer - nández Ma. Teresa, Historia de México, Edit - orial Porrúa, Edición 2a., México, 1965, P. -- 470.

ción especial de los artículos 4o. y 5o. de la Constitución de 1857, los cuales enuncian ya la existencia de un aspecto social, así pues, el artículo 4o. en su texto íntegro dice:

"Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir si no por sentencia judicial, cuando ata que los derechos de tercero, o por re resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley cuando - - ofenda los de la sociedad".

En cuanto al artículo 5o. en su texto íntegro dice:

"Nadie puede ser obligado a prestar - trabajos personales sin la justa re-- tribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de - la libertad del hombre, ya sea por - causa de trabajo, de educación o de - voto religioso. Tampoco puede autori zar convenios en que el hombre pacte- su proscripción o destierro".*

* cfr. Constitución de 1857.

Estos artículos aunque expresan por sí mismos su contenido social, vale la pena hacer notar que vienen a representar en la clase trabajadora una seguridad en el trabajo y una libertad implícita en el mismo porque el trabajo se consideró como un derecho y no como una obligación, a pesar de ello no se llegaron a llenar todos los anhelos de las clases explotadas. Con todo que el artículo quinto se preocupó en cierta forma por traer una mejora al pueblo en la necesidad social, en ningún momento apareció una administración social que tanto necesitaba el país.

También podemos decir que el mismo artículo 50. de la Constitución de 1857 no se ajustaba a la realidad por la que atravesaba el país, pero se habla de la concepción absoluta de un derecho al decir:

"Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento".

Sin embargo, en el régimen penitenciario - la regeneración del criminal se hacía por medio de un trabajo necesariamente obligatorio, por lo que no era posible la aplicación de esa concepción.

Es por eso que Justo Sierra llegó a proponer un nuevo texto del artículo 50. presentándolo de esta manera:

" "Ninguna autoridad puede exigir a un particular que sirva a otro particular sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento" ".*

Justo Sierra creía resolver todas las dificultades con ese nuevo texto del artículo 5o. ya que alegaba que si el individuo tenía derecho sobre la sociedad, ésta debía tenerlo sobre aquél.

No solamente Justo Sierra criticó la Constitución de 1857 por su falta de sentido social, si no que también sufrió ataques por un sin fin de crí ticos que llegaron a afirmar que la Constitución re sultaba inoperante, porque esa Constitución, doctri nariamente avanzada, no correspondía aún al desarro llo de México, porque el afán de imitar los principios individualistas del Código Francés y de tomar como modelo la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sin tomar en cuenta suficiente la realidad de vida del pueblo mexicano, sin tomar en cuenta la organización política del país.

Por toda esa serie de objeciones que se le hicieron a la Constitución no pudo haber existido una legislación plenamente social y mucho menos-

*v.- Cosío Villegas, Daniel, La Constitución de - - 1857 y sus críticos, Editorial Hermes, 1a. Edición, México 1957, P. 43

una legislación sobre la administración social, - - subsistiendo la falta de ésta y, por consiguiente, - el malestar del pueblo.

Ya que al hacer el estudio a la Constitución, y al referirnos a los artículos 4o. y 5o. sólo encontramos legislación acerca de que el hombre puede escoger libremente su medio de sustento o la actividad que le acomode y una serie de prohibiciones que evitan que el hombre sea obligado a prestar determinado trabajo, sin su consentimiento, o deje de percibir una justa compensación por sus servicios, pierda la libertad, vaya al destierro, o renuncie a ejercer una determinada profesión, industria o cualquier trabajo, debido a la protección ab soluta que a esos derechos otorgaba la Ley Suprema. Mas, en la Constitución de 1857, en ningún momento apareció legislación sobre la previsión social.

CARTA MAGNA DE 1917

Es en esta Constitución en donde ya encontramos una legislación sobre la Administración Social, ya que contiene derechos proteccionistas de la clase trabajadora y del pueblo en general, también encontramos las bases para la creación de instituciones destinadas a aplicar la administración social, a esto se alude principalmente en el artículo 123 Constitucional que inclusive lleva como título

lo "Trabajo y Previsión Social"; es así como se - - muestra la evolución en la legislación sobre la administración social.

Desde que se formó el Congreso Constitu-- yente existía la preocupación de elaborar un progra ma que reglamentara los derechos sociales y, por - consiguiente, de una administración social, ya que en los momentos culminantes de la lucha armada, los caudillos más representativos exigían la confirma-- ción del sentido social y económico del movimiento- revolucionario e inclusive el día de la instalación del Congreso un grupo de obreros queretanos se presentó al salón de sesiones expresando, por boca de uno de sus miembros: "Estos que estamos aquí somos los representantes de todo el pueblo queretano, que viene a decir a ustedes que esperan que la Constitu-- ción sea verdadera, real, efectiva, liberal y funda da sobre sus bases incommovibles, a fin de que mejo re un tanto la condición económica, política y so-- cial del pueblo mexicano".* Claro ejemplo de la - preocupación por la protección de las clases débi-- les viene a ser la respuesta que el Primer Jefe del Ejército Constitucional, Dn. Venustiano Carranza, - dio a la comunicación que le enviaron Alvaro Obre-- gón y Francisco Villa en torno a esa materia. "Si- la revolución ha creado con el pueblo compromisos - que debe cumplir, es necesario que esa revolución -

*v.- Mancisidor José, Síntesis Histórica del Movi-- miento Social en México, ob. cit. P. 65

se inspire en los intereses de ese pueblo, investigando y extrayendo las raíces de sus males, aplicando los remedios consiguientes y orientándolo de una manera definitiva hacia una finalidad progresista y firme. Esta finalidad, en mi concepto, sólo se puede alcanzar con las reformas propias y adecuadas a la transformación de nuestro actual medio político-económico y con las leyes que deben garantizarlo".*

Así es que ante la preocupación de crear un ordenamiento que trajera consigo una administración social a fin de que se protegiera a la clase trabajadora, el diputado Macías y el Lic. Luis Manuel Rojas recibieron la comisión de formular un -- proyecto o leyes, o todos los preceptos que fueran necesarios, los cuales tratarían el problema obrero en sus diversas manifestaciones; que en cumplimiento de ese encargo formularon el proyecto con esto -- el Primer Jefe, en cumplimiento de las promesas de la Revolución hacia la República, trataba de redimir a la clase obrera de la triste y miserable situación en que se encontraba.

También Cravioto, uno de los moderados -- más notables, pronunció uno de los discursos más interesantes, apoyando la inclusión en la constitución de una sección especial sobre los derechos de los trabajadores. "Afirmaba que, puesto que exis--

*v.- Llorente González, Arturo, Seguridad Social, -- ob. cit. P. 74.

tfan divisiones en la sociedad, la democracia no podra ser el gobierno de todo el pueblo, debfa ser gobierno de la mayoría; y puesto que la mayoría es la masa trabajadora, el gobierno debe ser obrerista para tratar los problemas laborales".* Con esto, - Cravioto nos está diciendo que es el gobierno el -- que debe preocuparse por proteger los derechos del-pueblo y, por consiguiente, debe de ser éste el en-cargado de proporcionar los medios para aplicar una administración social.

Ante tal situación la Revolución Constitucionalista se transformó en una Revolución Social - a fin de obtener el bienestar y el progreso del pueblo mexicano, de ahí el significativo de convocar a un Congreso Constituyente que convirtiera en mandato jurídico las promesas de la Revolución.** Por-lo tanto, la tendencia social de la Revolución Constitucionalista se revela por la voz del Primer Jefe, cuando enuncia la necesidad de acabar de una vez y-para siempre con los vicios del pasado, que tan hondas raíces tenían en las costumbres del pueblo mexicano y que durante más de un siglo han perturbado - su marcha política, económica y social, impidiendo-su progreso, oponiéndose a su bienestar y determinando un estado de perturbación constante.

* v.- Román, Richard, ob. cit. P. 114

**v.- Trueba Urbina, Alberto, Evolución de la Huelga, Editorial Botas, 1a. Edición, México, - - 1950, P. 101.

El Congreso Constituyente fue convocado - por Don Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el 19 de septiembre de 1916, e inició sus labores en la Ciudad de Querétaro el 21 de noviembre.

En el Congreso Constituyente los diputados deseaban una legislación amplia en materia de - trabajo y no querían abandonar este asunto a las leyes orgánicas sino que deseaban que lo comprendiera la Constitución de la República, nuestra Ley Fundamental, un capítulo de garantías sociales; con este hecho los constituyentes mexicanos de 1917 se adelantaban a todas las del mundo. Nuestra Constitución iba a ser la primera que incluyese garantías - sociales.

El propósito de nuestra Constitución al - adoptar el régimen de garantías individuales, fue - significar la idea de defensa del individuo y la - obligación del Estado de garantizar la observancia - del derecho. Es por eso que en el artículo 123, - que lleva por título "Del Trabajo y de la Previsión Social", se estructura el derecho Constitucional - del Trabajo para proteger a los obreros frente al - Capital y al Estado; en otros términos se consagraron los derechos fundamentales de tutela de la persona obrera, del trabajador individuo y del trabajador masa, de la colectividad asalariada, en suma: - Derechos Sociales que tienen por objeto impedir la-

explotación del hombre por el hombre y, en consecuencia, humanizar la producción económica.* Es pues aquí, en el artículo 123 Constitucional, en donde encontramos una legislación de la Administración Social, pues en este Artículo encontramos derechos proteccionistas de la clase trabajadora. La administración social aplicada al trabajador debe entenderse, por ende, la misma que se va a aplicar a los familiares de la clase trabajadora; por consiguiente, la administración social se va a aplicar al trabajador y a los familiares, por lo que al hablarse de la protección del trabajador debe entenderse también como una protección a sus familiares.

En el Congreso Constituyente de 1917 la libertad de trabajo fue ratificada por los Constituyentes de Querétaro, mas al iniciarse la discusión del Artículo 5o., el 26 de diciembre de 1916, se reveló el contenido social de la Revolución. Los Constituyentes no aspiraban a establecer preceptos que no correspondieran a un régimen de garantías individuales, a la conservación de los derechos naturales del hombre, sino que aspiraban algo superior: garantizar para una clase social, la trabajadora, reformas para satisfacer necesidades obreras, garantías sociales, o sea la aplicación de una administración social.

En la elaboración del proyecto sobre el

*v.- Trueba Urbina, Alberto, ob. cit. p. 121.

trabajo y previsión social, además de los diputados Pastor, Rovalix, Macías, De los Ríos y otros participó el Gral. y Lic. José Inocente Lugo, que entonces estaba a cargo de la Jefatura del Trabajo y de la - Secretaría de Fomento, y el local de la antigua capilla del Palacio Episcopal de Querétaro sirvió de sala de sesiones a los diputados constituyentes que iban a reformar las instituciones sociales del país con los artículos 27 y 123 Constitucionales. Es aquí pues, donde se inician los trabajos para elaborar una legislación sobre la administración social.

El 13 de enero de 1917 se dio a conocer el proyecto del capítulo "Trabajo y Previsión Social", que habría de ser el artículo 123 de la Constitución, siendo este artículo el que mayor relación va a tener con la administración social, por lo que resulta que se haga un análisis del mismo.-- "Así tenemos que la jornada máxima sería de ocho horas. La jornada máxima nocturna de siete, prohibiéndose las labores insalubres y peligrosas para mujeres y jóvenes menores de 16 años. A unas y otros quedaban prohibido el trabajo nocturno industrial, limitándose el trabajo en los establecimientos comerciales hasta antes de las diez de la noche. Los jóvenes mayores de 12 y menores de 16 años, tendrían como jornada máxima seis horas. El trabajo de los menores de 12 años no sería objeto de contrato, estableciéndose por cada seis días de trabajo, uno de descanso. Las mujeres embarazadas, durante los cuarenta y dos días anteriores al parto no desempeñarían trabajo físico, y al igual después del parto -

gozarían de descanso, con salario íntegro. Establece la obligación de fijar el salario mínimo de acuerdo con las necesidades de cada región, y por comisiones especiales dependientes de las Juntas de Conciliación. Además, participación de utilidades; igualdad de salarios para trabajos iguales sin distinción de sexo o nacionalidad; exención de embargo, descuento o compensación para el salario mínimo; prohibición de efectuar el pago de salario con mercancías o vales de cualquier especie; pago de horas extraordinarias con un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales, sin que se pudiera exceder de tres veces consecutivas; obligación para los patrones de dotar a los trabajadores de habitaciones cómodas e higiénicas; responsabilidad para los empresarios en casos de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales en los trabajadores; -
 ... "§

Al hacer la transcripción del artículo 123 Constitucional en su redacción original, nos permite observar cómo se proyecta hacia una plena realización de los derechos individuales y colectivos, a fin de permitirle al trabajador una vida tranquila en el presente y sin temores para el futuro, garantizando su estabilidad la protección a su familia y una aplicación amplia de la previsión y la seguridad social.

*v.- Mancisidor, José, Síntesis Histórica del Movimiento Social en México, ob. cit. p. 68.

Entre esos derechos encontramos la jornada normal de trabajo, el día de descanso obligatorio por cada seis días laborados, el salario mínimo, la igualdad de salario a igual trabajo, la protección del salario, la participación en las utilidades, la protección a la mujer y a los menores, los derechos de la maternidad en el empleo y los derechos de previsión social, así también la responsabilidad de los patrones ante los riesgos profesionales, comprendiendo tanto los accidentes de trabajo como las enfermedades profesionales; la obligación de los patrones a adoptar las medidas necesarias de higiene y seguridad y para la prevención de accidentes.

Por todo esto encontramos en el artículo 123 una legislación muy evolucionada de la administración social que es en el momento de su aparición lo que tanto anhelaba la clase débil de la población.

Podemos afirmar el carácter humanista de la Constitución de 1917 y de la legislación emanada de ella, ya que establecen el ámbito de libertad de la persona individual y propician que la organización social y las instituciones que ésta va gerando tengan como principio y finalidad el hombre. Humanismo que entiende al hombre esencialmente libre, - como parte de la estructura social hacia la cual lo vinculan principios y metas de solidaridad.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

La discusión en torno a la conveniencia de que la legislación laboral fuera uniforme en toda la República, ya se había planeado en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro al discutirse el proyecto de la Constitución enviado por el Presidente Carranza. Esta preocupación fue acrecentándose conforme se incrementaba el desarrollo económico e industrial del país y por la desigualdad en los ordenamientos jurídicos estatales, por lo que tuvo que reformarse la fracción X del artículo 73 Constitucional, otorgándole facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral; esto es, para expedir la Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, reservando a las autoridades locales la competencia para su aplicación con las excepciones consignadas.

Como antecedentes directos de la primera Ley Federal del Trabajo encontramos el proyecto presentado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo a la Convención Obrero Patronal en noviembre de 1928; el proyecto de Código Federal del Trabajo de 1929 del licenciado Emilio Portes Gil entonces Presidente de la República y finalmente, la iniciativa que basada en el proyecto antes mencionado se presentó al Congreso de la Unión en 1931, la que después de estudiarse y discutirse ampliamente, se-

convirtió en la Ley Federal del Trabajo.*

A pesar de la existencia del artículo 123 Constitucional, hacía falta la existencia de una legislación más amplia en cuestión sobre la administración social, por lo que todavía se caminó un largo trecho para llegar a una completa reglamentación de las cuestiones que entrañaban esa situación, - - pues bien es cierto, que los principios relacionados con el contrato de trabajo, el salario, la protección al trabajador, los riesgos profesionales, - el derecho colectivo, la previsión social y las autoridades del trabajo se habían bosquejado en el artículo 123, faltaba una interpretación más amplia y acorde con nuestra realidad social. Por esta razón la Ley Federal del Trabajo vino a reglamentar el citado precepto de nuestra Constitución Política y - que vino a resolver las exigencias de poner en vigor, interpretándolas con justo sentido de equilibrio social, las diversas fracciones en que se hubo dividido el artículo 123 para comprender los problemas derivados. La Ley Federal del Trabajo vino, en consecuencia, a mediar la desproporción existente entre el elemento trabajador y el capitalismo, a poner un freno a la explotación del hombre por el hombre.** Así pues, con la aparición de la Ley Federal del Trabajo, hubo una evolución legislativa -

* v.- Trueba Urbina, Alberto, Ob. Cit. p. 221

**v.- Flores Gómez González Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, Ob. Cit. p. 243.

en la Administración Social.

La legislación sobre Administración Social queda plasmada en nuestra Ley Federal del Trabajo en virtud de que en ella se protege al trabajador contra los riesgos profesionales, se señala un máximo de beneficio social, pues no sólo el trabajador se encuentra altamente protegido, sino también sus familiares: esposa, hijos padres, todos ellos dependientes económicos, a quienes se extiende esta previsión contra los infortunios del trabajo. De esta manera si el trabajador tiene un accidente y como consecuencia sufre amputación de alguna parte de su cuerpo no sólo se le indemnizara, sino que el patrón está obligado a proporcionarle después un trabajo compatible con la incapacidad que le haya resultado de tal accidente de trabajo; si se incapacita de por vida, la indemnización es mayor que si sobreviniera la muerte.

También cabe señalar que el Estado juega un papel importante en la Administración Social, ya que éste aparece en la ley como un factor de equilibrio en el proceso de producción. Se trata de conceder una protección legal a la condición humana del trabajador, aún cuando el patrón y el trabajador son particulares, el Estado interviene en sus relaciones, de tal modo que garantice el equilibrio que debe haber entre los dos factores, puesto que la realidad había indicado que cuando quedan solos el trabajador y el patrón, éste tiene mayor fuerza y conduce a la explotación del otro elemento con

perjuicio no sólo del trabajador, sino de la sociedad entera.*

Para hacer más eficaz la aplicación de la Administración Social, la Ley Federal del Trabajo, ha sufrido una serie de reformas en su articulado, por lo que viene a significar una característica importante de la Ley de 1931. Una de las reformas es la concepción tripartita de algunas de sus autoridades del trabajo, como son entre otras, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las Comisiones de los Salarios Mínimos y la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; tripartismo que entendemos como la acción conjunta y responsable de los factores de producción en torno al Estado, dentro de un clima de tranquilidad y confianza pública que propicie una política de justicia, seguridad e integración social.

Dentro de la referencia a las autoridades laborales, debemos mencionar el decreto del 30 de noviembre de 1932, que otorgó carácter autónomo al Departamento de Trabajo, el cual anteriormente dependía de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, así como el decreto del 31 de diciembre de 1940, que convirtió a este Departamento en la Se

*v.- Solís Luna, Benito, El Hombre y el Derecho, Editorial Herrero, Sa. Edición, México, 1950 - p. 139.

cretaría de Trabajo y Previsión Social, con las - - atribuciones que le concede la Ley de Secretarías y Departamento de Estado.* Es así como con estas - disposiciones y la creación de instituciones la Administración Social alcanza plenitud en el desarrollo de su legislación.

Entre las reformas y adiciones de mayor - importancia a la Ley Federal del Trabajo de 1931, - bástenos citar las que se realizaron en el año de - 1962, referentes a los procedimientos y formalida-- des para la fijación de los salarios mínimos y del reparto de utilidades.

De gran trascendencia para la estabilidad política y social de México, fue la reglamentación de los procedimientos ante las Juntas de Concilia-- ción y Arbitraje, por medio de los cuales los con-- flictos de intereses entre el capital y el trabajo se derimen dentro de los cauces del derecho y la ra zón, lo que ha permitido generar resoluciones y lau dos que han contribuido a que el derecho laboral se fortalezca como instrumento regulador del orden so-- cial.

Así pues, la Ley Federal del Trabajo vino a constituir una evolución legislativa en favor de la administración social, pues ella, por su sentido

*v.- Llorente González, Arturo, Seguridad Social. - ob. cit. p. 76.

de interpretación del artículo 123 de la Constitución, viene a significar mayor protección para todo el pueblo y, en este caso específico, de la clase trabajadora, ya que las normas proteccionistas así como la creación de autoridades encaminadas a la protección del obrero no es otra cosa que la administración social aplicada en sus distintas formas.

LEY DEL IMSS DE 1943

En el inciso a tratar me referiré al estudio de la Ley del Seguro Social desde que se empieza a gestar la idea de su creación hasta la promulgación de la misma. Esta Ley también viene a formar parte de la Legislación de la Administración Social.

Así pues que la ideología y la acción que utilizaría el Seguro Social Mexicano, aparecen en los comienzos del siglo presente, como parte de la inquietud revolucionaria en la que intervienen los líderes y las organizaciones obreras en deseo de lograr una serie de reivindicaciones sociales en materia de legislación del trabajo, de reforma agraria, de educación popular y de "previsión social", que tuvieran su garantía en el precepto constitucional.*

*v.- Mancisidor José, Revolución Mexicana, Ob. Cit. p. 156.

De aquí que varios de los partidos políticos soliciten insistentemente la reforma de la Constitución de 1857, carente de contenido social que - como sus similares de la época se limitaba a acordar entre otras libertades la de trabajo, encontrándose ya en el Programa del Partido Liberal en 1906, del que era uno de sus líderes Ricardo Flores Magón que tanta inquietud tuvo por resolver la cuestión social de México, demandas de que sean principios constitucionales, "la seguridad de los obreros, las pensiones a los que agotan sus energías, la indemnización por accidentes profesionales y otros postulados laborales...", en tanto que en el Programa de Gobierno de Don Francisco I. Madero, aprobado en 1911 por la Convención del Partido Constitucional, se pide entre otras disposiciones del trabajo, la expedición de "Leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes del trabajo".*

El deseo de lograr estas reformas sociales se va acentuando conforme triunfa la Revolución Mexicana y son frecuente e insistentemente pedidas tanto por el ejército popular como por los sindicatos y las asociaciones de los trabajadores como la Casa del Obrero Mundial creada en 1905, con el beneplácito de jefes militares y dirigentes civiles, - que previo estudio de la materia, en Estados Unidos sobre todo, formulan proyectos de leyes obreras, co

*v.- Mancisidor José, Síntesis Histórica del Movimiento Social en México, Ob. Cit. p. 26.

mo la debida al Lic. Natividad Macías, que en lo relativo a los seguros sociales dice que ellos cubrirían la falta de percepción del salario durante los movimientos de huelga y ampararían la vejez y la inhabilitación por enfermedad no profesional.*

A partir de 1916 empiezan los estudios - tendientes a lograr la reforma constitucional deseada y en un intento en 1917, la Exposición de Motivos, al referirse al seguro social, se expresa de - la siguiente manera:

"Se impone no sólo el aseguramiento de - las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales ... y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio de su empleo, sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudara los inválidos, socorrer a los ancianos, protegera los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la seguridad pública".**

* v.- Monografías Nacionales Americanas sobre seguridad social, Editada por el Congreso Internacional sobre seguridad social, 1a. Edición, biblioteca particular, México 1960, p. 9

**v.- Exposición de Motivos de la Constitución de - 1917.

Poco tiempo después, en el mismo año de 1917, siendo Presidente de la República Don Venustiano Carranza, el día 5 de febrero, se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo capítulo VI denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", pauta así su fracción XXIX - del Artículo 123:

"XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, - de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos",* por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de índole para infundir e inculcar la previsión social.

Esta facultad otorgada a los Estados para legislar en materia de previsión social, igual que en legislación del trabajo, motivó la elaboración - de muchos cuerpos legales estatales de tal índole, - que por lo general disponen la indemnización por accidente de trabajo con facultad patronal de cubrirse mediante contratación de un seguro privado, como la institución de Departamentos de Trabajo encargados de fomentar y organizar determinadas Cajas de Seguros según riesgos.**

* v.- Constitución de 1917.

**v.- Congreso Internacional sobre seguridad social, Ob. Cit. p. 10

El ejemplo primero de este proceder fue - el Código de Trabajo de Yucatán de 1917, debido a - uno de los gobernantes que más luchó por el bien - del trabajador, el General Salvador Alvarado, quien desde antes ya pedía la implantación del seguro social en estudios y manifiestos, al que calificaba - como el medio ideal para "cuidar de la vida, de la salud y de la seguridad y el porvenir del trabajador".*

En 1925 se expidió la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, que acordaba pensiones de vejez, por servicios prestados y por inhabilitados en el empleo, a los funcionarios públicos, mediante un fondo formado por descuento en el sueldo del empleado y una subvención estatal.

Años después, en 1928, otro grupo laboral conseguía una prestación específica mediante el llamado Seguro Federal del Maestro, que en realidad - era una mutua de socorros pecuniarios a los familiares del mutualista fallecido.

Esta institución de previsión social, a base de inculcar y fomentar cajas fraccionarias de carácter facultativo, y este poder dado a los estados para instituir seguros populares fue de una profundidad legislativa estatal de amparo parcial y diferente según riesgos comprendidos y personas bene-

* ib

ficiadas, que no llegó a dar una realidad práctica, lo que sí fue una ausencia de protección durante un tiempo, facilitaría la expedición de un régimen general y total de beneficios y beneficiados, que es el sistema actual.

La idea de la reforma en pro de una disposición más congruente con la técnica del seguro social, llega a ser expresión oficial con el General Alvaro Obregón, quien presenta un proyecto de Ley del Seguro Social.

En el proyecto se hace ver la necesidad de federalizar la legislación social y se proponía que el Estado para contar con un presupuesto capaz de garantizar prestaciones sociales, consistentes en indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y pensiones de viudez y orfandad, se impusiese una contribución al capital de un 10% sobre todos los pagos que se hicieran en concepto de trabajo y que se invirtiera en instituciones de crédito para fomentar la riqueza pública.*

Otro intento de legislación social lo constituye una Ley de Accidentes Industriales, con indemnizaciones en dinero y atención médica que obliga a las pequeñas empresas a asegurarse, para evitar desequilibrios económicos con la realización del riesgo, creándose la Caja de Riesgos Profesiona

*v.- Congreso Internacional sobre seguridad social, Ob. Cit. p. 11

les y el proyecto de Ley de Pensiones al profesorado, con pensiones para edad avanzada, según años de servicio.

En 1928, se encargó a una comisión que redactara un Código Federal del Trabajo con un capítulo especial de seguros sociales, que se redactó a base de estos principios generales: enumeración completa de riesgos, protección de todos los trabajadores, sean del campo o de la ciudad, exonerar de la contribución a las ganancias mismas, contribución de base tripartita, creación de tribunales especializados que entiendan de las posibles controversias que se originaran.

Sin embargo, discutido el informe, predominó la idea de que era más conveniente y apropiada una legislación separada de los contenidos de legislación del trabajo y del seguro social.

Por otra parte, en el Ejecutivo de la Unión iba progresando la idea en favor de la reforma de la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, lo que llega a ser un hecho al aprobarse por las dos Cámaras en agosto de 1929, siendo publicada en el Diario Oficial del 6 de septiembre del mismo año.

Por fin, en la administración del General Abelardo J. Rodríguez, se encomienda en 1934 a la Oficina de Previsión Social del Departamento del Trabajo la designación de una comisión encargada de elaborar una Ley del Seguro Social, la cual formula

unas bases generales en contenido ya muy sistematizado, con determinación de los riesgos de accidentes y enfermedades del trabajo, en enfermedad, maternidad, vejez, e invalidez, de gestión y cotización tripartitas y amparo del obrero industrial y rural.

En 1941, el Presidente de la República, - Don Manuel Avila Camacho, nombró la Comisión Redactora de un anteproyecto de Ley del Seguro Social - que un año después fue sometida al Congreso de la Unión. La Ley fue promulgada el 31 de diciembre de 1942 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

Con ello, México lograba un avance de muy profunda significación al cubrir, mediante su acción legislativa, horizontes cada vez más amplios de protección y bienestar. La Ley del Seguro Social asentó las bases para garantizar en forma orgánica el otorgamiento de los seguros contra accidentes de trabajo, invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada, así como de los servicios médicos y hospitalarios de gran escala.

Este ordenamiento jurídico constituyó una de las manifestaciones más apreciables de nuestro proceso de madurez, puesto que es un atributo y un deber de las sociedades altamente organizadas, el proporcionar a quienes forman parte de ellas los beneficios que consagra la Ley del Seguro Social.

Atendiendo al mandato Constitucional que-

ya hemos mencionado, el Seguro Social se estableció con carácter obligatorio, como un servicio público-nacional para 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.

Esta primera Ley comprendió los siguientes seguros: I. Accidentes del Trabajo y enfermedada profesionales; II. Enfermedades no profesionales y maternidad; III. Invalidez, vejez y muerte, y IV. Cesantía en edad avanzada.*

Dentro del régimen obligatorio, quedó comprendida toda persona que se encuentre vinculada a otra por una relación de trabajo, como son los -- miembros de sociedades cooperativas de producción, -- de administraciones obreras o mixtas, los ejidata-- rios, comuneros y pequeños propietarios, así como -- los trabajadores independientes urbanos y rurales.**

A lo largo de 30 años en que este ordenamiento jurídico estuvo en vigor, se fueron introduciendo en él diversas reformas de acuerdo con las -- modalidades, las circunstancias y las exigencias de

* v.- Llorente González, Arturo, Seguridad Social, - Ob. Cit. p. 81.

**v.- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social- de 1943.

nuestra realidad social, aspirando en todo momento a satisfacer las necesidades básicas del numeroso sector laboral del país, y ampliar y mejorar las instalaciones y los servicios.

En fin, es aquí, en la Ley del Seguro Social, en donde también queda plasmada parte de la Administración social que el Estado imparte.

DERECHO POSITIVO DE LA ADMINISTRACION SOCIAL

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Es en este capítulo en donde iniciamos un estudio de las instituciones encargadas de aplicar la administración social, teniendo en primer término a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Con la Constitución de 1917 corresponde a México la declaración de los Derechos Sociales, al establecer en ella las garantías y derechos de la clase trabajadora.

La interpretación del artículo 123 constitucional ha ido creciendo, apareciendo con ello nuevas garantías para la clase trabajadora y transformándose las instituciones laborales.

Desde el primer gobierno revolucionario, - el de Don Francisco I. Madero, se empiezan a establecer instituciones que aplicarán y darán vigencia perdurable a los derechos de los trabajadores, tales es el caso de la creación del Departamento de Trabajo en el año de 1911.

El 22 de septiembre de 1911, se envió a la Cámara de Diputados un proyecto de decreto en el que se establecía la necesidad de crear un Departamento de Trabajo, y en cuya exposición de motivos decía que era necesario combatir: "la precaria condición económica de los trabajadores en las industrias y en las haciendas; a la falta de garantías en el trabajo de las mujeres y los menores; a la insalubridad y peligro en las labores y al programa de la emigración de los braceros a los Estados Unidos de Norteamérica".*

No fue sino hasta el 30 de octubre de ese mismo año, cuando se iniciaron los debates que habrían de concluir con la aprobación de la creación del Departamento de Trabajo, y después de haber sido corregido el proyecto por la Cámara de Senadores, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1911.

Al quedar integrado el Departamento de Trabajo, se nombró como jefe y sub-jefe del mismo a los Licenciados Antonio Ramos Pedraza y Adalberto A. Esteva, respectivamente, e iniciándose las labores, de esta dependencia el 21 de enero de 1912.

Las funciones del Departamento del Traba-

*v.- Remolina Roqueñi, Felipe Evolución de las Instituciones y del derecho del trabajo en México, Editorial Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 1a. Ed. México 1976 p. 11.

jo quedaron establecidas en el decreto que lo creo, así, en el artículo 2o. del mencionado decreto se establecía:

"Artículo 2o. El Departamento de Trabajo estará encargado:

I.- De recibir, ordenar y publicar datos e informaciones relacionadas con el trabajo en toda la República;

II.- Servir de intermediario en todos los contratos entre braceros y empresarios, cuando los interesados lo soliciten;

III.- Procurar facilidades en el transporte de los obreros a sus localidades a donde fueren contratados;

IV.- Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores, y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados".

El 19 de febrero de 1913, Victoriano Huerta usurpó el poder, y durante el tiempo que estuvo a cargo del Poder Ejecutivo dictó algunas disposiciones en materia de trabajo, así mismo, a iniciativa suya se reformó la Ley del 8 de mayo de 1891, -

que distribuya las ramas de la administración pública federal en siete Secretarías; la Ley del 13 de diciembre de 1911, que establecía el Departamento del Trabajo anexo a la Secretaría de Fomento. Con las reformas hechas por Victoriano Huerta se establecieron nueve Secretarías de Estado, y de conformidad a esa nueva Ley la Secretaría de Industria y Comercio se encargaba de conocer de los asuntos relacionados con las siguientes ramas: trabajo comercial, minero industrial o fabril, estadística general, e instituciones y congresos relativos al mejoramiento de las condiciones de los obreros.

Con esa disposición de Huerta el Departamento del Trabajo tendía a desaparecer, ya que el encargarse los asuntos relacionados con el trabajo a la Secretaría de Industria y Comercio traería como consecuencia dicha desaparición.

Al llegar al poder Don Venustiano Carranza, reestablece el Departamento del Trabajo, nombrando como jefe del mismo a Don Antonio Valero, quien determinó las funciones y los objetivos de dicho Departamento.

La importancia que Don Venustiano Carranza da al Departamento de Trabajo queda manifiesta en la reunión que tuvo con los industriales para evitar el monopolio del algodón y evitar que los especuladores no aumentaran el precio de la fibra, evitando así el perjuicio de la clase trabajadora.

Con la creación de la Bolsa de Trabajo - anexa al Departamento de Trabajo, también queda manifiesta la simpatía con que Don Venustiano Carranza ve al Departamento.

Así fue como el Departamento de Trabajo - tuvo una vigencia desde 1911 hasta 1932, dicho Departamento primero apareció anexo a la Secretaría - de Fomento, posteriormente pasó a formar parte de - la Secretaría de Gobernación y por último a la Se- - cretaría de Industria Comercio y Trabajo.

Al expedirse la Ley Federal del Trabajo y al crearse la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, surge la necesidad de crear un organismo especializado que se encargará de aplicar la política del trabajo.

"El ejercicio de las facultades, que la Ley Federal del Trabajo asignaba al Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, no podía desarrollarse, debido a los limitados medios de acción con que aquél contaba, sobre todo si se toma en consideración que la dependencia a la cual - pertenecía se encontraba dedicada a realizar múltiples tareas...".

Así fue que a través de una serie de estudios y después de asentar las bases sobre las cuales tendría que funcionar el nuevo organismo que se creara, el 15 de diciembre de 1932, el proyecto de decreto enviado por el titular del ejecutivo quedó aprobado, estableciéndose así el Departamento Autónomo del Trabajo.

Las funciones de este nuevo Departamento-Autónomo del Trabajo quedaron señaladas en el artículo 2o. del decreto que le dio origen y que a la letra dice:

"Corresponde al Departamento de Trabajo:

Estudios, iniciativa y aplicación de las leyes federales del trabajo y - sus reglamentos;

Asociaciones obreras y patronales de resistencia;

Contratos de trabajo;

Inspección del mismo;

Seguros Sociales;

Congresos y reuniones nacionales e - internacionales de trabajo;

Conciliación y prevención de los conflictos;

Conflictos entre el capital y el trabajo, e intergremiales;

Comisiones mixtas de empresas y otros organismos preventivos y conciliatorios de conflictos;

Juntas y tribunales de conciliación y arbitraje de jurisdicción federal;

Investigaciones e informaciones sociales, oficina de Previsión Social e Higiene Industrial, incluyendo Bolsas de Trabajo, y medidas tendientes a resolver el problema de los desocupados".*

El Departamento Autónomo del Trabajo se integraba de esta manera: Jefatura, Secretaría Particular, Secretaría General, Oficialía Mayor; las oficinas de Administración, Inspección, Asociaciones, Higiene del Trabajo, Previsión Social, Informes Sociales, Correspondencia y Archivo, Jurídica, y el Instituto de Investigaciones sobre el Trabajo.

Con la creación de esos dos Departamentos por parte del Estado se manifiesta la preocupación por la existencia de una administración social que traiga como resultado el bienestar de la colectividad.

La disposición del Estado fue crear instituciones que impartan con mejor resultado la administración social, que contribuyan a fortalecer física y espiritualmente a la masa trabajadora, así -

como también brindarles oportunidades de capacitación profesional, de liberarlas de los vicios que fatalmente las agobian, de procurarles comodidades y seguridad familiar y de proporcionarles amparo en caso de invalidez o deficiencia.

Así es como el decreto del 31 de diciembre de 1940, convierte al Departamento Autónomo del Trabajo en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, con las atribuciones que le concede la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

"Ya que era necesario, para el poder público intensificar la política de previsión social, a efecto de poder implantar los seguros de vida, de enfermedades, accidentes, de cesación involuntaria, conseguir mejor alojamiento para los trabajadores - en viviendas higiénicas y baratas; estimular la instalación de establecimientos culturales y deportivos en los centros de trabajo y lograr el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores".*

Al ser integrada la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, sus atribuciones quedarán plasmadas en el artículo 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de las cuales se enumeran las siguientes:

*v.- Remolina Roqueñi, Felipe, Ob. Cit. p. 110

" I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativas de la Constitución Federal, - en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

II.- Procurar el equilibrio entre - los factores de la producción de - conformidad con las disposiciones - legales relativas; ..."

Aquí señalo parte de las dependencias que integran la estructura de la Secretaría del Trabajo: Secretario, Cuerpo de Funcionarios Conciliadores, - Departamento de Convenciones, Oficina de Prensa, Comisión de Estudios Laborales, Dirección General del Trabajo, Dirección General de Servicios Médicos, Dirección General de Previsión Social, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de - los Salarios Mínimos.**

La Secretaría de Trabajo y Previsión social realiza distintas funciones mediante los dis--

* cfr.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado 1973.

** v.- Manual de organización del gobierno federal 1969-1970, publicado por la Secretaría de - la Presidencia (comisión de administración-pública) México, 1969, p. 39

tintos Departamentos con que cuenta, así tenemos - que, por medio del Departamento de Registro de Asociaciones, reconoce y registra las asociaciones profesionales de obreros y patrones de jurisdicción federal; también con la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene la obligación de cuidar que la justicia que administran los tribunales del trabajo sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos de la ley.

"La Secretaría del Trabajo y Previsión Social también ejercita funciones de vigilancia, en relación con las cuestiones del Seguro Social de los trabajadores y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Obrera, y en asuntos internacionales del trabajo...., en la fijación de los salarios mínimos y en la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas".*

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social forma parte de la administración social del Estado ya que el servicio social que presta está encaminado a vigilar que se cumplan con los postulados del artículo 123 Constitucional. Así tenemos que la orientación de su política va hacia la protección de la salud, hacia las prestaciones económicas

*v.- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, 1a. Edición, México, 1973, p. 587.

y los servicios sociales que le permitan al trabajador liberarse del miedo que deriva de la incertidumbre ante el futuro. Por otra parte le proporciona una vida más genuina y creadora desenvolviéndose - dignamente dentro del marco social familiar.

En esta institución se establecen con precisión las condiciones que han permitido dar al trabajador una jornada justa de acuerdo con las características de sus actividades, su edad y sexo, la posibilidad de disfrutar de un día de descanso sin afectar su economía, así como de vacaciones periódicas, evitando así la eventualidad de una explotación inhumana.

Por otra parte, en los programas de la Secretaría se ha concedido gran importancia a la protección económica del grupo familiar ante la eventualidad de las incapacidades que ocasionan los riesgos de trabajo, incorporando además las contingencias de la enfermedad no profesional, de la vejez y de la muerte, situaciones que de otra forma se constituirían en permanente amenaza de desamparo o indigencia.

Así mismo, con una proyección admirable, protege a la mujer trabajadora que es madre, salvaguardando su bienestar y el de sus hijos, no solamente a través de períodos remunerados durante su gestación, sino también contemplando la oportunidad de atender la alimentación del recién nacido.

Además, con la clara proyección de participar en el desarrollo del país, ha integrado acciones que van más allá de la sola resolución de los riesgos del presente, pretendiendo impulsar la superación de la población mediante el desarrollo de su capacidad de trabajo y de sus valores culturales, convirtiéndose así, en un plazo continuo que abre caminos para que las nuevas generaciones encuentren la meta de su bienestar, que necesariamente ha de repercutir en el desarrollo económico y social de cada individuo, de su familia, de la comunidad y del país.

Pues bien, con el estudio que aquí presento, podemos darnos cuenta de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social forma parte de la Administración Social que el Estado imparte, trayendo consigo un beneficio para el pueblo y, sobre todo, para la clase trabajadora.

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PUBLICA.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública es otra institución creada por el Estado para dar al pueblo otro servicio social y, por tal motivo, también viene a formar parte de la Administración Social.

Primeramente presentaré un antecedente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Profamedicato, el cual se encargaba de conocer de la salubridad pública en la Colonia y que fue suprimido por la Ley del 21 de noviembre de 1831, siendo substituido por la Facultad Médica del Distrito Federal.* Posteriormente, por diferentes leyes y decretos, diversas dependencias ejercían competencia en materia de salubridad y asistencia, tal es el caso, que desde la Colonia fueron dictadas diversas disposiciones en esa materia, así, en 1861 se encomendaron a la Secretaría del Estado y del Despacho de Gobernación varias funciones asistenciales; y no fue sino hasta el año de 1917 que por disposición constitucional se creó el Departamento de Salubridad.

Después de todas esas instituciones, aparece, por Decreto del Congreso de la Unión del 31 de diciembre de 1937, la Secretaría de Asistencia Pública, y por Decreto del 5 de octubre de 1943, se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad, para quedar así establecida la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, cuyas funciones fueron ratificadas en la Ley derogada de Secretarías y Departamentos de Estado.

Las atribuciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia quedaron enmarcadas en el artí-

*v.- Manual de Organización del gobierno federal - - 1969-1970 publicado por la Secretaría de la - - Presidencia (Comisión de Administración Pública) México 1969 p. 329.

culo 14 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.*

Algunas de las dependencias con que cuenta la Secretaría de Salubridad y Asistencia y que forman parte de su estructura son las siguientes: - Secretaría, Dirección General de Asesoría y Supervisión Técnicas, Dirección General de Asuntos Legales, Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria, Dirección General de Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos, Comisión Nacional para la Erradicación del Paludismo, Dirección General de Salubridad en el Distrito Federal, Administración de Programas experimentales en Salud Pública, Dirección de Investigaciones en Salud Pública.

Una vez analizado los antecedentes y la estructura de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, veremos ahora el servicio social que realiza y presta a través de las diversas dependencias con las que cuenta y, así mismo, ver cómo la Secretaría forma parte de la Administración Social del Estado.

Tenemos que el servicio que la Secretaría presta se traduce en planificar, dirigir y controlar la resolución y despacho de los asuntos relacionados con la organización y conservación de los ser

*cfr.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado
1973

vicios públicos sanitarios; controla sanitariamente los alimentos y bebidas que requieren autorizaciones así como la leche y el pulque y la totalidad de los medicamentos preventivos y curativos, aparatos ortopédicos, productos dentales, hierbas medicinales, los narcóticos y los artículos de perfumería y cosméticos, trayendo con esto, cuidados para la salud del pueblo en general.*

También el servicio social de la Secretaría se traduce en la prestación de atención médica, quirúrgica, de prevención de enfermedades, y atención social a través de hospitales y consultorios dependientes de la Secretaría. Aquí venimos a encontrar un servicio que es prestado por diversos organismos que también forman parte de la administración social del Estado.

Otro servicio lo encontramos en la asistencia proporcionada ya sea parcial o integral a menores, huérfanos, ancianos, hijos de mujeres que trabajan, adultos sin hogar y damnificados por desastre, este servicio de igual manera es prestado por otros organismos del Estado.

La Secretaría protege en su salud, material y socialmente, a la población infantil del país en casos de abandono, descuido o imposibilidad

*v.- Manual de Organización del gobierno federal - 1976, publicado por la Secretaría de la Presidencia, México, 3a. Edición, 1976, p. 421.

de completa atención familiar a través de hogares - substitutos, casas cuna, guarderías infantiles y - centros de observación.

Podemos señalar como otro servicio social que al igual de los ya señalados son prestados por otros organismos, el dental que es proporcionado - tanto en los centros de salud como en las institu- ciones hospitalarias de la Secretaría.

En fin podemos decir que la Secretaría de Salubridad, ve por los niveles de vida del pueblo, - su salud, su alimentación; en una palabra, su bie- - nestar.

De esta forma el Estado a través de la Se - cretaría de Salubridad cumple con un aspecto tan - fundamental como ver por la salud del pueblo ya que el objetivo principal de sus esfuerzos son la lucha contra las enfermedades, orientando a la vez una - acción integral de carácter educativo, preventivo y sanitario en beneficio de toda la población.

Por tal razón la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública forma parte de la administra- - ción social del Estado.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

El Instituto Mexicano del Seguro Social - al igual que las otras instituciones mencionadas en páginas anteriores, forma parte de la Administración Social del Estado.

Por lo tanto resulta necesario hacer un estudio del mismo para ver la importancia social que representa. Empezaré por hacer una síntesis de sus antecedentes y posteriormente un análisis del servicio social que presta en favor de los trabajadores.

Podemos afirmar que el primer sistema de seguros sociales lo vamos a encontrar en la Ley del Trabajo de Yucatán, quien dispuso que el Estado organizara una sociedad mutualista mediante sistemas de cotización para amparar a trabajadores contra los riesgos de vejez y muerte.*

"Ciertamente, la idea de proteger y de dignificar el trabajo humano está presente desde el pensamiento de los iniciadores de nuestra independencia, se afina en las inteligencias más lucidas del movimiento liberal y se impone vigorosamente con la Revolución de 1910. Al elevarse estos prin-

*cfr.- Morones Prieto Ignacio, Tesis Mexicanas de Seguridad Social, Editorial IMSS, 1a. Edición, México, 1970 p. 22.

cipios al rango de mandatos constitucionales, en 1917, quedó establecido el marco que permitiría a los trabajadores la defensa de sus intereses y obligaría al Estado a velar por su dignidad y su bienestar".*

Con la Revolución Mexicana se plasmaron los anhelos de reivindicación popular, principalmente en los artículos 27 y 123 Constitucionales, en particular, dio las bases de la Legislación del trabajo, protectora de la clase trabajadora que con su sangre hizo posible el triunfo del movimiento revolucionario.

En la Carta Magna quedaron incluidas las medidas que servirían para defender a los obreros de las contingencias económicas y sociales, una de esas medidas fue la del seguro que lo estatuyó categóricamente en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que en su redacción original decía: "se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de cada índole para infundir e inculcar la previsión popular. .".**

* v.- Morones Prieto Ignacio, Ob. Cit. p. 23

**v.- El Seguro Social en México, Editada por el IMSS, 1a. Edición, México, 1943, p. 471.

Al amparo de los gobiernos revolucionarios se desarrolló durante la segunda y tercera década de este siglo la lucha de los obreros mexicanos para alcanzar formas de organización cada vez más sólidas y coherentes y por obtener mejores condiciones de vida y de trabajo.

Por fin en el año de 1942, el Gobierno de la República dio paso a las conquistas de los trabajadores, al establecer en México el Seguro Social, dando testimonio fehaciente de su preocupación por las clases laborantes y del sentido que tomaba, en ese momento de nuestro desarrollo histórico, la ideología social de la Revolución.

"México promulgó su Ley del Seguro Social tomando en cuenta los sistemas más avanzados a que había llegado la seguridad social en el mundo e inspirándose en los principios sociales que han impulsado nuestra vida como nación independiente y dentro de la ideología y marco jurídico que los comprendía: la Constitución de 1917. Así nuestro país llegó a la Seguridad Social por su propio camino y de acuerdo con el ritmo de su proceso histórico".*

Una vez visto los antecedentes del Instituto Mexicano del Seguro Social, veamos ahora el servicio social que presta y para el cual está considerado como parte de la administración social del Estado.

*v.- Morones Prieto, Ignacio, Ob. Cit. p. 25.

El Seguro Social tiene por objeto cuidar de la salud de los trabajadores y proveer al sostenimiento de los mismos cuando no pueden procurarse un salario en virtud de la realización de alguno de los riesgos sociales o profesionales que constantemente le amenazan tales como los accidentes y enfermedades de trabajo, la invalidez, la vejez, la muerte y la desocupación involuntaria.

La importancia, desde el punto de vista social, el Instituto educa a un gran sector de la población, el sector de los trabajadores y de los patrones, la práctica de la previsión, de la atención a la salud, de protección a la maternidad, la infancia y la vejez, y deriva esas prácticas de la aplicación de un auténtico principio de solidaridad.

Por lo que hace a los riesgos profesionales, el trabajador víctima de un accidente o de una enfermedad, o de un riesgo profesional realizado en su persona; tendrá asistencia médica quirúrgica y farmacéutica y los aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios y, además, un subsidio en dinero de acuerdo con el monto de su salario.

El trabajador enfermo tendrá, una atención en su salud, amplia y eficiente, pues el Instituto ha instalado sus propios servicios médicos y hospitalarios; recibirá también un subsidio económico mientras se cura, así como en los casos en que la capacidad del enfermo se encuentra disminuída permanentemente.

Estos beneficios serán igualmente notables con el seguro de maternidad y con la ayuda para lactancia. La mujer asegurada, tiene derecho durante el embarazo, el parto y el puerperio, a recibir la asistencia médica necesaria y, además, un subsidio económico igual al correspondiente a los casos de enfermedad no profesional y que le será cubierto durante 42 días antes del parto y 42 días posteriores al mismo. También recibirá ayuda para lactancia hasta por seis meses posteriores al parto.

También el Seguro Social tiene por objeto poner a salvo de la miseria al trabajador cuando llegue a la senectud, después de haber laborado toda su vida y de haber dejado su juventud y sus energías tras de un mostrador, al frente de una máquina o en el fondo de una mina, evitando que muera en la miseria, o en un asilo donde se le considere como un ser inútil.

Otra situación que cuida el Seguro Social es la familia cuando fallece el trabajador, ya que le suministra a los huérfanos y a la viuda, subsidios en dinero proporcionales al salario que hubiere devengado el trabajador.

Por último podemos decir que el Seguro Social no sólo ampara contra los accidentes y enfermedades ocasionadas por el trabajo, sino que también contra las enfermedades de carácter general, por lo que de igual manera lucha por obtener el mejoramiento del nivel de salud de los trabajadores y de sus familiares, proporcionándoles cuidados de medicina,

servicios de medicamentos y otros medios terapéuticos; intervenciones quirúrgicas necesarias y servicios de especialistas; asistencia obstétrica, servicios dentales y hospitalización.

"Las prestaciones mencionadas, desahogan al trabajador de gastos ineludibles y de obligaciones de previsión dejándole marge de sus ingresos para mejorar las condiciones de vida de él y de los suyos".*

Refiriéndonos a las prestaciones sociales que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social y que han surgido ante las profundas y extendidas necesidades sociales del pueblo mexicano: habitación, urbanismo, cultura, educación que capacite al adulto, especialmente a la directora del hogar, en los difíciles problemas de nutrición, higiene, cuidado y guía de la familia, encauzando hacia diversiones sanas y estimulantes, uso constructivo del tiempo libre, etc...**

Pues bien que es ante esos problemas sociales que el Instituto ha creado los Centros Juve-

* v.- El Movimiento obrero mexicano y el Seguro Social, Editada por la Confederación de Trabajadores de México, y la Federación de Trabajadores del D.F., biblioteca popular, 1a. Edición, México, 1964, p. 71.

**v.- ib. p. 103

niles de Seguridad Social. En ellos, los hijos de - los asegurados tienen ocasión de fortalecer y tem- - plar sus cuerpos mediante el deporte, nutrir y desa- - rrollar sus facultades en los cursos adecuados a - sus intereses y sus niveles de dificultad, y de ad- - quirir una capacidad técnica que les permita ocupar mejores posiciones en la industria para beneficio - de sus propios ingresos y para que incrementen, por una mejor preparación, la productividad y la riqueza del país.

Con esto doy por terminado el estudio con- - cerniente al servicio social que presta el Institu- - to Mexicano del Seguro Social, y con el cual nos pu- - dimos dar cuenta, que esa Institución constituye un adelanto social considerable, porque crea en el áni- - mo de las clases habitualmente débiles en el orden- - económico, el espíritu de previsión y la noción de- - confianza respecto de su situación.

Nos damos cuenta así mismo que el servi- - cio social que el Instituto presta es muy semejante al de otros organismos del Estado, como es el caso de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que es- - tán encargadas de vigilar por el bienestar del pue- - blo, y que la única diferencia de ese servicio con- - el de los demás es que el Instituto sólo la propor- - cionará al trabajador y familiares de éste, que es- - tén inscritos en el mismo.

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

Aquí expongo otro aspecto de los programas de seguridad social que realiza el gobierno de México, y el cual corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como parte de la administración social del Estado tiene su antecedente inmediato en la antigua Dirección de Pensiones, cuyo decreto de creación data del 12 de agosto de 1925 expedido por el entonces presidente-Plutarco Elías Calles.

Esta Dirección surgió como un paliativo para calmar un tanto las inquietudes justas de los trabajadores al servicio del Estado, pues había serio descontento en aquellos años porque en la Constitución de 1917, de Querétaro, se legisló ampliamente sobre el derecho laboral; preceptos sustanciales, pero los trabajadores al servicio del Estado quedaron marginados, no tenían plenos derechos para encauzar sus luchas y aún así se enfrentaban a sus problemas; fue de esta manera como muchos grupos de trabajadores, fundamentalmente maestros, realizaron algunas huelgas para protestar por la situación en que vivían. La Ley de Pensiones Civiles de 1925 calmó un poco las inquietudes; porque se habló

de pensiones de retiro a los 55 años de edad y 35 - años de servicio.*

Esa Ley naturalmente no llenaba las aspiraciones de todos los trabajadores, y fue en 1947 - cuando se hizo una reforma substancial que creó la Ley de Pensiones Civiles y que contiene ya otros beneficios mayores.

A pesar de eso las inquietudes de los trabajadores seguían su lucha, nadie los detenía en - sus justas aspiraciones por una vida mejor; en ese camino sonó por fin la hora de los trabajadores al servicio 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, publicado el 5 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación.**

Años más tarde, la experiencia propia y - la honda convicción revolucionaria del Licenciado - Adolfo López Mateos, impulsa nuevamente el movimiento de la burocracia mexicana elevando al rango cons

* v.- Robledo Santiago, Edgar, Seguridad Social Ob.
Cit. p 125

**v.- Robledo Santiago, Edgar, Seguridad Social Ob.
Cit. p.126

titucional al Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, convirtiéndolo en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.*

Por fin en el año de 1960 dando una respuesta a las inquietudes que sobre las condiciones mínimas de la seguridad social y que eran un reclamo y esperanza de los servidores públicos, lograron la transformación de la precursora Dirección de Pensiones Civiles, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como parte de la administración del Estado tiene como objetivo primordial "proporcionar a los asegurados del Instituto las prestaciones que le permitan resolver sus problemas económicos, así como alcanzar la tranquilidad en la vejez y dotar de un seguro a sus familiares derechohabientes".**

Es a través de esas prestaciones que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) proporciona un servicio social al pueblo al servicio del Estado. El Instituto otorga a sus asegurados: "seguro de -

*v.- Robledo Santiago, Edgar, Seguridad Social Ob.-
Cit. p. 126

**v.- Robledo Santiago, Edgar Ob. Cit. p 134

enfermedades no profesionales y de maternidad, seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, seguro de vejez, invalidez y muerte, jubilación, indemnización global, servicios de reeducación y readaptación de los inválidos, servicios -- que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia; promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador, y su familia; créditos para la adquisición en propiedades de casas y terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador, -- arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, y préstamos hipotecarios y a corto plazo".*

Una característica muy especial del régimen que brevemente se analiza es la inclusión dentro de su protección, de las llamadas prestaciones sociales, en deseo no sólo de conservar la salud y la ganancia del trabajador, sino de robustecer el patrimonio familiar, liberándolo de los gastos que sobre la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la distracción y todo lo cual contempla la ideología, moderna de la seguridad social.

Otra gran importancia que supone el sistema de Seguridad Social y Servicios Sociales es de la inclusión entre sus beneficios de todo aquello --

*v.- Remolina Roqueñi, Ob. Cit. p 126

que supone el cuidado de la salud del trabajador y de sus familiares, en su compleja acción preventiva, curativa compensadora y de rehabilitación.*

También cabe hacer mención que las prestaciones que otorga el Instituto consistentes en - los prestamos hipotecarios y a corto plazo libera a los trabajadores del agio y de la explotación cuando éstos quieren adquirir bienes materiales, para - lograr la satisfacción del hogar y la educación de sus hijos.

Otro servicio social que reciben los trabajadores por parte del ISSSTE, son las tiendas de autoservicio, siendo éste el medio más eficaz para lograr mayor poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores, en los renglones fundamentales como la alimentación, el vestido y la adquisición de satisfactores esenciales para la vida, representando esto, sin duda, una lucha contra la carestía.

Otro renglón que tiene a su cargo, en el área de servicios sociales, son las estancias de bienestar infantil en donde se enseña a los niños a vivir en comunidad.

Una vez analizado el estudio del ISSSTE, en lo que se refiere a la prestación del Servicio Social, podemos darnos cuenta que ese servicio que-

*v.- Monografías Nacionales americanas sobre seguridad social Ob. Cit. p 75

presta tiene gran semejanza con la de otros organismos del Estado como la Secretaría de Salubridad y el Instituto Mexicano del Seguro Social especialmente con éste último, ya que ambos otorgan las mismas prestaciones a los trabajadores, aunque uno únicamente las otorga a los trabajadores al Servicio del Estado y el otro a un gran sector de la masa trabajadora. Existiendo una diferencia y que consiste en que el ISSSTE otorga préstamos hipotecarios y préstamos a Corto Plazo a sus asegurados.

FONDO DE FOMENTO Y GARANTIA PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES.*

Y siguiendo con la exposición de este estudio nos toca ahora ver un punto, que considero reviste una gran importancia toda vez que se preocupa por proteger algo que es tan esencial para el trabajador y que en este caso es su salario.

Pues bien esta Institución creada por el Gobierno Federal es el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

* Por falta de material se recurrió a la fuente directa del Fondo de Fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT)

Por el constante aumento de los precios - trafa como consecuencia que el salario de los trabajadores se viera disminuído a tal grado que para - que él pudiera adquirir algún bien, tenía que recurrir a casas comerciales en donde tenían que aceptar las condiciones impuestas por ellas. Donde resulta que las transacciones realizadas a crédito, - por lo general el usuario ignora el precio total - del bien adquirido a crédito. Comunmente al decidir la compra, no presta mucha atención al precio - final, sino al importe total del enganche y del pago mensual: por lo regular insiste en que éste sea pequeño. A cambio de ello acepta plazos más largos de pago y elevados intereses.*

El alto costo del crédito al consumo se - hace casi inaccesible para la gran mayoría de los - habitantes, cuyos bajos ingresos no les permiten pagar las tazas de intereses, porque elevan demasiado los precios finales de compra de esos bienes y como esos sectores de la población se hayan imposibilitados para recurrir a las instituciones crediticias - porque le son desconocidos los trámites necesarios - para solicitarlos y por su parte las instituciones bancarias aceptan proporcionar créditos personales - sólo a quienes reciben ingresos mensuales superiores a \$ 5,000.00 cifra muy por encima de las que -

*v.- López Rosado, Diego G., Créditos para una sociedad de trabajadores, Editorial FONACOT, 1a. Edición, México 1976, p. 16

por lo regular llegan a obtener quienes están sujetos a salarios mínimos. Estas personas pues tienen cerrado el acceso a esos préstamos y a sus ventas.*

Este marco de referencia parece dar margen a concluir que en términos generales los trabajadores asalariados carecían de fuentes adecuadas de financiamiento para comprar bienes de consumo durable.

De aquí nace la idea de crear una institución que protegiera y garantizara el consumo de los trabajadores, así es como nace el Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT)

El FONACOT, nace como una parte sustancial de la política económica en donde el Ejecutivo Federal aplica un amplio programa de mejoras en favor de los obreros marginados de los beneficios socio-económicos del desarrollo nacional, dotando al trabajador de un eficaz mecanismo para preservar su poder de compra en el evento de adquirir bienes de consumo duradero, así como en las transacciones que generalmente estaba obligado a efectuar mediante la utilización de créditos usuarios, liberando con esto a los obreros de la marginación y de la explotación de que los hacían víctimas los intermediarios y los acaparadores, quienes se apropiaban de las ga

*v.- López Rosado, Diego G., Ob. Cit. p 17

nancias y de parte del salario que legítimamente - les correspondía a los trabajadores.

Desde un inicio se tenía la idea de la necesidad de suprimir las prácticas ilegítimas de acaparamiento y la intermediación, mermadoras del exiguo salario de los trabajadores y la urgencia de establecer una política de consumo con verdadero sentido social.

Para la creación del FONACOT se necesitaba que se hicieran ciertas reformas a la Ley Federal del Trabajo mismas que se promovieron ante el - Congreso de la Unión el cual aprobó por unanimidad los proyectos de Reforma presentados por el Ejecutivo el 30 de diciembre de 1973, entrando en vigor - desde el mes de enero de 1974. Satisfecho el trámite legislativo y concluida la redacción del Decreto correspondiente, fue sancionado finalmente el 2 de mayo de 1974 el establecimiento de un fideicomiso - que serviría para financiar el funcionamiento del - Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.*

Al quedar establecido el FONACOT, también tuvo como base de sustentación el Sistema Tripartita el cual estaba representado a través del Gobierno Federal, de los Trabajadores y por los Empresarios. En resumen, tanto por su estructura tripartita como por su organización financiera, el FONACOT-

*v.- López Rosado, Diego G., Ob. Cit. p 28

mantiene vivo el propósito de que participen los - distintos sectores directamente relacionados con - sus funciones, sin que por ello lleguen a perder la autonomía necesaria para garantizar un funcionamiento ágil e independiente, asegurando su existencia y crecimiento futuro en beneficio de los trabajadores.

La sugestión de crear un fondo que regulará las compras a crédito de bienes duraderos básicos y servicios esenciales en favor de los trabajadores, fue satisfecha al iniciar sus actividades el FONACOT.

Las funciones esenciales asignadas al fondo lo caracterizan como un organismo financiero capacitado para conceder créditos a los trabajadores, cuyo destino sería la compra de bienes de consumo duradero o el pago de ciertos servicios; instalar y operar almacenes y tiendas que expendan ropa, comestibles y artículos para el hogar, conforme a lo que señala el artículo 103 de la Ley Federal del Trabajo.

El FONACOT, además, podría garantizar y - descontar créditos de esa naturaleza otorgados por las Instituciones Nacionales de Crédito, así como - efectuar operaciones cuya finalidad fuera proteger el poder de compra del salario de los trabajadores.

También otro de los objetivos del FONACOT era el fomento del ahorro entre los trabajadores involucrando con esto una tarea de claro contenido social ya que crea fuentes de crédito con reducidos -

intereses lo cual guarda estrecha relación con la función orientadora del gasto familiar, para que el trabajador pueda programar su economía y mejorar sus hábitos de consumo.

Pues bien el FONACOT es una institución que presta un servicio social de gran magnitud en beneficio de los trabajadores asalariados y por consiguiente también forma parte de la Administración Social del Estado ya que a través de su función trae sin duda un sin número de beneficios tales como son facilitar el acceso de los trabajadores al crédito barato y oportuno, liberándolos de paso de las intermediaciones comerciales y financieras; a contribuir a integrar el patrimonio familiar, complementario de la vivienda, al fomento del ahorro entre los asalariados y a una mejor distribución del gasto familiar, a orientar al consumidor acerca de las características de calidad y precio de los bienes que vayan a adquirirse, a liberar al trabajador de la usura y la especulación y en fin una serie de beneficios que traen grandes ventajas para el trabajador.*

Así el FONACOT a través de su crédito al consumo "reviste particular y creciente importancia en el país y va en ascenso en relación con la demanda por parte de los trabajadores, como consecuencia de la mejoría que han experimentado sus ingresos y sus niveles de vida, así como en virtud de una fir-

*v.- López Rosado, Diego G., Ob. Cit. p 18

me política laboral con justicia social alentada - por el Gobierno, el cual pretende reducir las marcadas desigualdades que propicia la actual distribución del ingreso".*

Por lo que el FONACOT al igual que otras - instituciones como es el caso del ISSSTE, a través - de sus tiendas tienden a proteger el salario de los trabajadores.

FONDO PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES AL SERVI - CIO DEL ESTADO.**

Ante la necesidad de proporcionar a los - trabajadores al servicio del estado casas cómodas, - baratas e higiénicas ya sea en propiedad o arrenda - miento, el ISSSTE creó un fondo a fin de dar esos - beneficios a este sector; ese fondo viene a ser lo - que se conoce como Fondo para la Vivienda de los - Trabajadores al Servicio del Estado (FOVI-ISSSTE).

Es aquí donde el Estado a través del - - ISSSTE se empieza a preocupar de dar cumplimiento a un mandato Constitucional y que es el que precisa - mente señala que debe otorgarse a los trabajadores-

* cfr.- ib. p.

* v.- Ley del ISSSTE 1975.

habitaciones cómodas e higiénicas, por tal motivo - el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al - Servicio del Estado (FOVI-ISSSTE) viene a representar para los trabajadores del Estado mejores condiciones de vida tanto para él como para sus familiares, así es como el ISSSTE con la creación de este fondo pretende dar solución en parte a la gran problemática habitacional de la familia mexicana.

Es el FOVI-ISSSTE el que se va a encargar de ir liberando poco a poco a los trabajadores del Estado de la especulación de que son víctimas a causa de los arrendatarios y vendedores de casas habitación: de unos por las altas rentas y de otros porque ya no tendrán que pagar los excesivos intereses. Por tal situación podemos considerar que el FOVI-ISSSTE al igual que las otras instituciones señaladas en páginas anteriores también viene a cooperar a la administración social que el Estado presta.

El FOVI-ISSSTE tiene por objeto establecer y operar con un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito suficiente.

El crédito que le proporciona el FOVI-ISSSTE al trabajador, además de ser suficiente lo obtiene con un mínimo de intereses, dicho crédito se utilizará para la adquisición en propiedad de casa-habitación, así como para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las mismas también tiene como objetivo coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a

ser adquiridas en propiedad por los trabajadores al Servicio del Estado.

El FOVI-ISSSTE reviste una gran importancia social pues protege la economía familiar de los trabajadores al Servicio del Estado, ya que al otorgárseles el préstamo por medio del fondo para destinarlo en función de su casa habitación, éste no tendrá que pagar altos intereses como lo tendría que hacer con otras instituciones crediticias, por tal razón puedo afirmar que el FOVI-ISSSTE forma parte de la Administración Social del Estado y que esta institución tiene una gran semejanza con otras instituciones como podríamos señalar al INFONAVIT, el cual será analizado más adelante y podremos darnos cuenta de la gran similitud que existe entre estas dos instituciones, es importante hacer notar que existe una duplicidad de funciones, ya que ambas instituciones funcionan de la misma manera y ambas encaminadas a un mismo fin; dotar a los trabajadores de casa habitación.

Encontramos que existe una diferencia: una presta sus servicios a los trabajadores al Servicio del Estado y la otra al trabajador en general, como podremos darnos cuenta más adelante.

COMITE NACIONAL MIXTO DE PROTECCION AL SALARIO.*

El 3 de abril de 1974, el señor Presidente de la República instaló el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS), el cual vino a engrosar la administración social del Estado.

El CONAMPROS tiene programas destinados a mejorar la distribución del gasto familiar, racionalizar el consumo y aumentar el poder adquisitivo del salario de los trabajadores, lo que viene a significar que el servicio social que presta esta institución, tenga gran importancia en la economía familiar de los trabajadores.

Dentro de los principales objetivos del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario están los siguientes:

- 1) Defender el patrimonio de los trabajadores contra su perjuicio o menoscabo.
- 2) Luchar contra la especulación y el acaparamiento de los satisfactores necesarios para los trabajadores.
- 3) Estudiar y proponer la adopción de medidas o la creación de instituciones que protejan al salario e incrementen su capacidad adquisitiva.

* Investigación de Campo.

4) Organizar la colaboración entre los - sindicatos obreros y las autoridades competentes, - para la vigilancia y el adecuado cumplimiento de - las disposiciones que protegen el salario y el ni-- vel de vida de los trabajadores.

5) Recabar la información necesaria, de - carácter económico y social, para cumplir sus pro-- pios objetivos y para orientar tanto al consumo co- mo la acción de los trabajadores.

6) Promover medidas y disposiciones que - coadyuven directa o indirectamente al mejoramiento- de los niveles de vida de la clase obrera y del pue- blo en general.

7) Establecer nexos de cooperación entre- los sindicatos y las autoridades, y mantener estre- cho diálogo con otros sectores de la población para la correcta observancia de estas medidas, y para la vigencia permanente de nuestros principios de justi- cia social.

Así es como a través de sus objetivos - - tiende a proteger el salario de prácticas comercia- les ilícitas, logrando con esto que el nivel de vi- da de la clase obrera se eleve dentro de los princi- pios sociales.

Con la creación del CONAMPROS se viene a- proteger a los trabajadores de la alteración de pre

cios, pesos, medidas, de cobros no autorizados adicionales al precio pactado, sobre la aparición de defectos en la fabricación, cobro de intereses excesivos en las compras a crédito, ante incumplimiento de ofertas y promociones, ventas condicionadas, de la prestación deficiente de servicios, y cualquier otra práctica que lesionara la economía de los trabajadores. No existiendo una Ley o una Institución que fuera lo suficientemente pronta para agilizar la solución sobre las quejas de esas especulaciones que se hacen en el comercio; ya que las leyes y las autoridades existentes se tardan mucho tiempo en resolver tales anomalías; la aparición del CONAMPROS va a terminar si no con toda esa mala práctica; si se van a dar soluciones rápidas y por consiguiente el trabajador ya no va a ser perjudicado constantemente, su salario no será mermado por las prácticas ilícitas que se hacen en el mercado.

Dentro de las finalidades que tiene el CONAMPROS se encuentra: orientar al trabajador sobre los derechos y prestaciones que establezcan en su favor las leyes tales como: la Ley Federal del Trabajo, del Seguro Social y demás relativas, sobre los servicios y prestaciones que les otorgan el FONACOT, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, INFONAVIT, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y todas las instituciones creadas para beneficio de los trabajadores.

Otro de los servicios que la CONAMPROS proporciona es asesoría a los sindicatos, aportando

les información suficiente y con los elementos necesarios, para apoyar sólida y objetivamente las demandas económicas tendientes a fortalecer el poder adquisitivo de los trabajadores.

Con todo esto podemos comprender la importancia que la CONAMPROS tiene y que a la vez se traduce en un servicio social encaminado a crear un incremento real en el poder adquisitivo del salario, por lo que junto con el FONACOT y otras instituciones viene a representar para el trabajador una auténtica protección para algo tan esencial como es su salario.

Podría pensarse que existe aquí también duplicidad de funciones ya que tanto el CONAMPROS, FONACOT, las tiendas del ISSSTE, tienden a proteger el salario de los trabajadores, y aunque una cuida el estado general de todas las mercancías, otro otorga créditos y el último da mercancías a bajos precios, todos tienen su objetivo encaminado hacia un mismo fin: el de proteger al trabajador en su salario.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.*

Siguiendo con el estudio de las Institu--

* Investigación de Campo.

ciones que forman parte de la administración social que el Estado presta en beneficio de la población, - presento aquí el análisis de una institución que - desde hace mucho tiempo se vino gestando y que representa para el trabajador el cumplimiento de un - antiguo anhelo, el adquirir casas habitación en propiedad, esta Institución es el Instituto del Fondo-Nacional de la Vivienda para los Trabajadores - - (INFONAVIT).

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creado por virtud de la reforma a la fracción XII del apartado A del 123 Constitucional, es el conducto a través del cual to da empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo debe cumplir con la - - obligación de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Así es como por man dato de la Constitución de 1917, nace el INFONAVIT, el cual quedó establecido el 1o. de mayo de 1972, - cuya Ley fue publicada en el Diario Oficial del 24- de abril de 1972.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo de com posición tripartita que tiene entre otros objetivos, el de administrar los recursos del Fondo Nacional - de la Vivienda, así como establecer y operar un sis tema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para que ad quieran en propiedad habitaciones cómodas e higiéni cas, la construcción reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones; y el pago de pasivos-

contraídos por los conceptos anteriores.

El régimen del Fondo Nacional de la Vi- -
vienda supone un sistema de solidaridad social que
permite el establecimiento de una serie de mecanis-
mos de financiamiento dirigidos a que los trabajado-
res adquieran en propiedad habitaciones, mediante -
la asignación de créditos, por parte del INFONAVIT,
administrador de los recursos respectivos.

Dicho régimen se ha establecido con el -
propósito de que los patrones, a través de las apor-
taciones del cinco por ciento calculado sobre los -
salarios ordinarios con que remuneren a sus trabaja-
dores, cumplan con su obligación de proporcionar a-
éstos, en propiedad, habitaciones cómodas e higiéni-
cas; es decir mediante el sistema del INFONAVIT, se
administren los depósitos que tales aportaciones -
constituyen en favor de los trabajadores.

Es a través de ese cinco por ciento que -
los patrones tienen la obligación de apartar al Fon-
do que los trabajadores van a recibir un gran bene-
ficio social ya que, además de proporcionarles casa
habitación, ese fondo va a significar al trabajador
un ahorro puesto que esas aportaciones son gastos de
previsión social de las empresas y se aplican en su
totalidad a constituir depósitos en favor de los -
trabajadores.

Por tanto las aportaciones al INFONAVIT -
constituyen depósitos en favor de los trabajadores-

que se aplican, según el caso, a sustentar el crédito que se le haya asignado, o a la entrega periódica de los saldos de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con diez años de anterioridad. De igual manera opera la entrega total de los depósitos constituidos, al trabajador o a sus beneficiarios en los casos de incapacidad total permanente, jubilación, cesantía o muerte.

Como puede darse una cuenta, en caso de que no se aplique algún crédito en favor de un trabajador por parte del INFONAVIT, éste tendrá derecho a que le restituyan los depósitos hechos a su favor, por lo que se afirma que el Fondo significa para el trabajador un ahorro.

El trabajador siempre va a recibir este beneficio ya que la obligación de proporcionar casa habitación es de los patrones y como éstos cumplen con aportar en favor de los trabajadores el cinco por ciento al Fondo, ya que basta la existencia de una relación de trabajo para que el deber de aportar al INFONAVIT se actualice. Inclusive los patrones no quedarán relevados de su obligación de pagar aportaciones, por los trabajadores que se incapacitan temporalmente o a consecuencia de un riesgo profesional o por los trabajadores que disfruten de descansos anteriores o posteriores al parto, aunque se encuentren inscritos al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo que en todo momento el trabajador-

va a recibir los beneficios del Fondo Nacional de la Vivienda, inclusive, el hecho de que un supuesto los propios trabajadores renunciaran expresamente a las aportaciones que deben hacerse en su favor para la constitución del Fondo Nacional de la Vivienda, tal renuncia no surtirá efecto alguno, esto en virtud de que los derechos de los trabajadores tienen carácter de irrenunciables.

Así el patrón siempre estará obligado a proporcionar las aportaciones al Fondo y en ningún momento quedara relevado de ello, ni en el caso de que proporcione gratuitamente a sus trabajadores casas habitación, así como servicios de agua y luz eléctrica ya que jurídicamente supone un comodato, lo que no releva al patrón de hacer las aportaciones de Ley al INFONAVIT en favor de sus trabajadores.

El INFONAVIT ha sostenido el criterio de que las únicas excepciones a la obligación de aportar para la integración del Fondo Nacional de la Vivienda además de las que expresamente señalan los artículos 146 y 147 de la Ley Federal del Trabajo en favor de los patrones domésticos y, por ahora, de los deportistas profesionales y de los trabajadores a domicilio, son las que derivan de las relaciones de trabajo con los titulares de los Poderes de la Unión, del Gobierno y del Distrito Federal y de las instituciones descentralizadas sujetas al régimen de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como las entidades federativas.

En fin la mayoría de los trabajadores van a quedar beneficiados por el régimen del INFONAVIT- y los que no queden comprendidos dentro de éste van a estar dentro de otro como es el caso del FOVI- - ISSSTE el cual va a beneficiar a los trabajadores - al Servicio del Estado, quedando por tanto un número muy limitado sin recibir el beneficio señalado - en la Constitución de la República.

Por todo lo que aquí expusimos el - - - INFONAVIT viene a formar parte de la administración social que el Estado presta en favor del pueblo, - por ese Servicio Social que ha venido a representar un beneficio de gran magnitud como es el hecho de - proporcionar a los trabajadores una casa habitación cómoda e higiénica para que pueda vivir con su familia en una forma honesta, y así junto con el FOVI-- ISSSTE terminar con esas habitaciones insalubres en que vienen viviendo la clase trabajadora.

Aquí también quiero hacer notar que existe una duplicidad de funciones ya que tanto el - - - INFONAVIT y el FOVI-ISSSTE, están destinadas a proporcionar a los trabajadores casas habitación cómodas e higiénicas, existiendo la única diferencia en la forma de aplicarse ya que una la aplica al trabajador en general y la otra la aplica al trabajador- al Servicio del Estado.

Una vez analizado el INFONAVIT, quiero hacer mención, que actualmente en la Cámara de Diputa

dos se encuentra en estudio una Ley Inquilinaria, a cargo de dos comisiones, esta Ley tiene la intención de convertirse en rango de mandato constitucional, y terminar con la actual Ley de Rentas Congeladas, para poder dotar a toda la población de una habitación cómoda e higiénica, para terminar con las actuales viviendas que operan en las colonias populares.

Esta Ley tiene por objeto:

- 1.- Establecer un plan de remodelación
- 2.- A través de ese plan dejar sin materia la congelación de rentas.
- 3.- Fomentar una plusvalía social
- 4.- Pugnar por elevar a la categoría de garantía Constitucional, esta Ley, para que todos tengan una habitación cómoda, decorosa e higiénica.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA*

El aumento considerable de la población -

* Investigación de campo.

presenta una gama de problemas que requieren constante atención del Estado. De entre ellos surge con realismo patético el desamparo del menor, consecuencia de la incapacidad física o mental de los padres, de la conducta antisocial o prisión de los mismos, de la indiferencia o negligencia ante una responsabilidad que consciente o inconsciente eluden.

Ante estas situaciones que penosamente se suceden, producto natural del fenómeno demográfico, el Estado no podía pasar por alto una cuestión tan importante dentro de su administración social, como es la de mirar por los infantes, debiéndose destacar éstos como parte de la sociedad. De ahí que el bienestar social de la infancia y la familia sea abocada en un sistema conexo de acciones sociales.

Por lo que el Estado ante la preocupación de proporcionar bienestar a sus miembros en este caso de la niñez, así como del desarrollo de las familias y de las comunidades, crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Por decreto del 10 de enero de 1977 quedó establecido el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); dicho Decreto salió publicado en el Diario Oficial del 13 de enero de 1977.

Los antecedentes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia lo vamos a-

encontrar en lo que antes era el IMAN y el IMPI, - los cuales fueron fusionados para formar lo que actualmente es el DIF.

El DIF quedó establecido como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio; teniendo como principales - objetivos los siguientes:

- a) Promover en el país el bienestar social;
- b) Promover el desarrollo de la comunidad y fomentar el bienestar familiar;
- c) Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigida a los lactantes y en general a la infancia, así como a las madres gestantes.
- d) Fomentar la educación para la integración social a través de la enseñanza preescolar y extraescolar;
- e) Fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y la formación de su conciencia crítica;
- f) Investigar la problemática del niño, la madre y la familia, a fin de proponer soluciones adecuadas;

- g) Establecer y operar de manera complementaria hospitales, unidades de investigación y docencia y centros relacionados con el bienestar social;
- h) Fomentar y en su caso, proporcionar - servicios asistenciales a los menores en estado de abandono.

Considerando los elementos anteriores en base al análisis de los objetivos fijados podemos resumir que los principales propósitos del DIF, y los cuales vienen a representar el gran servicio social que presta en beneficio de la población, son - la promoción del desarrollo y el bienestar social, - la formación educativa extraescolar y la preescolar descentralizada, el sano crecimiento físico y mental de la niñez y la orientación de su conciencia - como efecto de la evolución económico y social la - prestación de servicios asistenciales complementarios y el apoyo práctico y material para la integración del bienestar familiar en su estabilidad y óptimo grado de seguridad.

Otra de las funciones del DIF es prestar servicios de asistencia jurídica a los menores, con el propósito de apoyar, de orientar y definir las diversas circunstancias por las que atraviesa el menor y, en general la familia.

El DIF cuenta con instalaciones tales co-

mo la casa cuna, la casa hogar para niñas y el hospital infantil, por medio de los cuales va a cumplir con sus múltiples tareas que tiene encomendadas, como son la de vigilar por el bienestar de la niñez y la familia.

De esta forma a través de esas instalaciones se va a proteger a la niñez en desamparo, proporcionándole todos los medios necesarios, para su desenvolvimiento normal, tanto alimenticios como médicos.

A través de este análisis breve podemos darnos cuenta que el Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia forma también parte de la administración social que el Estado presta en beneficio de la población y que en este caso lo va a proporcionar a un sector de la sociedad que es la niñez en desamparo, así como de la familia.

Este servicio social que el DIF presta tiene gran semejanza con el servicio que proporciona el IMSS a través de sus guarderías, lo mismo sucede con el ISSSTE y la Secretaría de Salubridad que igualmente tienen guarderías y servicios encaminados a proporcionar a la niñez bienestar tanto físico como mental.

También puede señalarse que aquí existe una duplicidad de funciones y como lo he venido haciendo, cabe señalar, que las diferencias que existe son las que unos organismos prestan sus servi-

cios a la población en general y otros únicamente a aquéllas personas que tienen cubierto un requisito.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR *

Una vez instituidos ciertos organismos, - que tienen como función la de proteger el salario - de los trabajadores, cuando éstos tienen en todo mo - mento la necesidad de adquirir bienes de consumo pa - ra su subsistencia. Estos organismos dictaron una - serie de disposiciones para proteger al consumidor, - encaminadas a orientar y cuidar que no se practi - quen acciones ilícitas en el comercio, etc., ante - tal situación nace la necesidad de expedir normas - jurídicas que hicieran más efectivas la protecció - de los que adquieren bienes de consumo, así mismo - se hacía necesario la creación de una institución - que tuviera como función hacer que se cumplieran - con las disposiciones jurídicas que fueran creadas - para la protección del consumidor en su más amplia - expresión.

Ante dicho fenómeno nace la Ley Federal - de Protección al Consumidor la cual va a entrar en - vigor el 5 de febrero de 1976. Esta Ley viene a re - presentar para los consumidores una seguridad, ya -

* Investigación de campo.

que contiene disposiciones que los va a proteger - contra las especulaciones que se hacen en el comercio y que muchas veces viene a representar una baja en el poder adquisitivo de compra del pueblo consumidor.

Con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor queda instituída la Procuraduría Federal del Consumidor como un organismo -- descentralizado de servicio social, con funciones - de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

Con el nacimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor van a quedar representados los - intereses de la población consumidora ante toda cla se de autoridad administrativa, cuando se hayan cometido faltas que tengan como consecuencia perjui-- cio para el consumidor. Al representar los intere ses de la población consumidora podrá hacerlo me-- diante el ejercicio de las acciones, recursos, trá-- mites o gestiones que procedan. Así es pues que an te cualquier anomalía que se presente en contra del consumidor tales como cuando se alteran los precios, los pesos y medidas, se hacen cobros no autorizados adicionales al precio pactado, aparecen defectos de fabricación de muebles, se cobran intereses excesivos en las compras a crédito, hay incumplimiento de ofertas y promociones, hacen ventas condicionadas y otras características de los productos sean alterados, la Procuraduría Federal del Consumidor inter-- vendrá representando los intereses de quien resulte

afectado por esas prácticas ilícitas, ante las autoridades competentes.

Otra de las funciones que tiene esta Procuraduría es la de actuar como conciliador cuando existan diferencias entre proveedores y consumidores, para buscar la mejor solución posible. Así al tener conocimiento de la diferencia que existe entre el proveedor y el consumidor, los mandará llamar a una junta a conciliar sus intereses y si esto no fuere posible para que voluntariamente designen un árbitro, una vez que se haya desahogado el procedimiento que convinieron las partes la Procuraduría dictará un laudo arbitral.

También la Procuraduría Federal del Consumidor podrá denunciar ante el Ministerio Público, los hechos que puedan ser constitutivos de un delito, ya que muchas veces se ejercen en contra de la población consumidora acciones que atentan contra su libertad, su seguridad, así como todo género de injurias que ofendan su dignidad o pudor. Ante cualquiera de estas situaciones la Procuraduría podrá denunciarlos.

En fin que la función de la Procuraduría Federal del Consumidor va ha ser que se cumpla con todas las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Es a través de esa función que la Procuraduría Federal del Consumidor por lo que es conside-

rada como otra parte de la administración social del Estado ya que el servicio social que presta en beneficio del pueblo en general tiene una gran relevancia además de que el pueblo consumidor antes de que existiera la Procuraduría no tenía ninguna protección cuando era objeto de una práctica ilícita al adquirir bienes de consumo, y aunque existen -- autoridades que tienen facultades para conocer de -- esas anomalías, éstas son muy tardadas en el procedimiento por lo que la población consumidora mejor -- prefería callar. Pero con la aparición de la Procuraduría las cosas van a hacer distintas, ya que como representante de esa población consumidora va a vigilar que no se cometan abusos en la compra de -- bienes de consumo.

Con la Procuraduría Federal del Consumi-- dor también hay una duplicidad de funciones, en es te caso específico con la CONAMPROS y que también -- se podrá señalar la diferencia que existe entre ambas, es que una previene y la otra actúa una vez -- que se ha cometido la falta.

PROCURADURIA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO*

A pesar del desarrollo de los organismos--

*v.- Ley Federal del Trabajo.

v.- Diario Oficial de fecha 2 de junio de 1975.

sindicales y de la conciencia de los patrones por - cumplir con sus obligaciones respecto de sus trabajadores sobre todo mujeres y niños, que están desamparados ya que siguen siendo explotados, violando - constantemente sus derechos que tienen consagrados - en la Ley.

Ante tal situación desde la Ley del Trabajo de 1931, quedó establecido un organismo que tuviera como función vigilar el cumplimiento de las - leyes del trabajo y de la Previsión Social, así como la de defender gratuitamente a los trabajadores - en función de un servicio social. Este organismo - es lo que conocemos como Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo es un organismo concentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dicha Procuraduría se integra con un Procurador Federal, un Secretario General, dos Procuradores Auxiliares Generales, los Procuradores Auxiliares que sean necesarios acreditar ante diversas autoridades jurisdiccionales y administrativas, un cuerpo de peritos, un Centro de Información sobre derechos del trabajador, así como las dependencias internas que se estimen necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo es por mandato legal, el órgano representativo y tutelar de los trabajadores ante todas las -

autoridades del país, facultado para llevar a cabo las acciones que se requieran a fin de evitar las infracciones que puedan cometerse a las normas laborales.

Por lo que la Procuraduría va a representar y asesorar a los trabajadores, a los sindicatos ante cualquier autoridad, cuando se hayan violado sus derechos laborales, así tenemos que cuando a un trabajador se le retengan o no se le paguen sus salarios devengados, como representante de los intereses del trabajador, la Procuraduría lo pondrá en conocimiento de la Autoridad competente, para esto podrá interponer acciones, recursos o gestiones encaminadas a subsanar dichas omisiones.

También la Procuraduría Federal del Trabajo tiene como función la de actuar como conciliadora, así tenemos que cuando existe una diferencia entre un trabajador y un patrón, intervendrá proponiendo a las partes soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos, para ello la Procuraduría mandará citar a las partes, una vez que estén presentes las partes, el procurador que tenga conocimiento del asunto, les propondrá soluciones amistosas, si logra avenir a las partes, el conflicto ahí se dará por terminado, pero si no logra avenir a las partes, el trabajador podrá solicitar que se le defienda en el juicio laboral, en ese momento cambia el papel de la Procuraduría de conciliadora a representante del trabajador, así es que a partir de ese momento se turna el asunto al Procurador Auxiliar General de Defensoría y Conflictos para que-

proceda a ejercer la acción correspondiente. A partir de ese momento la Procuraduría va a representar al trabajador ante la autoridad competente hasta - que se dé una solución del asunto e inclusive podrá interponer amparo, en los casos que sea necesario.

La Procuraduría significa para el trabajador un gran beneficio porque siempre va a estar protegido cuando le sea violado un derecho laboral, - por lo mismo no tendrá porque preocuparse si no - - cuenta con los medios necesarios para que los representen o lo asesoren, como antes sucedía, ya que -- por no contar con medios sobre todo económicos para poder contratar un abogado siempre estaba a lo que dispusiera el patrón que muchas veces explotaba al trabajador e inclusive atentaba contra su integridad física, es por eso que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo a través de ese servicio social - que presta el trabajador siempre estará bien y por lo mismo tiene dicha Procuraduría una importancia - social. Por consiguiente también forma parte de la Administración Social que el Estado presta a sus habitantes.

Una vez analizados los diversos organismos de la Administración Social del Estado podemos darnos cuenta que existe una marcada preocupación de - parte del Estado por proteger a la población, en su salud, en su salario y en su habitación independientemente de la preocupación que existe por vigilar - que se cumpla con los postulados de la Constitución

y en este caso específico el artículo 123 Constitucional, por lo que este organismo debe de subsistir tal y como está o sea que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social deberá seguir viendo porque siempre se cumpla con el artículo 123 Constitucional y con su ley reglamentaria.

Así tenemos que en materia de protección a la salud, encontramos al ISSSTE, al IMSS, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública y el DIF, todos estos organismos tienen en sí una misma función que es la de cuidar por la salud del pueblo tanto física como mental, desde la forma preventiva hasta la forma curativa, por lo que al tener todas ellas un mismo fin debería de existir un sólo organismo que se encargara de proporcionar ese servicio social, ese organismo se denominaría Instituto Mexicano de Protección a la Salud, cuya función estaría regulada conforme a la actual Ley del Seguro Social, claro está que con ciertas reformas y adiciones para que pudiera aplicarse a la realidad social que vive el pueblo.

En relación a la protección del salario y el cual debe de entenderse como el cuidado al salario para que el pueblo pueda alimentarse bien, existen diversos organismos como la CONAMPROS, el FONACOT, la Procuraduría de la Defensa del Consumidor, los cuales tienen un mismo fin; proteger el salario de los trabajadores, ya que es el único medio por el que se pueden adquirir bienes de consumo y es por lo general con lo que cuenta un trabajador.

Así, para que exista una verdadera protección y evitar la especulación en cuanto a la prestación de ese servicio, también en esta materia debe crearse un organismo que cumpla con esta función social, el cual se denominaría Instituto Nacional de Protección al Salario cuya función también estaría conforme a la actual Ley de Protección al Consumidor, también con ciertas reformas y adiciones. Así las principales funciones de este organismo serían la de otorgar créditos para adquirir bienes de consumo; establecer tiendas para que el pueblo consumidor pudiera adquirir bienes al precio más bajo posible; defender y representar al consumidor ante cualquier autoridad administrativa y por último orientar e informar al pueblo consumidor de donde puede hacer sus compras.

Por último, tratándose en materia de habitación, también existen varios organismos que tienen como función proporcionar créditos, para que puedan adquirir casas habitación los trabajadores, estos organismos son el INFONAVIT, el FOVI-ISSSTE, pudiéndose señalar también el INDECO, los cuales tienen el mismo fin, también aquí cabe hacer la fusión de estos organismos para formar uno solo, que cumpliera con ese mandato de la Constitución y que es el de otorgar casas habitación cómodas e higiénicas. Este organismo se denominaría Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda, el cual también podría funcionar conforme a la actual Ley del INFONAVIT, también con ciertas reformas y adiciones.

A través de esos tres organismos: Instituto Mexicano de Protección a la Salud, el Instituto Mexicano de Protección al Salario y el Instituto Nacional de Fondo para la Habitación, el pueblo en general estaría protegido en sus tres aspectos fundamentales como son la salud, la alimentación y en la habitación, juntos con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social formarían la Administración Social del Estado.

ADMINISTRACION SOCIAL

A U T O N O M I A

Se hace necesario que el Estado Mexicano establezca un verdadero régimen de Seguridad Social ya que el que conocemos actualmente es aquél que abarca sólo el aspecto de la salud, sin tomar en cuenta otros aspectos que también tienden a dar protección y bienestar al pueblo, es por eso que debe quedar bien establecido ese concepto de Seguridad Social para que éste pueda aplicarse con un verdadero sentido social.

Entendemos como seguridad social, la serie de beneficios que recibe el pueblo por parte del Estado, esos beneficios son la protección que se da en la salud, en los alimentos, en la morada y otros.

Para la aplicación de esos beneficios el Estado ha creado diversos organismos los cuales entre sí tienen una misma función, ante esta situación deberían crearse organismos autónomos que se encarguen de aplicar la administración social del Estado, para evitar que gran parte de la población deje de recibir los beneficios otorgados.

A pesar de que el Estado tiene un espíritu de asistencia y prevención, no ha resuelto el problema general, ya que los organismos con que cuenta no tienen la autonomía suficiente para aplicar más ampliamente el servicio que tienen a su cargo.

La falta de autonomía de los organismos se debe en parte a la propia Constitución, ya que establece en su artículo 123 ciertas diferencias en cuanto a la posición de las personas, por una parte habla de los trabajadores que pertenecen al apartado "A" y por otra a los que corresponden al apartado "B", lo que trajo como consecuencia la creación de diversos organismos con la misma función y si tomamos en cuenta que hay personas que no quedan comprendidas dentro de ninguno de los apartados del artículo 123 de la Constitución, por lo que el Estado para poderlos proteger crea organismos con la misma función, ante este problema se deben crear organismos que tengan autonomía suficiente para que exista una verdadera justicia social.

Así es como se establecen ciertos derechos de seguridad en favor de un sector de la población y ese sector es el de los trabajadores y como la Ley Federal del Trabajo da la definición de lo que es un trabajador, muchas personas por no encuadrar dentro de ese concepto no son considerados como tales, a pesar de que también prestan un servicio, por tal situación no reciben los mismos beneficios que les dan a los que sí están comprendidos dentro de lo que señala la Ley.

Estos trabajadores que no están comprendidos dentro del régimen del artículo 123 constitucional son los que por el servicio que prestan reúnen las características de patrón y empleado a la vez, - tal es el caso de los que se dedican al pequeño comercio, como son: los llamados chicleteros, periodiqueros, vendedores ambulantes, los locatarios de los mercados, los carniceros, los tenderos, los billeteeros de la lotería, etc., así también podemos nombrar a los que prestan un servicio como son: los boleros, los "chicharos", las lavanderas, los que lavan los coches, los despachadores de las gasolineras, etc., estos trabajadores por no prestar un servicio subordinado tal y como lo señala la Ley, no reciben los beneficios que proporcionan los diferentes organismos de la administración social del Estado.

Ante tal situación debe subsanarse el error de la Ley, ya que de cualquier forma debemos entender que todo mundo realiza un trabajo con el fin de hacerse llegar los medios necesarios para subsistencia, por lo que debe refinarse con esas diferencias marcadas en relación a los trabajadores y formar un solo concepto para hacer posible la formación de organismos autónomos, que traigan el beneficio para el pueblo, sin hacer ninguna diferencia de la situación de las personas, porque es claro que toda la sociedad debe tender a la protección contra la inseguridad social y no sólo de un grupo, sino hacer los esfuerzos necesarios para que esa protección llegue al pueblo en general y terminar con los

grandes estratos de la población con miseria y privaciones.

Otra de las consecuencias que trae consigo la falta de autonomía de la administración social es que al existir diversos organismos cada uno de ellos está regido por un determinado régimen, así resulta que una persona que pertenece a cualquiera de los regímenes existentes, cuando solicita un servicio a un organismo distinto del que pertenece, no lo recibe a pesar de ser un organismo del Estado que tiene la misma función, podríamos señalar aquí a modo de ejemplo el caso de un trabajador que esté comprendido dentro del régimen del IMSS, si solicita los servicios del ISSSTE, éste no se los otorga, aunque en muchas ocasiones existe una necesidad urgente de recibir esos servicios. También cabe señalar que ciertos organismos señalan algunos requisitos que se tienen que cumplir para poder recibir los beneficios que otorgan, así tenemos, que la mayoría de la población no cumple con tales requisitos por lo que para recibir los servicios que le son necesarios para su subsistencia recurre a otros organismos del Estado que tienen la misma función, de lo que resulta que estos organismos no se dan a basto para atender todas las personas que solicitan un servicio, aquí también podríamos señalar a modo de ejemplo el DIF, que a través de las instituciones con que cuenta da servicio a la niñez en desamparo, pero sólo que ese servicio lo reciben aproximadamente unos dos mil niños, como podemos darnos cuenta es una cantidad muy limitada para el gran número de niños que se encuentran desamparados

Estas son algunas de las razones por las que considero que no existe en nuestro país un verdadero régimen de seguridad social, por lo que se hace necesario que los organismos encargados de la administración social no sean sólo un paleativo, sino que representen una verdadera protección para el pueblo, así es que el Estado deberá preocuparse por coordinar todos los organismos existentes para evitar que la función de estos se duplique, y que terminen con diferencias que se hacen de las personas, para que se forme un auténtico régimen de seguridad social que contemple al pueblo en general y esto se logrará si se busca que los organismos de la administración social, sean autónomos.

Para llevar a cabo la formación de un verdadero régimen de justicia social, se necesita establecer un conjunto de normas y principios que tiendan a establecer cauces capaces de garantizar a la mayoría de la población, la elevación de sus índices de bienestar social, haciéndole menos intensas las grandes diferencias sociales y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza.

Así tomando como base el artículo 10. de nuestra Constitución política y el cual establece - "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución. ...", el estado deberá crear organismos autónomos que representen para el pueblo una verdadera protección para su subsistencia y el servicio que presten resulten a la postre un servicio rector y dominante,

para que se defina y se hagan adecuados los medios a la finalidad global de defensa de la sociedad, para que la libertad individual no perezca y en definitiva que esos servicios no se interfieran o dupliquen perdiendo eficacia.

Ante tal situación el Estado marcará las directrices para proporcionar un verdadero servicio social que tienda a proporcionar beneficios al pueblo en general, esas directrices deberán estar encaminadas a proteger al pueblo en tres aspectos fundamentales para su subsistencia como son la salud, la alimentación y la habitación. Por eso cada una de esas directrices daría lugar a la creación de un organismo que tendrá una expresión jurídica de una política social claramente definida por el régimen, - el cual buscaría que la seguridad social alcance a la totalidad de los mexicanos, para que todos tuvieran garantizado su derecho a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y se les permita su más plena realización - como individuos y como miembros de una sociedad.

Por ser la población tan numerosa, se hace necesario que los organismos que el Estado crearía fueran descentralizados, que contarían con un patrimonio propio, formado por las aportaciones que hicieran los diferentes sectores de la población ya que el Estado no podría contar con un presupuesto - tan elevado para proporcionar la serie de servicios sociales, pero la carga proveniente de la participación del Estado en las prestaciones puede siempre estimarse para el presupuesto anual con exactitud -

mayor ya que esa cantidad estaría dirigida a un sólo organismo y no a varios que tienen la misma función. Así mismo este organismo contaría con personalidad jurídica propia, la cual estaría regida por una Ley, en esta Ley estarían definidos los lineamientos para que toda la población recibiera los servicios que proporciona el organismo de que se trate.

Pues bien, con la creación de organismos autónomos se traerían grandes beneficios para la población ya que no estaría contemplando sólo un sector y los servicios sociales se otorgarían sin hacer ninguna distinción por estar todos contemplados dentro de un solo régimen de seguridad social, por lo que las personas ya no tendrían que preocuparse por pertenecer a un determinado régimen para poder estar protegido contra la inseguridad social, así mismo no tendría que preocuparse por estar en ciertas condiciones para ser considerado como sujetos de derecho, porque en este régimen todas las personas estarían en un estado de igualdad.

CONCENTRACION

El Estado para cumplir con el deber que tiene con el pueblo respecto de la protección social que debe brindarle ha creado diversos organismos los cuales son los que vienen a formar la administración social.

Todos esos organismos prestan funciones - similares que en muchos casos trae aparejada una du plicidad de funciones trayendo como resultado que - esa duplicidad de organismos hace más compleja la - organización y la prestación del servicio. Por lo - mismo se hace necesario hacer una clasificación de los servicios sociales que el Estado presta, para - que una vez ya clasificados los servicios se creen - organismos con los servicios que tengan semejanza, - a fin de lograr la protección plena de la persona, - por lo que debe aceptarse el establecimiento de - - esos organismos a través de los cuales se atienda a la prestación de los servicios asistenciales, a la - organización y conservación de los servicios sanita rios y a procurar los medios para que la persona al cance su bienestar personal y colectivo adecuados a su dignidad de miembro de una sociedad.

De ahí entonces de que tenga la convic- - ción de que independientemente de cuales fueron las prestaciones, servicios y naturaleza misma de los - organismos existentes es fundamental que se organi- - cen para constituir un solo organismo con personali- - dad propia, vida autónoma, órganos de administra- - ción y patrimonios también propios que permitan - - aprovechar los beneficios de un buen entendido sis- - tema integrado de bienestar, y protección social.

De concretarse este sistema de unión de - los organismos se haría posible la plena protección que merece toda la población mexicana inspirados en la justicia social, lográndose un trato más iguali- - tario en cuanto a las prestaciones y en cuanto a su

vida misma. Por esto debe cuidarse siempre de obtener una unidad administrativa en la medida que sea necesaria.

Uno de los requisitos indispensables para lograr una efectiva aplicación de los beneficios de la seguridad social es el de coordinación estrecha de los servicios que prestan las instituciones dedicadas a estas tareas de la política social. Es preciso canalizar de manera unitaria y programada todos los esfuerzos que se están realizando en nuestro país para proteger a la población de los estados de necesidad para elevar sus niveles de vida y para asegurarles un mayor bienestar social.

Puede decirse que en nuestro país daría magníficos resultados la coordinación de los servicios sociales, ya que debemos estar convencidos de que la tarea del bienestar es una sola y de que si queremos aprovechar de manera óptima los medios de que disponemos es necesario evitar la duplicidad de servicios y aprovechar los recursos excedentes que puedan derivarse de una política de programación conjunta en beneficio de aquellas áreas de la población que no disfrutaban actualmente de protección.

Las tareas de la seguridad social, entendida y realizada en su mayor amplitud, son en México más amplias y más complejas, por lo que la creación de una sola institución por cada servicio que se necesite, grandes dimensiones y responsabilidades, terminaría con las obras de improvisación o de presiones circunstanciales, lo que traería como con

secuencia que el pueblo en general tenga bienestar en cuanto a la salud y seguridad en cuanto a la subsistencia.

Se hace necesario establecer un sistema unitario de tendencia nacional por lo que viendo todos los organismos que forman la administración social y que podemos nombrar entre otras la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, el IMSS, el ISSSTE, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, DIF, INFONAVIT, FOVI-ISSSTE, CONAMPROS, FONACOT, -- Procuraduría de Defensa del Consumidor, Procuraduría de la Defensa del Trabajo, etc., etc., podríamos formar un sistema unitario y el cual debemos de entender por Seguridad Social.

De todos esos organismos podemos sacar cuales tienen una misma función para así de esta manera concentrarlos y formar un sólo organismo así tenemos que la Secretaría de Salubridad, el IMSS, el ISSSTE, el DIF, tienen una misma finalidad y que es la de cuidar por la salud del pueblo por lo que aquí podría concentrarse esos servicios. Así también tenemos que el INFONAVIT, el FOVI-ISSSTE, y otros tienen también una misma función y que es la de proporcionar al pueblo casas cómodas e higiénicas por lo que también aquí procedería a hacerse la fusión de esos organismos y así quedar concentrados en uno sólo, lo mismo puede decirse del FONACOT, el CONAMPROS y de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor ya que sus funciones están encaminadas a la protección del salario de los trabajadores. La diferencia que existe entre todas ellas es por la -

existencia de determinados regímenes con lo cual podemos sacar en conclusión que la seguridad social - del pueblo estaría formada por tres organismos exclusivamente: uno sería el que se encargaría de proporcionar la protección de la salud, otro a la protección del salario y el último estaría encargado - de proporcionar al pueblo casas habitación cómodas e higiénicas.

La formación de estos organismos quedaría como instituciones descentralizadas toda vez que la mayoría de ellos tienen esa naturaleza por lo que a la postre no resultaría mucho problema concentrar - esos organismos ya que casi vendrían operando de la misma manera solo que en un mismo organismo.

Esta concentración de organismos traería grandes beneficios tanto al pueblo en general como al Estado mismo, al primero porque a través de sus organismos recibiría los servicios sin hacer distinción alguna de su persona y al segundo porque la - carga que tiene para contribuir a la protección del pueblo caería en un sólo organismo y no en varios - y por consiguiente esta carga sería menor trayendo como consecuencia en suma que esos servicios mejoraran.

APLICACION POSITIVA

Una vez entendido que los beneficios señalados en el artículo 123 de la Constitución deberán ser para el pueblo en general, ya que todos tienen que realizar un trabajo ya sea subordinado o independiente para hacerse llegar medios para subsistir y por lo tanto toda persona que desempeñe una labor remunerada tendrá los beneficios señalados en el mencionado artículo.

Consideradas estas situaciones y conforme vaya lográndose este propósito se irá comprendiendo en México que la Seguridad Social no es patrimonio de los grupos que contribuyen directamente a su financiamiento, ni tampoco de determinadas categorías de trabajadores. Se comprenderá que es un derecho común para todos los mexicanos garantizado por el Estado y sostenido, para su permanencia y mejor desarrollo, por un sistema fiscal autónomo y por el apoyo de los sistemas fiscales ordinarios.

Así es que la administración social del Estado estaría formada por cuatro organismos exclusivamente de trabajo y Previsión Social, la cual seguiría vigilando porque se cumplieran con los postulados que marca el artículo 123 de la Constitución Política, ya que considerando que el pueblo en general tiene que realizar un trabajo para hacerse llegar bienes para su subsistencia forzosamente son -

trabajadores de una u otra forma, de ahí que se hace necesario la existencia de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, para que vigile que se cumplan con todos los beneficios que señala el artículo 123 Constitucional, claro está que a ese artículo se le tienen que hacer ciertas reformas de tal manera que existiera un apartado único para que todos recibieran los mismos beneficios, ya que en ese artículo se hacen muchos esfuerzos para proteger íntegramente a todos los trabajadores sujetos a una relación contractual; pero nuestro régimen no puede olvidar que millones de compatriotas, se encuentran aún desprotegidos y mientras no se alcanzen a distribuir equitativamente los frutos de la riqueza entre todas las clases y en todos los ámbitos, la tarea permanecerá inconclusa.

Otro de los organismos que también formarfa parte de la administración social del Estado, -- sería el que se encargara de proteger al pueblo en general; en su salud y en su bienestar, este organismo y como lo dejé asentado en páginas anteriores de este trabajo, se denominaría "Instituto Mexicano de Protección a la Salud" cuya función sería la conjugación de todos aquellos servicios que actualmente prestan la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el IMSS, ISSSTE, DIF; dicho organismo funcionaría conforme a una nueva Ley misma que también señalarfa los lineamientos para que todas las personas contribuyeran de una forma u otra para el financiamiento del organismo, pudiendo todos recibir los beneficios que otorgara dicho organismo.

El "Instituto Nacional de Protección al Salario" sería otro de los organismos que formarían parte de la administración social, cuya función también sería la conjugación de los que tienen encomendada esa misión, como son FONACOT, CONAMPROS y la Procuraduría Federal del Consumidor. Así que entre otras funciones de ese organismo sería la de proporcionar créditos a los trabajadores en este caso y como lo he venido afirmando a todo el pueblo en general, considerando que todos los individuos de la población son trabajadores de una u otra forma así también otras de las funciones sería orientar al pueblo en cuanto a la compra de bienes tanto de consumo como los necesarios para su subsistencia.

Este organismo tendría que funcionar conforme a una nueva Ley, la cual contendría los requisitos que el pueblo en general tendría que cumplir para ser protegido por este régimen.

Por último podríamos señalar al "Instituto Nacional de Fondo para la Habitación" como otro de los organismos que estarían formando la Administración Social del Estado, este organismo tendría como función, la que tienen los organismos existentes como son INFONAVIT, FOVI-SSSTE, INDECO y otros, que consiste en proporcionar al pueblo en general de casa habitación cómodas e higiénicas; este organismo funcionaría conforme a una Ley, misma que señalaría los lineamientos para que todo el pueblo recibiera los beneficios de este organismo.

Pues bien, esos serían los cuatro organismos, "Secretaría de Trabajo y Previsión Social", - "Instituto Mexicano de Protección a la Salud", "Instituto Nacional de Protección al Salario" y el "Instituto Nacional de Fondo para la Habitación", los que formarían la Administración Social del Estado, - los cuales en mi concepto otorgarían un verdadero régimen de Seguridad Social al pueblo.

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

I.- La administración es el conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar un propósito común, según lo establece el maestro Andrés Serra Rojas.

II.- La administración social es el conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar los propósitos del artículo 123 de la Constitución Mexicana.

III.- La legislación social es el conjunto de normas jurídicas de contenido social; encaminadas a otorgar una serie de beneficios en favor de la comunidad.

IV.- La actual administración social está encaminada a garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica y a la protección del salario, habitación, economía y los medios necesarios de subsistencia del pueblo.

V.- La legislación social vigente en la actualidad está formada principalmente por el artículo 123 de la Constitución, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley del ISSSTE, la Ley del INFONAVIT, la Ley Federal de Protección al Consumidor.

VI.- La administración social deberá proporcionar para su subsistencia sin hacer ninguna di

ferencia de la situación de las personas, porque resulta claro que toda la sociedad debe tender a la protección contra la inseguridad social no solo de un grupo, sino que se deben hacer los esfuerzos necesarios para que esa protección llegue al pueblo en general y terminar con la conservación de los grandes estratos de la población que son miseria y privaciones.

VII.- La administración social del Estado debe estar formada por cuatro organismos: La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano de Protección a la Salud, el Instituto Nacional de Protección al Salario y el Instituto del Fondo Nacional para la vivienda.

VIII.- El Estado debe establecer los métodos necesarios para hacer posible la aplicación de este trabajo de tesis.

B I B L I O G R A F I A

- ORTIZ, PRADO MODESTO Evolución Histórica de la-
Seguridad Social en Europa
y en México, México 1968.
- GUZMAN, OROZCO RENALDO Seguridad Social, México -
1976.
- FUNCION DE LA ADMINIS- Publicación del Instituto-
TRACION PUBLICA EN EL Nacional de la Administra-
ESTABLECIMIENTO DE UN ción Pública, México 1976.
NUEVO ORDEN ECONOMICO
Y SOCIAL.
- SOUSTELLE, JACQUES La Vida Cotidiana de los -
Aztecas, México 1974.
- VON, HAGEN VICTOR W. Los Aztecas, México 1976.
- ROBLEDO, SANTIAGO ED- Seguridad Social, México -
GAR 1976

- PRIDA, RAMON De la Dictadura a la Anarquía México 1958.
- COSIO, VILLEGAS DANIEL Historia Moderna de México México 1970.
- GONZALEZ, BLACKALLER CIRO; GUEVARA, RAMIREZ - LUIS Síntesis de Historia de México. México 1959.
- MANCISIDOR, JOSE Síntesis Histórica del Movimiento Social en México, México 1976.
- DIAZ CARDENAS LEON Cananea. México 1976.
- LIST, ARZUBIDE GERMAN Y ARMANDO La Huelga de Río Blanco. - México 1976.
- RICHARD, ROMAN Ideología y Clase en la Revolución Mexicana. México-1976.
- MANCISIDOR, JOSE La Revolución Mexicana. México 1966.

- FLORES, GOMEZ GONZALEZ
FERNANDO CARBAJAL, MO-
RENO GUSTAVO Nociones de Derecho Positiv
vo Mexicano. México 1970.
- JIMENEZ, MORENO WIGBERE
TO Historia de México, México
1965.
- CONSTITUCION DE 1857 Editorial Leo
- COSIO, VILLEGAS DANIEL La Constitución de 1857 y-
sus críticos. México 1957
- LLORENTE, GONZALEZ ART
TURO Seguridad Social México -
1976
- TRUEBA, URBINA ALBERTO Evolución de la Huelga. Méx
ico 1950
- SOLIS, LUNA BENITO El Hombre y el Derecho. Méx
ico 1950.
- MONOGRAFIAS NACIONALES
AMERICANAS SOBRE SEGU-
RIDAD SOCIAL Editorial CISS, México - -
1960

- CONSTITUCION DE 1917 Editada por la Secretaria de la Presidencia. México-1976.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL Editada por el IMSS. México 1968.
- REMOLINA, ROQUEÑI FELIPE Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México. México 1976.
- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO Editorial Porrúa 1973.
- MANUAL DE ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL - 1969-1963 Editado por la Secretaria de la Presidencia, México-1969.
- TRUEBA, URBINA ALBERTO Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. México - - 1973.
- MORONES, PRIETO IGNACIO Tesis Mexicanas de Seguridad Social. México 1970.

- EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO Publicación del IMSS en -
1943
- EL MOVIMIENTO OBRERO -
MEXICANO Y EL SEGURO -
SOCIAL Publicación de la Confede-
ración de Trabajadores de-
México en 1964.
- LOPEZ, ROSADO DIEGO G. Créditos para una sociedad
de Trabajadores. México -
1976.
- LEY DEL ISSSTE Publicación del ISSSTE - -
1975.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO Editorial Jus 1975.
- DIARIO OFICIAL De fecha 2 de junio de --
1975.

"AUTONOMIA CIENTIFICA DE LA ADMINISTRACION SOCIAL"

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

I N T R O D U C C I O N 1

CAPITULO I

DESARROLLO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION SOCIAL

a) EPOCA PRE-HISPANICA.	5
b) EPOCA PORFIRISTA	11
c) REVOLUCION MEXICANA	21

CAPITULO II

EVOLUCION LEGISLATIVA

a) CONSTITUCION DE 1857	30
b) CARTA MAGNA DE 1917	35
c) LEY FEDERAL DEL TRABAJO 1931	44
d) LEY DEL IMSS DE 1943	49

CAPITULO III

DERECHO POSITIVO DE LA ADMINISTRACION SOCIAL

a)	SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	59
b)	SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	70
c)	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	75
d)	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	82
e)	FONDO DE FOMENTO Y GARANTIA PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES	87
f)	FONDO PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	93
g)	COMITE NACIONAL MIXTO DE PROTECCION AL SALARIO	96
h)	INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	99
i)	SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	105
j)	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	110
k)	PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO	113

CAPITULO IV

ADMINISTRACION SOCIAL

a) AUTONOMIA	120
b) CONCENTRACION	126
c) APLICACION POSITIVA	131
CONCLUSIONES	135
BIBLIOGRAFIA	137