

Nº 40
REV.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



ORIGEN Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
PRESENTA: MARTHA ELENA OROZCO VAZQUEZ

FALLA DE ORIGEN

1992



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 está 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.

INDICE

	Pág.
Presentación	2
Introducción	4
CAPITULO I. EPOCA PREHISPANICA	
I.1. La organización social de los aztecas	7
I.2. La organización política y administrativa	9
I.3. El concepto de vida y muerte	13
I.4. Perfil de la salud prehispánica	15
I.5. El médico	20
CAPITULO II. LA EPOCA COLONIAL EN MEXICO	
II.1. La organización social y política	23
II.2. Los misioneros	26
II.3. Las cajas de comunidades indígenas	30
II.4. Las cofradías	32
II.5. Los positos	37
II.6. Los montepios	38
II.7. Asistencia médica	45
II.8. La medicina comunitaria	61
CAPITULO III. MEXICO INDEPENDIENTE Y REVOLUCIONARIO	
III.I México Independiente	56
III.I.1. La Constitución de Apatzingán de 1814	56
III.I.2. Desarrollo de academias	61
III.II. México Revolucionario	65

III.II.1. El movimiento social de 1910	65
III.II.2. La Constitución de 1917	98
III.II.3. El Artículo 127 Constitucional	99
III.II.4. La Dirección General de Pensiones Civiles	102
III.II.5. La Ley del Seguro Social	103
III.II.6. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	109
CAPITULO IV. EPOCA CONTEMPORANEA	
IV.1. Instituto Mexicano del Seguro Social	115
IV.1.1. Servicios	118
IV.1.2. Prestaciones en dinero	119
IV.1.3. Prestaciones sociales	119
IV.1.4. Servicios de solidaridad social	120
IV.1.5. Programa IMSS - COPLAMAR	121
IV.1.6. Incremento de la población	121
IV.1.7. Prestaciones medicas	122
IV.1.8. Prestaciones en dinero	122
IV.1.9. Prestaciones sociales	123
IV.1.10. Inversiones	125
IV.1.11. Programa IMSS - COFLAMAR	125
IV.11. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	126

IV.11.1. Política actual en materia de seguridad social

137

CAPITULO V. CONCLUSIONES

141

BIBLIOGRAFIA

148

PRESENTACION

La historia de México es la lucha del pueblo por conseguir abatir las desigualdades sociales, que impiden el desarrollo integral del individuo.

La evolución de la protección y seguridad social en México adquiere una considerable importancia porque apoya la integración y desarrollo de los trabajadores y de sus familias, buscando alcanzar la justicia social.

Para concluir esta etapa de mi formación profesional, he desarrollado el presente trabajo sobre la seguridad social en México. El escoger este tema me fue motivado por el hecho de que durante dos años a través de mi trabajo tuve la posibilidad de conocer una pequeña parte de los servicios que presta a sus derechohabientes el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, una de las instituciones encargadas de brindar seguridad social en nuestro país, considerando además la importante vinculación que existe entre la Administración Pública y la Seguridad Social, actividades que buscan el bienestar de la comunidad y que ambas contribuyen trascendentalmente en nuestro proyecto histórico como nación y que tienen como compromiso profundizar en sus alcances e implicaciones llegando cada vez a más mexicanos para hacer un México más grande y menos desigual.

Se de antemano que el tema es muy importante y vasto, y que el ha sido tratado por grandes historiadores, médicos, licenciados en derecho, etc., en fin, grandes investigadores, pero sinceramente deseo que mi trabajo contribuya de alguna forma para que junto con mis compañeros que empezamos a iniciarnos en nuestra profesión, pusieramos el mayor empeño en los problemas de justicia social, empeño que redundaría en beneficio de nuestro país.

Al criterio profesional de mis queridos maestros se somete su alumna que lo seguirá siendo siempre.

Martha Elena Orozco Vazquez.

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

En la investigación de la naturaleza de la Protección y Seguridad Social en México, cobra particular importancia la investigación histórica, que muestre los hechos en su nacimiento y evolución a través del tiempo, permitiéndonos esto, disponer de un panorama integral con el que podremos constatar el progreso alcanzado en su formación.

Con este estudio se pretende; conocer los avances obtenidos en materia de Seguridad Social en México a través de su historia, determinando en que momento político-social de la historia de nuestro país, el Estado asume la responsabilidad de otorgar a los mexicanos condiciones de Seguridad Social y ayudar a comprender como a través de su proceso de transformación la Seguridad Social en México actúa como instrumento significativo para la consecución de políticas sociales y económicas incidiendo así en la estabilidad política y tranquilidad social del país.

El trabajo se inicia con el estudio de la etapa prehispánica ya que en ella se presentan los primeros indicios de protección social, estudiando las formas de organización social, creencias y la situación de la salud en este periodo, comprendiéndose así, la protección brindada al individuo como miembro de una familia.

En el capítulo II se analizan las formas de cooperación social durante la época colonial, en la que éstas muestran ya una forma más definida entre los integrantes de la sociedad. Se estudia el establecimiento de las llamadas cajas de comunidad

indígenas, las cofradías, los pósitos, etc. lo que va constituyendo una forma más organizada de asistencia mutua.

En el capítulo III, se estudia el México independiente y revolucionario en donde se presentan los primeros intentos de proclamación de los derechos en el campo de la Seguridad Social y su institucionalización al triunfo del movimiento revolucionario de 1910. El surgimiento de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925 la que más tarde se transformaría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado y la implantación de la Ley del Seguro Social en 1943.

El capítulo IV esta dedicado a presentar un pequeño panorama de la situación contemporánea de las instituciones encargadas de brindar los servicios de Seguridad Social, así como la cobertura que alcanzan al momento, y los propósitos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en este campo.

En el capítulo V, se presentan las conclusiones del trabajo y lo que considero pudiesen ser algunas alternativas para el incremento y mejoramiento en la presentación de estos servicios.

" He Llegado, oh amigos nuestros
con collares os ciño,
con plumas de quetzal os adorno...
Con oro yo pinto,
rodeo a la hermandad...
Con círculo de cantos a la comunidad
yo me entrego...

Cantares Mexicanos.
" Colección Latinoamericana "

CAPITULO I. EPOCA PREHISPANICA

I.1. La organización social de los aztecas.

En lo que hoy en día es considerado como territorio mexicano, florecieron diversas culturas de incomparable fisonomía, poseedoras de conocimientos superiores entre los que se puede citar; la religión, la organización socio-política, escritura de códices, medicina y arquitectura, por mencionar sólo algunos de los aspectos que lograron pleno desarrollo en la época prehispánica.

Los aztecas, nos dice el Dr. George C. Vaillant, "fueron una población concentrada de grupos independientes que ocuparon el Valle de México y que posteriormente formaron un Imperio, cuya autoridad se extendió hasta dominar gran parte del centro y sur de México" (1).

En la organización social de las tribus aztecas al llegar al valle de México, el individuo era miembro de una familia, la que a su vez pertenecía a un grupo de familias clan o calpulli. Este clan poseía tierras comunales, es decir, la comunidad, no el individuo, era propietaria de la tierra. Una porción de estas tierras se prestaba a los hombres casados para hacerla producir, pero sin poseer ningún título, si llegase a morir, la tierra era regresada a la corporación.

1) Vaillant, George C., La civilización Azteca. Pág.96.

Cuando algún calpulli no contaba con tierra suficiente para sus miembros, estos construían las chinampas "jardines flotantes", ampliando así sus extensiones de tierra para la producción.

El indígena nacido en el clan no podía perder sus derechos a la tierra que le correspondiese para alimentar a los miembros de su familia. La posesión comunal de bienes productivos constituyó su base económica.

La educación comenzaba a muy temprana edad, en el tercer año; esto era con el objeto de iniciar al niño en las actividades de la vida diaria lo más pronto posible. Los padres vigilaban la educación de los hijos y las madres de las niñas. Los jóvenes entre los quince y los dieciséis años de edad recibían especial adiestramiento para alcanzar los derechos del hombre.

El telpuchcalli y el calmecác, eran las escuelas existentes. La primera se destinaba para la educación corriente, era sostenida por el clan para los hijos de sus miembros, se les enseñaba civismo, artes y oficios, historia, uso de las armas y observancia a las normas religiosas comunes. Todos estos conocimientos eran enseñados por hombres de reconocida sabiduría y experiencia.

En el calmecác se daba el adiestramiento para los deberes sacerdotales, teniendo un carácter de seminario; por lo que varios de éstos se encontraban cerca de los templos más importantes.

Entre los aztecas prevalecía la poligamia, sin embargo sólo

los hijos de la primera mujer tenían derecho a heredar. Las doncellas tenían que ser castas y fieles esposas para sus maridos, tenían ciertos derechos aunque inferiores siempre a los del hombre.

En la medida en que los hombres prestaban sus servicios a la sociedad, iban adquiriendo rangos; todos los clanes tenían sus funcionarios electos; el calpullec, fungía como secretario tesorero, manteniendo el orden económico, el teochcantin desempeñaba las funciones de alguacil, manteniendo el orden social, los hombres más sabios y distinguidos alcanzaban los puestos de Tlatoani, el cual ejercía funciones judiciales y directivas.

El deseo de ocupar un rango social elevado, conducía a una competencia entre los miembros de la comunidad por lo que casi no existían conductas antisociales.

La sociedad mexicana existía para beneficio del grupo y cada uno de sus miembros debía contribuir para su conservación, la ley azteca era severa y el que la violaba sufría serias consecuencias.

I.2. La organización política y administrativa.

Los servicios públicos que se brindaban en este periodo, de acuerdo al destino a que se aplicaba la hacienda estatal era la

siguiente²⁾:

" 1.- Sostenimiento de los órganos estatales y de los funcionarios públicos: A) mantenimiento del Tlatoani y su corte; B) sostenimiento de tribunales, C) sostenimiento de casas y cuerpos militares; D) sostenimiento de templos, festividades religiosas, sacrificios de esclavos y manutención de sacerdotes. El sostenimiento de escuelas quedaba comprendido en este inciso; E) sostenimiento de tlatoque provinciales; F) sostenimiento de órganos y funcionarios fiscales; G) manutención de artesanos, cantores, danzantes, músicos y pintores del palacio, y H) manutención de los tributarios cuando se encargaban de obras comunales.

2.- Construcción, reparación y sostenimiento de edificios y obras públicas.

3.- Gastos de guerra: A) armamentos; B) uniformes; C) bastimentos; D) recompensas y regalos a los distinguidos.

4.- Gastos sociales: A) alimentación al pueblo en caso de desgracia colectiva y obsequios de ropa a damnificados; B) gastos de semillas para los pueblos que tuviesen pérdidas de cosechas por eventualidades naturales; C) socorro a los menesterosos, a los huérfanos y a las viudas, y D) donativos a los familiares de los muertos en campaña y sostenimiento de familiares y funcionarios públicos lisiados o imposibilitados.

²⁾ Según la clasificación hecha por Alfredo López Austin en su libro La constitución real de México Tenochtitlan.

5.- Sostenimientos por 2 años a las colonias nacientes.

6.- Gastos originados por el protocolo internacional;

A) Obsequios a los tlatoque aliados y amigos y a sus representantes y B) sostenimiento de huéspedes extranjeros "(2).

La economía doméstica y trivial de los aztecas les ofrecía alimentos, habitación, vestido y utensilios de trabajo; la agricultura era la base de la vida, el maíz representaba el alimento principal, el cultivo de la tierra les permitía asegurar el alimento y no depender únicamente de la caza. Existían zonas reservadas para el sostenimiento del jefe y el personal del templo, para el abastecimiento en tiempos de guerra y para el pago de tributos, las cuales eran trabajadas comunalmente.

La carencia de tierra para la alimentación de las tribus, obligó a los habitantes del valle de México a utilizar el método de crear chinampas, las cuales eran hechas a base de lodo sostenido por juncos y por árboles cuyas raíces unían fuertemente la tierra, transformando así grandes secciones pantanosas en tierra fértil que ofrecía ilimitadas oportunidades de cultivo.

Los tributos, constituían una fuente de sostenimiento para el Estado, los cuales eran en su mayoría artículos alimenticios, materias primas, vestiduras de guerreros y de sacerdotes; los impuestos al parecer eran asignados a través del clan. Además de estos artículos que eran enviados a los graneros centrales y

²⁾ López Austin, Alfredo. La constitución real de México Tenochtitlán. Págs. 124 y 125.

anotados en los libros de contabilidad por el registrador de tributos, se recurría al grupo de clan en levas de fuerza humana, para la constitución de edificios públicos.

Al incrementarse la agricultura, la iglesia tomó parte importante en la distribución de los tributos pues se decía que "al depender el hombre de la agricultura y como el sol y la lluvia dependían de los dioses, quienes poseían la tierra que cultivaban ellos, los diezmos, en lenguaje cristiano, de los primeros frutos, eran dados al templo, para sostener la galaxia de sacerdotes que actuaban como intermediarios de los dioses" (4).

Un aspecto de gran importancia en la economía azteca, lo presentaba el comercio y la manufactura; por lo regular las familias se bastaban a sí mismas ya que producían todo lo necesario referente a vestido, alimentos, utensilios e instrumentos, sin embargo, las diferencias regionales ocasionaron que las poblaciones disfrutaran de diferentes recursos, los que eran explotados por los hombres. Así las aldeas empezaron a intercambiar los productos que explotaban con mayor facilidad por otros diferentes que les fueran necesarios y que no podían obtener debido a las diferencias regionales.

De esta manera, fueron aumentándose los conocimientos y desarrollándose la especialización, el mercado llegó a ser una institución de importancia de tal manera que cada tribu tenía un

4) Von Hagen, Víctor W. Los aztecas hombre y tribu. Pág. 85.

día señalado para ofrecer sus distintas mercancías a los hombres que llegaban desde lugares bastantes distantes.

El trueque era la única forma de cambio, el valor del artículo era en razón a su deseabilidad y a la rareza del mismo, si existía desigualdad en el cambio, ésta era compensada con granos de cacao, ya que este producto era deseado en todas las comunidades.

I.3. El concepto de vida y muerte.

En virtud de que la meta primaria de la protección y seguridad social es preservar la salud y la vida, es importante tener en cuenta que dentro de los fenómenos de la naturaleza que regían la existencia en el universo conocido por los pobladores de la región, las deidades tenían gran participación tanto en la salud como en la vida.

Era firme creencia que de las lágrimas del dios de la lluvia se desarrollaban las formas vivientes, desde las más simples hasta las de más complejidad orgánica y, desde luego, el hombre.

A cada mes correspondía un nombre de acuerdo a las condiciones climáticas, culto a un dios o celebración de la ceremonia ritual o mágica. Por ejemplo, durante el mes llamado ochpaniztli se honraba a la diosa Teteocinan, madre de los dioses, llamada corazón de la tierra. "Era diosa de la medicina y yerbas medicinales, adorabanla los médicos y los cirujanos, y los sangradores y también las parteras y los que dan yerbas para abortar y también los adivinos que dicen la buena o la mala

ventura que han de tener los niños según su nacimiento." (2)

Tenían también un calendario mágico de veinte meses de trece días y ambos calendarios, el solar y el mágico, se estructuraban de tal manera que el cómputo del tiempo de ambos volvía a coincidir cada 52 años.

Con motivo de algunos meses, o al cumplirse los 52 años, en que se esperaba un "nuevo sol", se sacrificaban seres humanos, pero dichos sacrificios obedecían a un objetivo de prolongar el bienestar y la vida de los demás: "... en este mes se mataban muchos niños, sacrificándolos en muchos lugares y en las cumbres de los montes, sacándoles los corazones a honra de los dioses del agua para que les diesen lluvias o aguas." (3) En esta forma se cierra el círculo de agua-vida con las lágrimas del dios de la lluvia.

En el mes de tlacaxipehualitzli se ofrecían sacrificios al dios Xipetotec, que también se ha relacionado con la medicina y que se presenta revestido de piel humana, por lo cual se han aducido diversas interpretaciones.

En este particular es de señalarse que la serpiente, por su cambio de piel, en diversas iconografías medievales europeas se ha relacionado con la perpetuación de la vida.

(2) Del Castillo F., Fernandez. La cronología y la medicina nahuatl, El Médico.

(3) Manzanilla Sevilla., Panorama histórico de la medicina en México. Pág. 6.

Se supone que el primer mes del año era el tóxcal, dedicado al gran dios invisible y que todo lo sabía, tenía el poder de dar o quitar la riqueza y la pobreza, la honra y la vergüenza, la salud y la enfermedad.

Los aztecas, al dar valor mágico a las combinaciones de signos y números, no practicaban supercherías, sino que con sus recursos limitados daban a conocer una manifestación del espíritu humano, el que desde épocas remotas ha procurado encontrar un sentido de uniformidad y armonía en todos los fenómenos, tanto los conocidos como los desconocidos.

I.4. Perfil de la salud prehispánica.

En relación con el concepto actual de salud psico-biológica-social, en la cultura azteca la asistencia social y apoyo a la integración familiar vigentes se ejemplifica en las chinampas, donde, al faltar el jefe de familia, se recibía el apoyo de los demás miembros de la comunidad para mantener, primero transitoria y después en forma permanente, por un nuevo matrimonio, la productividad necesaria y solidaridad familiar que evitara el fracaso.

Las condiciones higienicas eran favorecidas por la práctica del baño ritual o por el hábito, que también tenía aplicación terapéutica. A Teteoinan, diosa de la medicina "... también la adoraban los que tienen en su casa baños o temazcales, y todos ponían la imagen de esta diosa en los baños y llamábana

Temazcaltoci" (7).

En relación a la asistencia pública se dice que lo que sobraba, de los tributos, se repartía entre los pobres y necesitados, así casados como solteros y enfermos; para lo cual había en los pueblos y ciudades grandes, como México, Texcoco, Tlaxcala, Cholula y otros, hospitales donde se curaban y acudían los pobres. Existían también la "casa de enanos y la casa de contrahechos, asilos de gente baldada o lisiada, toda vez que era un atributo del Estado el velar por los seres incapacitados por la naturaleza, que no podían llevar una vida igual a la de los demás miembros de la colectividad. Además había un gran asilo de ancianos y un hospital en Culhuacan (según Clavijero), que causó admiración a los frailes por sus dimensiones y por el cuidado que en él se dispensaba a los enfermos, junto a cada palacio había casas de salud vigiladas directamente por los gobernadores" (8).

En el renglón de salubridad en Tenochtitlán, se dice que grandes grupos, hasta de mil miembros, velaban por la limpieza urbana y se entregaban sin cesar a la obra de barrer y regar las calles. Las basuras se incineraban y grandes braseros flameaban durante la noche, de trecho en trecho. El problema de la evacuación de las materias sépticas e inmundicias fue resuelto por barcas amarradas en lugares estratégicos, cuyo contenido, al

7) Del Castillo F. Fernández. Op. cit.

8) (7) López Rosado, Diego. La burocracia en México. Pág.

estar llenas, se vendía como abono.

Aunque había la tendencia de alimentarse una vez al día, hay datos para pensar que la nutrición de los aztecas y demás pueblos que habitaban el territorio de México era satisfactoria, particularmente de quienes habían dejado de ser nómadas para dedicarse al cultivo de la tierra.

En éstos, además de nutrirse de diversas especies animales, reptiles, pescados, moluscos, conejos, y aun perros, la alimentación se basaba en productos de la agricultura como maíz, frijol, camotes, calabazas, aguacates, tomates, chiles y productos del maguey, pulque, gusanos y huevos de mosca. Ciertas sales minerales eran juiciosamente agregadas a alimentos como la tortilla, usándose la sal común profusamente. Sin embargo, esta alimentación aunada a las condiciones orográficas del país, dio lugar a enfermedades carenciales relativamente frecuentes, como bocio y algunas alteraciones relacionadas con el raquitismo, las que incluso motivaron su representación en figuras de cerámica.

La observación repetida de ciertos cuadros patológicos permitió a los médicos aztecas identificar muchos signos de enfermedades en forma precisa, dentro de los cuales se encontraba la diarrea, apitzalli; flujo, tlahelli; esputo, tozcaiacacuitlatl; hematuria, extlaxixtli; piuria, temalaxixtli; secreción uretral, epoitmalacatl; pus, temalli y otros. Sin embargo, pocas veces aceptaban mecanismos naturales de enfermedades no traumáticas y las graves se consideraban como castigo de los dioses o inducidas por enemigos.

Los curanderos, médicos y brujos actuaron siguiendo dos leyes fundamentales: la de semejanza o identidad y la de contacto o contagio.

Los sacrificios rituales practicados por los sacerdotes derivaron en importantes conocimientos sobre anatomía. En los pueblos como los aztecas en que gran número de enemigos vencidos eran sacrificados para acumular sus cabezas o clavarlas en los Tzompallis, los sacrificios revestían formas de manejo del cuerpo humano que proporcionaban mucha información.

Los procedimientos quirúrgicos más frecuentes, y en ocasiones más sencillos se referían a algunas intervenciones con finalidades estéticas o al tratamiento de lesiones traumáticas superficiales.

En la higiene dental, existía la costumbre de limpiar los dientes con ceniza mezclada con miel, así como con agua salada o una mezcla de sal, alumbre, chile y cochinilla. La inflamación de las encías se trataba mediante punciones y si el tratamiento del dolor de caries no tenía éxito, practicaban la extracción de la pieza con pinzas y ligaduras aplicando posteriormente sal al alvéolo.

En lo que se refiere al embarazo, al presentarse este, la comadrona, que desde el matrimonio había acompañado a la novia, entraba en relación con la familia y la primigesta, quien debía tomar dos baños rituales, y dos meses antes del parto exploraba la posición fetal ejecutando versiones por maniobras externas en caso necesario. Para el estímulo de las contracciones del parto

se utilizaba el cihuapatli, que hasta la fecha se considera una aportación trascendental como medicación ocitócica. La comadrona procuraba mantener intacto el saco amniótico para obtener suavemente, y con el mínimo de trauma, la dilatación del cuello de la matriz. Después de parir la madre quedaba confinada en la habitación durante cuatro días, al lado de un fogón. El parto se encontraba dentro de un contexto religioso de gran significación, y la mujer estéril era fácil causa de divorcio. La aparición de un material purulento al final del embarazo era reconocida como causa de infección y fiebre de parto que terminaba con la muerte de la madre, si ésta moría a consecuencia del parto, al igual que los guerreros muertos en combate, se convertía en una diosa, compañera del sol poniente.

El médico prehispánico poseía un arsenal medicamentoso muy amplio, constituido por productos vegetales, animales y minerales. En este particular, su estudio y agrupación de los vegetales es calificado como una verdadera taxonomía. El término pathli, traducido frecuentemente como medicina, era aplicado a todo vegetal con acción evidente en el hombre o en los animales. Se considera que la tradición o mecanismos de pensamiento de tipo mágico o religioso les confirió acción terapéutica sin que poseyeran ningún efecto propiamente farmacológico. Los efectos orgánicos eran difíciles de valorar, pero los psicológicos resultaban notables.

I.5. El médico.

Se ha considerado que la jerarquía social del médico entre los aztecas era tan baja como lo era en la sociedad medieval europea, ejerciendo la medicina tanto hombres como mujeres.

Sin embargo, dentro de sus características participa una forma de ética profesional, diferenciándose con sentido crítico entre los diversos médicos. "...el médico suele curar o remediar las enfermedades; el buen médico es entendido, buen conocedor de las propiedades de las yerbas, piedras, árboles y raíces, experimentado en las curas; también tiene el oficio el saber concertar los huesos, purgar, sangrar, sajar al enfermo, dar puntos y al fin librar de las puertas de la muerte. El mal médico es burlador, y por ser inhábil, en lugar de sanar, empeora a los enfermos con el brebaje que les da, y aun a veces usa hechicerías y supersticiones para dar a entender que hace buenas curas"(*).

Se establece así, claramente, la diferencia entre el médico y el charlatán y la tendencia de aprobar a un miembro de la comunidad que se dedica a la medicina, que contrasta claramente con los brujos con características muy diferentes que se desarrollaron en otras culturas del mundo.

El médico azteca se formaba por tutelaje. Su educación básica en el medio familiar que además tenía tradición médica. El estudiante, llamado momachtli, aprendía generalmente de su padre

*) Manzanilla Sevilla., Panorama histórico de la medicina en México., Pág.5 .

médico que era maestro de la terminología de la anatomía con detallada nomenclatura de los órganos internos y áreas exteriores. También aprendía la identificación y usos de las palabras en las enfermedades.

La educación empezaba muy temprano y las mujeres sólo ejercían en la menopausia, ya que la menstruación y los partos eran considerados impurezas corporales incompatibles con la medicina.

"La inmunidad contra la indigencia es algo que no puede regalarse ni imponerse a una democracia. Es algo que ésta tiene que ganar por sí misma.

Para conseguirla se necesita coraje y fe, al mismo tiempo que un sentido de unidad nacional; coraje para hacer frente a los hechos y a las dificultades, y vencerlos; fe en nuestro porvenir y en los ideales del juego limpio y de libertad, por los que nuestros antepasados estuvieron dispuestos a morir un siglo tras otro; un sentido de unidad nacional que se sobreponga a cualquier clase o sector de la población".

Sir William Beveridge.
"Las bases de la
Seguridad Social"
México, 1946.

CAPITULO II. EPOCA COLONIAL EN MEXICO

II.1. La organización social y política.

La sociedad novohispana se integró mediante la fusión de indios, europeos y negros principalmente. La Corona Española incorporó a sus dominios las tierras americanas y los reyes españoles fueron considerados como señores de ellas.

Para gobernar la Nueva España, la corona creó diversos organismos. Después del monarca la máxima autoridad fue el Consejo de Indias formado por un cuerpo selecto de consejeros y asistentes. A nombre del rey los consejeros firmaban las órdenes ejecutivas y los decretos legislativos y eran la suprema corte de apelación en asuntos coloniales, manejaba el comercio de ultramar y recaudaba los impuestos de exportación e importación, vigilaba además al gobierno interno en las cuestiones eclesiásticas.

Los miembros de este Consejo eran nombrados por el rey y escogidos entre los que habían hecho carrera en las audiencias de América y Filipinas. Estos eran divididos en consejeros de cámara, ministros togados (administraban justicia) y ministros de capa y espada (participaban en los asuntos de gobierno).

En 1714, el Consejo de Indias quedó reducido a Tribunal Supremo de Justicia, debido a la creación de la Secretaría Universal de Indias, las Cajas Reales y Depositaria General de Indias y la Superintendencia General de Hacienda.

La Junta Superior de la Real Hacienda regulaba la política

general financiera de cada territorio, dicha junta estaba integrada por el virrey o gobernador, los oficiales reales, el juez decano y el fiscal de la audiencia.

En 1535, fue creado el Virreinato de la Nueva España y se nombró para su gobierno al virrey Antonio de Mendoza.

El virrey tenía las siguientes atribuciones: gobernación, capitania general, presidencia de las audiencias, superintendencia de la Real Audiencia y vicepatrono de la Iglesia.

Como gobernador, el virrey tenía la obligación de vigilar el buen trato a los indios; designar alcaldes mayores y corregidores; expedir ordenanzas de buen gobierno; atender a la alimentación, salubridad y mortalidad públicas; calificaba cuáles eran los negocios de gobierno y cuáles correspondían a la autoridad judicial.

Como capitán general, le correspondía la defensa interior y exterior del reino.

Como presidente de la audiencia tenía facultad de voto en las cosas de justicia.

La superintendencia de la Real Hacienda significaba la administración superior de los fondos públicos, pero no la disposición de éstos sin la real licencia.

Como vicepatrono de la iglesia tenía la facultad de proveer los curatos, escogiendo de las ternas que le pasaban los obispos y gobernadores de las mitras, al candidato que le parecía.

Las audiencias eran las encargadas de mantener el orden

social mediante la justicia. Sus magistrados eran la autoridad y en algunos casos superaban a la de los virreyes. Arreglaban las diferencias entre particulares como las de los súbditos ante sus gobernadores.

En la Nueva España existieron tres audiencias:

1.- La de México, que después de la creación de las audiencias de los Confines y de Guadalajara, redujo su territorio a la Nueva España propiamente dicha, con Colima, pero sin algunas otras provincias que eran subalternas a la Audiencia de Guadalajara; Yucatán, hasta que se creó la Audiencia de los Confines y Tabasco, en 1550.

2.- La Audiencia de los Confines, cuyo nombre definitivo fue de Santiago de Guatemala, con territorio de centroamérica, con Chiapas y Soconusco.

3.- Audiencia de Guadalajara, cuyo territorio comprendía la Nueva Galicia, con algunas provincias que antes pertenecían a la Nueva España, la Nueva Vizcaya, Nuevo México y las Californias.

La audiencia de México estaba compuesta de un regente y 10 oidores que formaban dos salas para los negocios civiles y otra con 5 alcaldes de corte para los criminales. La de Guadalajara, de una sola sala con 4 oidores, el regente y un fiscal⁽¹⁾.

El Tribunal de la Acordada, compuesto por un capitán, tenientes y comisarios, se encargaban de ejecutar, sin dar

¹⁾ López Rosado Diego., La burocracia en México. Pág. 90.

cuentas de sus sentencias a la Sala del Crimen. Este tribunal funcionó 105 años (1703-1808).

Las reformas borbónicas cancelaron una forma de gobierno e impusieron otra, entre estas reformas se encuentra; la reducción de la fuerza del clero regular, prohibiendo la fundación de nuevos conventos en América, la expulsión de los jesuitas de todos los dominios Americanos, los mineros fueron favorecidos con la creación de un tribunal especial, la fundación de un banco y de una escuela de minería.

Crearon el ejército, el que se convirtió en una corporación privilegiada.

A pesar de las diferencias que se presentaron durante la época colonial, puede afirmarse que el imperio español siempre mantuvo sus finalidades de explotación económica y la evangelización.

II.2. Los misioneros.

El establecimiento de las órdenes religiosas, vino a suavizar en parte la situación que guardaban los nativos en la colonia, ya que los eclesiásticos captaron la necesidad de éstos de sentirse como seres humanos útiles de una verdad y una fe nuevas.

El contacto espiritual de los religiosos con los naturales les permitía mantener un nivel de objetividad y sentido humano frente a los representantes de la Corona, a los empresarios y a los mercenarios.

Las órdenes religiosas en la Nueva España, representaron un importante proceso de transformación no solo por la propagación de la fé cristiana y el culto católico entre naturales, sino por la poderosa influencia que ejercieron en la vida social y política de la colonia.

"Manifestose esa influencia desde los primeros días de la Conquista, no tanto por el ascendiente que en el ánimo de Cortés y de otros gobernantes tuvieron los religiosos para dirigirse en sus trascendentales determinaciones, sino más señaladamente porque las cartas e informes que enviaban a los monarcas, a los señores de los Consejos de Indias y de Castilla y a los personajes de mayor valimiento en la corte, eran parte muy principal en los fundamentos en que se apoyaban los pareceres de los consultores de la corona y las resoluciones de los reyes". (2)

La influencia de los eclesiásticos se manifestó desde los primeros momentos de la conquista, pues a pesar de la resistencia de los encomenderos sus palabras eran escuchadas. El choque de las ideas evangélicas de los religiosos que predicaban la libertad y el buen trato a los indios ocasionaron luchas ente los hombres de la iglesia y los colonos españoles. Entre los primeros trabajos de los misioneros está el de Fray Pedro de Gante quien fundó la primera escuela de Nueva España, en donde con gran paciencia se enseñaba a leer, a escribir, a cantar, a tocar algunos instrumentos musicales y la doctrina cristiana.

2) Rofer, Francisco Compendio general de México a través de los siglos. Tomo III. Pág. 223.

En 1524, llegaron a México los franciscanos, que uniéndose a los ya existentes en el país, se organizaron y dividieron para formar cuatro centros de predicación; partieron a Texcoco, Tlaxcala, Huejotzingo y otros más, se quedaron en México.

En 1526, entra a México una orden de dominicanos, los que fundaron rápidamente muchas casas por los alrededores de México en los pueblos de Chimalhuacán, Coyoacán, Chalco, Huastepac y otros.

Tanto los franciscanos como los dominicanos tomaron parte e influyeron en cuestiones sobre la libertad de los indios y las encomiendas, lo que causó descontento en la colonia.

Estas órdenes buscaban el alivio de los pueblos, de las familias, llevaban consuelo e instrucción, suplicaban a los monarcas españoles justicia y respeto al derecho natural.

"Los dominicanos, lo mismo que los franciscanos tomaron con gran calor las cuestiones políticas o administrativas que se agitaban en la Nueva España, y haciendo del pulpito una tribuna, demandáronse en sus sermones atacando rudamente a los gobernantes. La reina dirigió una cédula a los priores de los monasterios de Santo Domingo, previniéndoles que cuidasen de amonestar a los predicadores, para que no dijeran palabras escandalosas de las que pudieran seguirse pasión o diferencia alguna". (2)

En el año de 1533, llegaron a México los primeros religiosos

2) Ibid., Pág. 233.

agustinos quienes se unen a la empresa de los franciscanos y dominicos en defensa de los indios.

El verdadero trabajo de los misioneros empieza en el momento en que se internan en las regiones más pequeñas, menos ricas y más apartadas, las que no representaban una fuente de riqueza para los conquistadores, es aquí donde estableciendo contacto con los naturales, les empiezan a enseñar nuevas formas de vida y el Evangelio.

La labor misional fue muy lenta en estas comunidades o reducciones, ya que estaban ubicadas entre la civilización de conquista y las zonas de naturales no sometidos, lo que ocasionaba dificultad para su organización. Los misioneros lucharon para que estas reducciones no tuvieran contacto con los españoles insistiendo en que permanecieran puras y al margen de los intereses económicos de la autoridad civil, como una organización comunal.

La actitud de los misioneros logró que los naturales se unieran a estas reducciones voluntariamente y así ingresar a una comunidad en la que el trabajo era obligatorio para todos y los productos comunales.

La función más importante del misionero fue ejercer como director de la comunidad y guía espiritual de los reducidos, sin embargo su actitud no se limitó a esto, enseñó el castellano, ejerció como médico, enseñó a leer y escribir y tuvo además la función civil y administrativa manteniendo el contacto con las autoridades coloniales.

II.3. Las cajas de comunidades indígenas.

Se considera que la caja de comunidad indígena es la institución más auténticamente mexicana; fue conocida también como caja de censo, esto se debe a que las operaciones de préstamo que efectuaban se les daba el nombre de censo en substitución del de préstamo.

La finalidad de estas cajas era formar un fondo común con los ahorros de los pueblos para atender sus propias necesidades, especialmente las de carácter municipal y las del culto religioso; en segundo término las de enseñanza, el cuidado y curación de enfermos, la previsión para ancianos y desvalidos, seguridad pública, caminos, regadíos, crédito y fomento de la agricultura.

El último punto no se puede asegurar a pesar de que la agricultura era la actividad principal de la época y de que en las leyes correspondientes se especificara que las propiedades de los indios tenían que entrar en las cajas de comunidades para el beneficio común. Asimismo, tampoco se puede considerar como finalidad de estas cajas los gastos destinados para servicios públicos tales como: guardias, edificios públicos, etc. Se puede considerar que el origen de las cajas de comunidades indígenas fue la organización comunal de los pueblos prehispánicos y que su adaptación a la vida colonial fue debido a que representaba formas similares acerca de los antecedentes peninsulares sobre la distribución de las tierras y gastos municipales.

"En España, desde los Reyes Católicos a Carlos IV. lo mismo

que en los pueblos de la Triple Alianza, se reconocía y respetaban las desigualdades sociales. Pero estas desigualdades sociales atemperadas en Europa por el Renacimiento y su influencia sobre la organización municipal y en el imperio azteca moderadas por la organización comunal de sus pueblos, permitían el florecimiento de instituciones del tipo de las cajas de comunidad indígenas". (4)

En el imperio azteca, el emperador era la autoridad suprema y a su alrededor se agrupaban, en diferentes jerarquías, los representantes, del poder divino. En el primer término, los guerreros de alta categoría, y en segundo lugar la nobleza en general, representada por las familias de abolengo y finalmente el pueblo con una variada enumeración de clases en las que se reflejaba muy claramente la distribución de la tierra, esta escala de jerarquías solo difería de la europea en los títulos.

La propiedad de la tierra entre los pueblos a través del calpulli, o sea, la tierra destinada a sus necesidades personales, pero manteniendo la nula propiedad del mismo calpulli, o sea, el conjunto del pueblo o grupo emparentado que lo formaba, fue perfeccionada en el altepletalli. Del producto de estas tierras salía lo necesario para cubrir los gastos públicos del pueblo o comunidad y los del tributo que debían pagar. Estas tierras, a diferencia del calpulli no estaban cercadas y su goce era general, debiendo ser trabajadas por todos los miembros del

4) Lamas, Adolfo. Seguridad social en Nueva España. Pág.72.

calpulli en horas determinadas.

El altepletalli fue la vision original de la caja de comunidad indigena muchos siglos antes de la conquista española.

II.4. Las cofradías.

La cofradía fue una institución que tuvo como función la asistencia de sus miembros y de los familiares de éstos, en las eventualidades de la vida, especialmente en los casos de enfermedad o muerte.

El objetivo de cubrir riesgos eventuales de la familia, asociándose para asistir mutuamente entre grupos de vecinos o de personas vinculadas al mismo medio o gremio, se lograba a base de cotizaciones, cuotas, multas o en diferentes formas de participaciones, en las que se contaba incluso, pagos en especie o prestaciones de trabajo. El nacimiento de las cofradías estuvo ligado a estos orígenes humildes y más que muchas otras instituciones cuya finalidad fue la asistencia mutua, las cofradías fueron un caso particularmente notable por sus características mutualistas entre grupos de obreros y artesanos especializados en un mismo oficio.

En la antigüedad el mutualismo fue generado principalmente por el impulso religioso, teniendo como base un espíritu de sociabilidad, o de reunión de conjuntos humanos más o menos homogéneos por razones de localización o de afinidades laborales. Esta asociación o mutualismo inicialmente operó en forma voluntaria y con un carácter estrictamente pío. La cofradía nació

de la existencia de un artesanado libre, urbano, de cierta importancia, donde se conservaba a la cabeza la industria textil que dió origen a la creación de conjuntos económicos independientes, necesitados de instituciones de asistencia semejantes a la cofradía o al gremio. Lo que hace más importante la existencia de este artesanado libre, es el contraste que representa respecto del artesanado no libre, dedicado en especial a las labores del campo y de la incipiente industria, resaltando así la importancia del artesanado libre y de sus características particulares de su forma mutualista de organización para asistirse.

Como complemento a los servicios asistenciales, la cofradía presto muchos otros, algunos completamente ajenos a sus finalidades pías y benéficas. Algunos de éstos incluían contingencias especiales como la de defender al cofrade y asistirlo en caso de ser inculcado por crímenes o por actos comprendidos dentro del código penal. Otros casos más acordes con las finalidades pías y benéficas. Algunos de éstos incluían contingencias especiales como la de defender al cofrade y asistirlo en caso de ser inculcado por crímenes o por actos comprendidos dentro del código penal. Otros casos más acordes con las finalidades de la institución eran el asistirlo en caso de pérdida de su trabajo, o de sus utensilios para el mismo.

Los reglamentos y normas de operación de esta institución fueron cambiados en formas notables con el transcurso de los siglos. En sus comienzos el carácter mutualista fué cerrado,

donde los cofrades pagaban una cuota especial en caso de que alguno de sus miembros necesitara ayuda por enfermedad o muerte.

Esta forma primitiva de mutualismo de asistencia, fue tomando con el tiempo el carácter más técnico de seguro, con la fijación de una cuota regular periódica que permitió formar una reserva que cubriera los gastos de asistencia por enfermedad o los de entierro. Es por esto que podemos considerar que la asistencia social, operada en forma institucional tiene como antecedente el mutualismo.

Los servicios de las cofradías fueron transformándose, hasta llegar al punto de que estas constituían y sostenían sus propios hospitales. Esto fue muy notable en Nueva España, donde prácticamente todos los hospitales se sostenían con los recursos económicos de las cofradías.

Se dice que en la Nueva España, la ley agrupaba a los artesanos en gremios y la religión los agrupaba en cofradías, considerando que éstas estaban unidas por el culto y tenían su santo patrono. Las cofradías fueron en todo momento consecuencia directa de la iglesia y de las finalidades pías de grupos religiosos.

En Nueva España, se reconoce como la más antigua institución de beneficencia al hospital de "Jesús Nazareno", o como se le llamó desde sus comienzos, "De Nuestra Señora" o "De la Limpia de Nuestra Señora". Después de la organización de este hospital, se crearon muchos otros auspiciados siempre por la iglesia y sostenidos por la caridad y la organización comunal de las

cofradías. La creación de hospitales fue uno de los objetivos señalados por las autoridades eclesiásticas a los frailes que llegaban a América.

La jurisdicción de las cofradías estaba, tanto por disposición real como por mandato de la Jerarquía Católica, bajo la dirección, regalamentación y vigilancia de las diferentes órdenes religiosas. Fue posiblemente una de las instituciones más estrechamente vinculadas a la iglesia y tal vez la única dependiente de ella.

El origen de los recursos de las cofradías tenía diferentes fuentes:

De los gremios: los cuales que creaban sus propias cofradías, contribuían en forma importante, por medio de cuotas regulares periódicas y con cuotas extraordinarias en algunos casos, ingresos todos que permitían sufragar los gastos de mantenimiento de los servicios prestados. Se tenía como costumbre en las ordenanzas de los gremios, que las multas que se imponían a sus miembros se tomaran como contribución para el mantenimiento de la cofradía.

Donativos y legados; otros recursos de gran importancia fueron los legados o testamentos en favor de las cofradías que manejaban hospitales cofradías de gremios, pero en especial este tipo de recursos se destinaba a cofradías cuya finalidad era el mantenimiento de hospitales para la población siempre que no dependieran de un gremio específicamente.

Privilegios; era frecuente que en algunos casos las

cofradías dispusieran de privilegios otorgados directamente por la Corona o por las autoridades locales, interesadas en hacer funcionar de la mejor manera posible, los hospitales y lugares de asistencia que dependían de ellas.

Los privilegios otorgados fueron muy variados, pero más bien perduraron aquéllos que no representaban una deducción en los ingresos de la administración colonial o de la Corona, que permanentemente estaba en quiebra.

Se tiene conocimiento de que en muchos casos, en que las cofradías dependían fundamentalmente de estas aportaciones para la erección o terminación de algún hospital, el rey aceptaba contribuir con fuertes sumas de dinero.

Especiales; el uso de la mano de obra provista por las autoridades, para contribuir a la reparación y construcción de hospitales o locales dependientes de las cofradías, fue otro recurso con el que se contó.

Además de las contribuciones en especie y mano de obra, fue frecuente que los encargados de las casas dependientes de las cofradías; hospitales, dispensarios y colegios, tenían la obligación de solicitar limosna de la población para cubrir sus gastos personales y de los servicios que otorgaban.

Los servicios de asistencia y prevención que otorgaron las cofradías a sus miembros podrían quedar resumidos de la siguiente manera:

a) El mantenimiento de hospitales y lugares de asistencia médica.

b) Determinados tipos de ayuda económica para casos de enfermedad o vejez.

c) Ayuda técnica y comercial en el negocio y ayuda económica familiar en caso de fallecimiento del padre de familia.

d) Determinadas ayudas tipo general, referidas a necesidades temporales o calamidades pasajeras.

Los beneficios de las cofradías fueron en primera instancia sus miembros, siguiéndoles en orden los familiares que dependían del cofrade. La cofradía o por lo menos el servicio hospitalario y asistencial que dependían de ella, sobrepasaba los límites de cualquier distinción racial y de cualquier dependencia gremial, ya que ésta era una institución directa de la iglesia que tenía una dirección netamente pia con sentido primordial de caridad y de asistencia, el cual iba más allá de la organización rígida del gremio o del oficio.

La procedencia de los recursos deja establecido que esta institución nunca fue para privilegios, sino por el contrario, siempre impartió sus beneficios a la masa de la población en la que se incluían el campesino y todos los que ejercían liberes de la época.

II.5 Los Pósitos.

Otra institución más de previsión y asistencia durante la época colonial fueron los pósitos, cuyas funciones fueron muy variables pero se puede decir que su finalidad principal fue el almacenamiento de granos de trigo y de maíz en particular, para

prestarlos a los agricultores indistintamente para la siembra de las tierras y la atención de sus necesidades en época de escasez y también para ayudar al caminante que requería alimento.

Al pósito, como institución o cooperativa de previsión sostenida por créditos mutualistas para beneficio de los agricultores, no se les puede considerar que fuese su única actividad, ya que antes de esta finalidad, el pósito socorria al viajero proporcionándole alimento a buen precio.

Esta institución de mutualidad crediticia, fue importada por los españoles con el fin de resolver los posibles problemas naturales de la actividad agrícola. Pero fue precisamente la diversidad de características del medio ambiente, económicas y políticas de la Nueva España lo que no permitió que arraigara en estas tierras.

Esta institución no consiguió echar raíces en la Nueva España y su experiencia en nuestro suelo tuvo más carácter de una prueba o ensayo, que nunca pasó de esta categoría. Esto naturalmente, en lo que se refiere al aspecto de crédito agrícola; no así en cuanto a sus aspectos secundarios y diversos, como la alhóndigas, cuya iniciación y desarrollo llegó a tener mayor importancia.

II.6. Los montepíos.

La vida de los montepíos, viene a presentarse como una continuación de los servicios que prestaban los gremios y cofradías. Estos servicios de carácter asistencial fueron muy

variados. Su objetivo fundamental fue asegurar a la esposa e hijos, en caso de muerte del jefe de familia. En la mayoría de los casos este seguro se amplió con los de invalidez, vejez y enfermedad, adquiriendo la institución el carácter de seguridad social, cuando se trataba de montes de piedad oficiales y de pequeñas compañías de seguro cuando la organización era privada.

Los servicios de los montepíos se hicieron extensivos por orden real a todas las colonias de ultramar, dándoseles independencia económica y jurídica. Los grupos militares fueron los primeros en gozar de estos beneficios y después los demás funcionarios públicos de cierta jerarquía. Dicho servicio jamás llegó a las clases más necesitadas como lo eran los campesinos y el artesano, diferenciándose por esta razón de las cofradías y las hermandades de socorro. Los montepíos representaron un servicio para los grupos burocráticos, de ingresos más altos y regulares. Sin embargo alcanzaron gran éxito durante la Colonia ya que cubrían grandes sectores de servicios públicos cuyos comentarios favorecieron la actividad de los montepíos.

El primer montepío oficial fue el Militar, su finalidad fue socorrer a las viudas e hijos de los oficiales militares de todas clases. Operaba en todo el territorio metropolitano español y en todas las colonias de ultramar. La jurisdicción virtual quedaba en manos de un establecimiento que debía crearse en cada uno de los virreynatos, pero en todos los casos, las resoluciones se regían por la Junta del Montepío Militar de España.

"Habiendo considerado siempre como uno de los objetivos más

dignos de nuestra real consideración, el desamparo en que quedan muchas viudas de oficiales militares, después de que pierden a sus maridos en la gloriosa carrera de las armas, hemos procurado ejercitar por varios modos los efectos más sensibles de nuestra real piedad en favor de las que se hallaban en más urgencia; y aunque nuestro real animo, desde el ingreso y posesión de éstos dominios, fue siempre el de atender a todas con proporcionada y fija asignacion, además de las dos pagas que las dispensamos al fallecimiento de sus maridos, para que pudieran mantenerse con decencia todavia hemos debido ceder por algun tiempo a los vehementes impulsos de un designio tan piadoso para no inferir atraso a otras obligaciones nada menos forzosas de la corona, que exigian toda nuestra atención y cuidado, y la aplicación de sumas muy considerables de nuestro real erario. Consiguiente a estos principios y pensando siempre más al mayor alivio de las viudas de los militares, para redimir las de toda indigencia y que la pérdida de sus maridos les sea, en lo que cabe, más sufrible y menos dolorosa, y también para que los oficiales lleguen a conseguir los ventajosos casamientos que corresponden al honor y decoro de la milicia y a las proporcionadas y decentes pensiones que obtendrán sus viudas cuando lleguen a estar en este estado, no solo para ocurrir a su subsistencia, sino tambien para que puedan atender a la obligación que se les impone de la educación y enseñanza de los hijos con que quedaren hasta que lleguen a la edad de emplearse en nuestro real servicio los varones, y tomen estado las doncellas, hemos resuelto el establecimiento de un

monte de piedad" (2).

La dirección estaba a cargo de una Junta compuesta por el decano del Consejo de Guerra, quien fungía como director; por un subdirector de la clase de oficiales generales y por tres gobernadores Consejeros de guerra; además del contador, tesorero y secretario. El subdirector y los tres gobernadores eran elegidos por el rey, durando cuatro años en sus funciones. Se reunían una vez por semana en sesión, el contador, el tesorero y el secretario tenían voz informativa pero no de voto.

Para el funcionamiento del monte, se harían descuentos a oficiales generales y particulares de los ejércitos de mar y tierra y a los de plazas y castillos, a los ministros de guerra y hacienda.

Y además "a más de los fondos ordinarios pertenecientes a este monte de piedad, de los productos que fueron rindiendo los descuentos que se prescribirán a continuación, hemos resuelto asignar a su beneficio, como los señalamos por fija y perpetua dotación, los seis mil doblones anuales, que por lo pasado se han destinado para socorrer a las viudas de los militares: bien entendido que los señalamientos y consignaciones que estuvieren hechas actualmente sobre los seis mil doblones a dichas viudas, han de permanecer y continuarselas a pagar sin novedad alguna; y que a proporción que fueren vacando las citadas consignaciones,

(2) De Fonseca y De Urrutia Carlos, Historia General de Real Hacienda. T. IV. Págs 5-6.

con las muertes de las viudas o cualesquiera otras personas que las poseen, han de agregarse y quedar desde luego a beneficio del monte, hasta que de esta conformidad se verifique en el todo la entera incorporación de los mencionados seis mil doblones" (*).

El montepío conocido de ultramar, su verdadero nombre fue el de Monte pío de Ministros de Audiencia, Tribunales de Cuentas y Oficios de real Hacienda. Fue una derivación del Montepío de Ministerios, creado para todos los consejeros, magistrados y empleados de la administración civil y de justicia de la metrópoli.

La dirección del montepío quedó en manos de un director y de cuatro ministros, los que eran nombrados a voluntad del virrey de Nueva España. El director era nombrado por los oidores, debiendo ser el más antiguo o el más capacitado.

La junta se integraba con los otros cuatro ministros que deberían ser; uno de la Real Audiencia, o Sala del Crimen; otro del Tribunal de Cuentas; otro de los oficios Reales; y el cuarto el que arbitrarse el mismo virrey de las Reales Casas de Moneda, o Rentas de alcabalas, Tributos, Azogues, o Aduana de México, sucesivamente.

El director duraba cuatro años en el ejercicio de su mandato y los ministros dos.

*) De Fonseca y De Urrutia Carlos, Historia general de Real Hacienda. T. VI, Pág. 12.

"Fondos y caudales del monte.

Su primer fondo será el importe de una única media mesada del sueldo íntegro en todas las clases de ministros y empleados de que habla el reglamento, aunque no hayan tenido aumento y el de cualquier otro a quien en adelante se le de derecho al monte, y esta única media mesada se descontará, para que sea menos incómoda, en los doce meses del primer año.

Perisiones del monte y los casos y circunstancias en que tienen lugar.

A las viudas o pupilos de todos los ministros u oficiales que tengan acción al monte, siguiendo la regla de proporción que en España, y con respecto a los descuentos que se han de hacer en Indias, se les acudirá con la cuarta parte del sueldo que gozaban sus maridos o padres, en la plaza que sirvieron durante sus días, sin traer a colación comisiones, sobresueldos ni ayudas de costas" (?).

Existió también el montepío para invalidos el que atendía a los hombres de las tropas, se recogían a estos individuos en compañías de hábiles e inhábiles, otorgándoseles entre otras cosas alojamiento y vestuario.

" Uno de los cuidados que más interesa la atención de Su Majestad por impulso de real piedad y gratitud a los individuos de sus tropas, es el de que se atienda a su asistencia,

?) De Fonseca y De Urrutia Carlos. op.cit. T. VI. Pág. 101, 104.

consuelo y caritativo trato, con el amor y consideración de que son dignos por sus méritos y constancia en seguir la gloriosa carrera de las armas, para hacerse acredores a esta distinción: con estos piadosísimos objetos, se estableció en España la real ordenanza de veintiocho de Mayo de mil setecientos sesenta y uno, para que recogidos los inválidos en compañías sueltas de hábiles e inhábiles, disfrutaran de alivio, de alojamiento, vestuario y demas auxilios que en ella se expresan.

La fuerza de esta tropa a de consistir en docientas plazas, repartidas en tres compañías, dos de hábiles y una de inhábiles. La primera compañía de hábiles que deberá establecerse en México, se compondrá de sesenta y siete hombres, la tercera parte de sargentos y las dos restantes de soldados, incluso un tambor; la segunda de la misma clase, deberá existir en Veracruz, bajo igual pié; y la tercera de inhábiles en México, con setenta y seis plazas en los mismos términos que las demas"(*).

A los hombres acogidos en las compañías de hábiles se les asignaban tareas sencillas como guardas de las oficinas de hacienda, la casa de moneda, aduana, etc. A los inhábiles no se les asignaba ninguna labor a menos que ocurriese algo extraordinario que obligara a ocupar su ayuda.

Los ingresos para este monte provenían del descuento que se les hacía a todos los hombres pertenecientes al ejército.

*) De Fonseca y de Urrutia Carlos. op.cit. T. VI. Pág 181,182.

Sacro y Real Monte de Piedad de Animas, esta institución fue fundada en el año de 1774, y se estableció en el Colegio de San Pedro y San Pablo.

A diferencia de los montepios Militar y de Ultramar, este solo operaba en México, sin sucursales o filiales en el interior de Nueva España. Era el unico que operaba como erario, es decir, como monte de piedad de crédito, mientras que los otros eran montepios de previsión que funcionaban como el seguro moderno. También difería de los otros montepios en que era privado, funcionaba con presidencia del apoyo y del patrocinio del gobierno e independientemente de su dirección. Estas características, le imponían un campo de acción más limitado y el control directo de la junta de gobierno.

El fondo o capital del monte debía servir para préstamos en efectivo a cualquier persona, sin distinción de clases, rangos o cualidades, al punto que los pidiera, la cantidad que necesitara y sin usura. El fundador, D. Pedro de Ferreros, estableció que cada beneficiario, al devolver la cantidad prestada, hiciera alguna donación voluntaria según su agradecimiento, para sufragar los gastos.

II.7 Asistencia médica.

Traídos por los conquistadores para su servicio, los primeros médicos europeos establecidos en la Nueva España tuvieron escasa proyección profesional sobre la población indígena, a la que atendían sus propios médicos.

La instalación de hospitales e instituciones de beneficencia quedó manifestada en la real cédula de Carlos I, del 7 de octubre de 1541, en la que se ordenaba a los virreyes, audiencias y gobernadores, además de las autoridades eclesiásticas a fundar hospitales. "...que con especial cuidado provean que en todos los pueblos de españoles e indios de sus provincias y jurisdicciones se funden hospitales donde sean curados los pobres enfermos y ejercite la caridad cristiana".(*)

A partir de esto, durante el tiempo que dura la dominación española se suceden constantemente las cédulas reales que obligan a las autoridades y a la iglesia la fundación de hospitales.

El sostenimiento de estos hospitales correspondía principalmente a la jurisdicción real; los diezmos eclesiásticos por real cédula fueron asignados en una parte para el sustento de los hospitales.

" Con el alto objeto de que no falten rentas que sufragaran la subsistencia de los hospitales, donde acuden por el remedio de sus males aquellos pobres desválidos que acosados de las dolencias, no tienen otro asilo a que acogerse, aplicó la piedad de nuestros Monarcas, por la ley veintitres, título diez y seis, libro primero, en las nueve partes en que se mandó dividir la gruesa decimal perteneciente a las iglesias el importe de un noveno y medio, el cual ha percibido constantemente el hospital

*) Citado por Diego G. López Rosado en *La Burocracia en México, época virreynal*. Pág. 124.

que fundó en México el celoso desvelo de su primer diocesano D. Fray Juan de Zumárraga"¹⁰).

El Hospital Real y General de los indios llegó a contemplar un sistema administrativo a través del que se dirigía la asistencia a los indios, los reglamentos que se tenían estaban ordenados de la siguiente forma:

" Índice de los tratados que contienen las constituciones y ordenanzas del real hospital de naturales.

TRATADO 1o.

De los fondos de este hospital, y de la autoridad y facultades que en razón de ellos ha de tener la junta.

TRATADO 2o.

De otras facultades de la junta, y de su jurisdicción, y la del señor juez que deberá presidirla.

TRATADO 3o.

Del mayordomo administrador.

TRATADO 4o.

Del capellán mayor, y de los demás capellanes, y de sus obligaciones.

TRATADO 5o.

De otras obligaciones de ejercicios de los capellanes.

TRATADO 6o.

¹⁰, De Fonseca Fabian y de Urrutia Carlos. op.cit. T. V. pág.511

Del colector.

TRATADO 7o.

De los médicos.

TRATADO 8o.

De los cirujanos.

TRATADO 9o.

De los pacientes.

TRATADO 10.

De los mozos y mozas del servicio común.

TRATADO 11.

Del portero.

TRATADO 12.

Del proveedor.

TRATADO 13.

De los salarios" (**).

Los hospitales fundados en Mexico en la época virreynal fueron los siguientes: Hospital del Amor de Dios (1540); Hospital de la Epifanía o de los Desamparados (1582); Hospital de la Inmaculada Concepcion (1524); Hospital Real de los Indios (1553); Hospital de San Hipolito (1567); Hospital de Santa Fe (1532); Hospital de San Juan de Dios (1604); Hospital de la Santísima Trinidad (1631); Hospital del Divino Salvador (1700); Hospital Provisional de Nuestra Señora de los Milagros (1735);

**De Fonseca Fabian y de Urrutia Carlos. op.cit..T. VI Pág. 229 y 230.

Hospital de San Andrés (1779); Hospital de San Antonio Abad (1787); Hospital Provisional San Rafael (1737); Hospital Provisional de Santa Catalina Mártir (1737); Hospital Provisional de la Teja (1737) y Hospital de Terceros Franciscanos (1756).

La aparición de la primera ordenanza para el ejercicio de la medicina, favoreció el surgimiento del Protomedicato. Una figura típica de esta época, en la posición social de los médicos de la Nueva España era ya destacada, es Pedro López, uno de los primeros facultativos que recibieron su grado en la Real y Pontificia Universidad de México. Fundó el Hospital de San Lázaro para leprosos y después obtuvo del Ayuntamiento la autorización para establecer otro hospital, al servicio de negros libres, mulatos y mestizos pobres; este Hospital de los desamparados fue confiado más tarde a los hermanos de San Juan de Dios, tiempo después cambió su nombre por el de Morelos.

Con el desarrollo de la Universidad y el Protomedicato, los médicos novohispanos progresaron, desde el punto de vista profesional, durante los siglos XVII y XVIII.

La edad dorada para la medicina virreinal llegó durante la gestión del Conde de Revillagigedo, se fundaron establecimientos de instrucción ajenos a la iglesia, como el Colegio de la Paz, llamado actualmente de las Viscainas, la Real escuela de Cirujanos o Anfiteatro Anatómico, el Jardín Botánico y el Seminario de Minería.

II.8. La medicina comunitaria.

La primitiva ciudad de México carecía de urbanización higiénica y las numerosas acequias que la cruzaban recibían toda clase de desechos. El mercado que cada día se situaba en el Zocalo dejaba una cantidad apreciable de basura orgánica y las frecuentes inundaciones agravaban el problema sanitario; en una palabra, la capital del virreinato era tan insalubre como cualquiera de las metrópolis del viejo continente.

De esta manera, desde el principio fue forzoso que el Ayuntamiento se ocupara de la salud pública. Ante la necesidad de contar con asesoría médica de profesionales honrados y competentes, el Ayuntamiento designó protomédicos. Los que se encargaban de dar poderes a otras personas, para que vigilaran las actividades de los demás facultativos y se encargaran de cobrar multas que de acuerdo con un señalamiento previo, tuviesen que pagar quienes violaran las disposiciones en vigor.

Se ordenó entonces que ninguna persona que no fuera médico o cirujano examinado, osara de practicar tales oficios. Los grupos de supervisión de la atención médica comenzaron a ejercer su acción desde 1526, compuestos en un principio por el alcalde, el regidor y los diputados. Visitaban las apotecas y certificaban el buen estado de los medicamentos, su disponibilidad, así su correcta distribución y costo.

En esa misma época el Ayuntamiento fijó honorarios para los médicos, quienes desatendían tales disposiciones se hacían acreedores a multas en efectivo. En 1531, se reglamentó la

actividad de las parteras, quienes debían ser examinadas antes de recibir licencia para ejercer.

Para entonces se contaba con varios hospitales de religiosos y con los hospitales, que dependían del Ayuntamiento.

La integración del Protomedicato significó un adelanto importante para el ejercicio de la medicina. En esta organización, el decano de la escuela de medicina garantizaba la responsabilidad del tribunal: el catedrático de Prima, la materia más importante, aseguraba la competencia profesional, y el tercer miembro nombrado por el Virrey, respondía de la fidelidad a las autoridades de la Colonia.

El protomedicato contribuyó en numerosos aspectos a una mejor atención médica. Supervisaba las boticas y los medicamentos; protegía a los pacientes de posibles confabulaciones entre facultativos y apotecarios; pugnó por el perfeccionamiento de la cirugía y produjo un nuevo tipo de especialistas, el cirujano latino; atacó a charlatanes y parteras. Este tribunal cumplió honrosamente con sus funciones durante más de siglo y medio.

En los últimos lustros del Siglo XVIII, la riqueza generada por el incipiente florecimiento industrial permitió que comenzara a corregirse las principales deficiencias sanitarias de la capital de la Nueva España. Se edificaron acueductos para el agua potable, que antes era transportada en canoas y se construyó el desagüe de la ciudad, también se establecieron los servicios de limpia y se organizaron los mercados.

A lo largo de los siglos XVII y XVIII, por otra parte la fundación de los hospitales se extendió por todo el país y comprendió al menos las ciudades de mayor importancia para la época.

Al introducirse la conquista española, los sistemas de protección social empiezan a manifestarse de una forma distinta a la practicada por los aztecas.

Las instituciones que se crearon en la Nueva España, continuaron con las prácticas de seguridad social que se llevaban a cabo en la época prehispánica.

Los españoles trajeron consigo la idea del trabajo colectivo, introdujeron también la ideología del humanismo defendida y practicada por los religiosos en las colonias americanas, en este periodo la seguridad social se encontró presente en las cofradías, las que colectaban fondos entre los agremiados a fin de auxiliarlos en sus enfermedades y muerte, en las cajas de comunidades, en los montepios y los pósitos; instituciones que desempeñaban funciones de asistencia social.

Destaca en esta época la labor de los religiosos quienes contribuyeron también a la protección de los habitantes de la Nueva España a través de la creación de hospitales, casas de misericordia, practicando la limosna, el reparto de alimento, dando consuelo en la desgracia, etc.

Es necesario destacar que en esta época, si se dieron sistemas de protección social, si no en forma institucionalizada o claramente delineada como hoy en día, pero si útiles en su

momento a los hombres.

Se puede afirmar, que de alguna forma la corona española, manifestó interés por conceder cierto grado de protección a la población novohispana.

Con la Revolución Industrial se creó en el mundo entero un nuevo orden social que trajo consigo la aparición de una nueva clase, el proletariado, considerado como una mercancía. Esta clase contaba únicamente con el salario que recibía por su trabajo, el cual siempre fue insuficiente para cubrir sus necesidades mínimas de vida, propiciándose además condiciones completamente inhumanas de trabajo agravando los riesgos existentes, generalizando la enfermedad, se aumentó la insalubridad por el hacinamiento humano, se incrementó la mortalidad sobre todo la infantil y aparecieron los infortunios del trabajo industrial, el accidente y el desempleo.

El espíritu de agremiación y la continuación que existía todavía en el país de los sistemas de previsión y asistencia social heredados de la colonia, fueron el germen por el cual surgió el sindicato, organismo creado por el obrero para defender los intereses y lograr mejores condiciones de trabajo.

Las organizaciones sindicales expresan en sus demandas las necesidades de la clase trabajadora. Al ser planteadas ante el Estado comienza a operarse una transformación de la acción social estatal.

Esta concepción se concreta en leyes, programas, beneficios y servicios que permiten al Estado desarrollar los proyectos

hacia las comunidades. Tienen por objeto lograr el consenso de los individuos a través de acciones que demuestren una preocupación del Estado por proteger a sus habitantes.

Como veremos más adelante se presentan una serie de propuestas sustentadas en la idea de que la sociedad no puede rehusar al derecho que tiene de bienestar y al que todos sus miembros demandan.

" La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el gozo de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad ".

Jose Maria Morelos y Pavón.
Carta de Independencia
México, 1813.

CAPITULO III. MEXICO INDEPENDIENTE Y REVOLUCIONARIO

III.I. MEXICO INDEPENDIENTE.

III.I.1. La Constitución de Apatzingán de 1814.

La lucha de independencia fue un movimiento de masas en busca de libertad social y el derecho a mejores niveles de vida.

La inseguridad social del pueblo mexicano en 1810. se debía en gran medida a la brutal concentración de la tierra.

La vida independiente de México debió iniciarse bajo el signo propuesto por José María Morelos en el documento constitucional conocido con el nombre de "Sentimientos de la Nación", con la búsqueda de una nación socialmente justa en la cual fueran equilibradas la pobreza y la riqueza. Morelos sentó las bases de un programa de seguridad social, continuando el proceso de renovación social que iniciara Hidalgo, ampliándolo y practicándolo con el fin de proporcionar al pueblo una mejor situación.

Es en Apatzingán, en donde Morelos da término a la Constitución prometida, la cual es sancionada el 22 de octubre de 1814. "Firmaron este notable documento: don José María Liceaga por Guanajuato; don José Sixto Berdusco por Michoacán; don José María Morelos por Nuevo León; don José Manuel Herrera, por Tecpan; don José María Cos por Zacatecas; don José Sotero de Castañeda por Durango; don Cornelio Ortiz Zárate por Tlaxcala; don Manuel Aldarete y Soria por Querétaro; don Antonio José Moctezuma por Coahuila; don José María Ponce de León por Sonora;

don Francisco de Argandar por San Luis Potosi.

La Constitución de Apatzingán estaba dividida en dos partes: principios o elementos constitucionales y forma de gobierno. Contenia la primera, en seis capitulos, una serie de principios generales sobre la religion, la soberania, los derechos de los ciudadanos y las obligaciones de estos. La segunda, dividida en mayor número de capitulos, establecia la forma de gobierno, la manera de organizar este y las atribuciones constitucionales de cada uno de los poderes que lo ejercian" (1).

La Constitución de Apatzingan, no debe ser considerada como un conjunto de principios prácticos de gobierno, sino que más bien representaba el conjunto de las declaraciones de necesidades confirmando la existencia de un pueblo que proclamaba sus derechos.

En esta Constitución se observa ya un sentido de fraternidad, de justicia y de paz.

" Los constituyentes de 1814 comprendieron que si el hombre hace dimanar sus derechos de su naturaleza misma y que si ellos son esenciales a su existencia, esos derechos, que en el orden filosófico ocupan un lugar preferente, debian tambien ocupar el primero en el orden político, como el gran centro en cuyo derredor giran todas las instituciones dignas de la inteligencia humana. La soberanía nacional, proclamada en primera página de la

1) Riva Palacio, Vicente. México a través de los siglos.
T. V., Pag. 450.

Constitución de Apatzingan, era la consecuencia de la consagración de los derechos naturales, preexistentes a todo hecho social"(2).

En esta constitución se proclamó que la soberanía era inajenable e indivisible, se fijaron las atribuciones de cada uno de los poderes y en general se consignaron los derechos humanos a la libertad, a la igualdad, a la propiedad y a la libre emisión del pensamiento.

La Constitución de 1814, fue en ese momento el primer instrumento en el que proclamaban derechos a un pueblo que surgía a una nueva vida. En el capítulo V de esta constitución se establecían los derechos que podemos considerar como primarios en el campo de la protección y seguridad para los mexicanos en el ordenamiento de una vida institucional.

Tal como lo podemos observar en el " DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA LATINA en su CAPITULO V De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos:

Art. 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La integra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

2) Ibid. pág. 451.

Art. 25. Ningun ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Art. 26. Los empleados Públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene el derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.

Art. 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Art. 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Art. 29. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley.

Art. 30. Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declara culpado.

Art. 31. Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado sino después de haber sido oído legalmente.

Art. 32. La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable; sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la

misma haga necesario este acto.

Art. 33. Las ejecuciones civiles y visitas domiciliaria sólo deberán hacerse durante el día y con respecto a la persona y objeto indicado en el acto que mande la visita y la ejecución.

Art. 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan la ley.

Art. 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación.

Art. 36. Las contribuciones publicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa.

Art. 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

Art. 38. Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.

Art. 39. La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

Art.40. En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio

de la imprenta no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos. (2)

III.1.2. Desarrollo de Academias.

Al despuntar la vida independiente de México, en un momento que coincidió con corrientes renovadoras del pensamiento y del espíritu científico, la medicina experimentó cambios trascendentales, se consideran entre los más importantes el abandono de la medicina aristotélica en favor de los métodos experimentales y la fundación de la academia de Medicina, en esta época se introducen en México las principales innovaciones técnicas del momento, como la asepsia y la antisepsia, la anestesia general, la estadística médica y también las transfusiones de sangre.

Las instituciones de beneficencia de la América comenzaron a sufrir serios quebrantos económicos desde el principio del siglo XIX. El protomedicato fue suprimido y las cuestiones de orden sanitario quedaron bajo la responsabilidad de los ayuntamientos. En particular, los asuntos jurídicos de orden médico quedaron a cargo de los juzgados.

Debido a este cambio y a los trastornos consecuentes de la

(2) Riva Palacio, Vicente. México a través de los siglos. T.V. Pág. 780.

guerra de Independencia, los servicios médicos decayeron y se agravaron los problemas sanitarios por lo que, poco después de la caída de Iturbide, se promovió la reintegración del Protomedicato.

Hacia 1825, las funciones de los protomédicos se resumían así; negaban las licenciaturas para ejercer a quienes no acreditaran los estudios correspondientes; demandaban y multaban a quienes debiendo hacerlo se negaban a curar a los enfermos y a los que atendían enfermos y vendían medicamentos sin licencia.

Podían delegar su autoridad para hacer exámenes y visitas de rutina; tenían la obligación de vigilar la actividad de profesores; destinaban a los leprosos y dementes a sus respectivos hospitales; cuidaban que los cirujanos no ejercieran la medicina y que los médicos que no hubiesen practicado durante un año la cirugía se abstuvieran de hacer operaciones. Además se encargaban de que los cirujanos del ejército no curasen al público, perseguían a los charlatanes y tenían facultad de dictaminar sobre todo asunto relacionado con la práctica de la medicina.

El protomedicato fue suprimido en el año de 1853. Para sustituir este tribunal se constituyó una Junta Médica.

En la época de la Reforma, el Estado mexicano expropia a las Iglesias particularmente a la católica sus poderes y adquiere con esto la plenitud política, asume la responsabilidad de establecer la justicia social; entre las acciones que emprende está la de administrar los establecimientos de salud pública. En esta época

se eliminan las hermandades, cofradías y todo tipo de organizaciones que venían ofreciendo sistemas de protección y ayuda en forma ligada al clero.

Con las leyes de Reforma, el Estado lleva a cabo cambios trascendentales y se hace presente controlando el registro civil, la beneficencia pública, la salud, el matrimonio, la educación, etc. funciones hasta entonces manejadas por la iglesia.

En este período, se crearon nuevas instituciones administrativas: "la Dirección General de Beneficencia Pública, la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública, así como la Lotería Nacional. Estas entidades establecidas bajo las secretarías pero con carácter autónomo, nacieron para fortalecer el cuidado de la educación, la salud, la asistencia pública y la readaptación social, esferas de la sociedad tradicionalmente manejadas por el clero y que fueron conformando los núcleos de actividad y organización alrededor de los cuales se fue constituyendo la administración interna"^(*).

En 1872, Benito Juárez estableció el Consejo Superior de Salubridad Pública del Distrito Federal, facultado para actuar en los territorios federales, enmarcado en el ámbito de acción del Ministerio de Gobernación. Dicho Consejo estaba formado por cinco miembros; tres médicos, un farmacéutico y otro veterinario. Sus funciones eran las siguientes:

1) Dictar todas las medidas de salubridad pública en estado

^(*) Guerrero, Omar., El Estado y la Administración Pública en México Pág. 214.

normal y de epidemias; 2) inspeccionar hospitales, cárceles, panteones, establecimientos públicos, industriales o comerciales, y cuidar que los alimentos no estuvieran adulterados; 3) desempeñar las comisiones sanitarias que le encomendara el Distrito Federal; 4) inspeccionar teatros, boticas, fábricas de almidón y similares; 5) vigilar la administración de las vacunas; 6) formar la estadística médica del Distrito; 7) ponerse en relación con instituciones análogas de policía sanitaria. Así como la reglamentación de las obligaciones de los médicos del registro civil." (2)

En 1891 el Consejo fue reorganizado, y quedó integrado por un presidente, seis médicos higienistas, un abogado, un veterinarios, un farmacéutico y un ingeniero, el cambio más importante que sufrió fue que se le dió la categoría de autoridad sanitaria.

La secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia, decretada en 1861, hizo que éstos quedaran bajo la autoridad del gobierno, a través de la Dirección de Beneficencia Pública. Esta Dirección dependía de la Secretaría de Gobernación, y administraba las fincas, capitales, rentas y otros fondos que venían de hospitales, hospicios, casas de expósitos, establecimientos de caridad, excepto los que destinaban a la educación pública.

Esta institución se encargó del manejo de los recursos

²⁾ Guerrero, Omar., op.cit. pág. 291.

expropiados al clero católico; entre sus funciones se encontraba la de promover la mejora, aumento, fusión o supresión de los establecimientos relacionados, promover juntas de caridad, recaudar donativos, etc. los ayuntamientos también tenían funciones sanitarias pero únicamente se encargaban de casas de caridad.

La Dirección contaba con un director general, un contador, un tesorero, un oficial que se encargaba de visitas a hospitales, cuatro escribientes y un portero.

Esta Dirección presentó para el ámbito de la protección social un paso de gran importancia ya que en este momento el Estado toma entre sus funciones la de la asistencia pública la que hasta entonces se encontraba en manos del clero.

Esta institución desaparece en 1881 asumiendo sus funciones una sección de la Secretaría de Gobernación.

III.II. MEXICO REVOLUCIONARIO

III.II.1. El movimiento social de 1910.

Durante la primera mitad del siglo de existencia autónoma, el país no pudo disfrutar de un período suficientemente largo de tranquilidad por lo que todos los esfuerzos se dedicaron antes que nada a intentar la consolidación de un régimen político adecuado, en lugar de satisfacer las más elementales necesidades populares.

Porfirio Díaz en 1891, presentó el decreto sobre la administración pública el cual rigió durante su largo gobierno.

La organización de las dependencias encargadas de la administración interna quedó de la siguiente manera: Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y la Secretaría de Gobernación, esta última, se encargaba de la salubridad pública, beneficencia pública, hospitales, hospicios, escuelas de ciegos y sordomudos, casas de expósitos y asilos, montes de piedad, etc.

Cabe señalar de que a pesar de que en esta organización se atendía el campo de la asistencia social, durante el gobierno porfirista funcionó en torno a concesiones al capital extranjero olvidando sus deberes sociales y económicos.

En el régimen porfirista se presentaron algunos ordenamientos tendientes a promover una situación de asistencia a las clases necesitadas, las que empezaban a manifestarse en descontento, ya que es en este periodo cuando al desarrollarse en el país el capitalismo, se propició la aparición de grupos de asalariados. El nacimiento de esta clase obrera, cada vez más consciente de su situación y de sus derechos se manifestó mediante las constantes demandas de justicia y seguridad.

Las desigualdades sociales que cada vez eran más notorias durante el gobierno de Porfirio Díaz, propiciaron que los trabajadores se organizaran y adquirieran fuerza llegando a manifestarse en forma definitiva como en los casos de los trabajadores mineros de Cananea en 1906, los obreros textiles de Río Blanco en 1907 y el movimiento ferrocarrilero de 1908, quienes protagonizaron los más importantes conflictos obrero

patronales de este periodo.

En esta época los obreros sufrían innumerables atropellos. La jornada de trabajo en las fábricas y en las minas comenzaba antes del alba y terminaba después de la puesta del sol.

El obrero textil llegaba a la fábrica a las seis de la mañana y salía hasta las ocho o nueve de la noche, salvo el sábado, día en que la jornada era más breve y terminaba a las seis de la tarde. Tenía dos periodos de descanso de cuarenta y cinco minutos; uno para el almuerzo y otro para la comida, en total los trabajadores pasaban en la fábrica catorce horas diarias.

Además de esto, se les hacían descuentos para pagar los gastos de diversas fiestas civiles y religiosas. Se imponían multas si su rendimiento era insatisfactorio.

"En Orizaba, en las fábricas de Rio Blanco, que eran las que pagaban los salarios más altos de toda la industria textil, el obrero podía ganar un máximo de 1.25 pesos diarios. En las minas de Cananea, que a su vez pagaban los salarios mineros más altos del país, el minero pasaba hasta 12 horas bajo tierra por un salario de 3 pesos, aunque unos cuantos elegidos que se ocupaban de otras labores llegaban a ganar 8.00 pesos diarios. En las minas de carbón de Coahuila, así como en las de Guanajuato Mining and Milling Company, los mineros solo ganaban 2.00 pesos diarios, salario que quizás era el promedio general. En México, los trabajadores calificados, tales como carpinteros, albañiles y otros percibían de dos a tres pesos al día y las mujeres, que

con frecuencia trabajaban en las fabricas el mismo número de horas era mucho peor" (6).

Era comun que los obreros pasaran su vida en asfixiantes talleres, inaceptables para los seres humanos, en las fábricas textiles, se aglutinaban hombres, mujeres y niños en lugares sin ventilación. Las viviendas en general eran absolutamente inadecuadas y hacian insalubre la vida del trabajador y la de su familia, es por esto que las enfermedades, epidemias y la peste causaban innumerables muertes en las filas obreras.

"La tasa de fallecimiento entre 1895 y 1911 alcanzó de 33 por millar, o sea casi el doble de la correspondiente a Estados Unidos. La tasa de muertes de la ciudad de México superaba la de El Cairo y la de Madras, porque la tuberculosis, la sífilis y la pelagra abreviaban la vida de los obreros, mientras la silicosis atacaba los pulmones de los mineros. En Pachuca, todas las minas de la zona estaban infectadas de lombrices intestinales, que luego se transmitieron a los habitantes de la ciudad (7).

El carácter del movimiento obrero se vió ilustrado como ya se mencionó por los acontecimientos de más relevancia en esa época; la Huelga de Cananea trastorno las operaciones de la minería, principal actividad y fuente de ingresos de la República. Los mineros de Cananea, emprendieron la lucha contra

6) Ruiz, Ramón. "Situación, organización y movimientos obreros". Cien años de lucha de clases en México. Pág. 91.

7) Ibid. Pág. 95.

la Compañía norteamericana Cananea Consolidated Copper Company en la que desempeñaban sus labores en condiciones desfavorables para su salud y sus necesidades económicas. Exigían entre otras cosas un salario mínimo, trato humanitario y la jornada de ocho horas.

La respuesta a estas peticiones, fue la masacre del pueblo y la aprehensión de los dirigentes del movimiento.

La huelga de Cananea tiene trascendencia histórica porque puso de manifiesto la fuerza que las organizaciones obreras iban adquiriendo, porque enarbolaban por primera vez la demanda de ocho horas como jornada máxima.

La huelga de Rio Blanco, paralizó el mayor centro de manufacturas textiles, que era la industria más altamente desarrollada de México cuyas fábricas más grandes eran las de Rio Blanco y Santa Rosa del estado de Veracruz, este fue un movimiento producto también del descontento de los obreros al imponérseles un reglamento general de trabajo que prohibía toda organización, y que culminó con otra represión feroz por medio de las armas.

Las condiciones de vida materiales de los obreros textiles eran sumamente difíciles, los salarios eran aproximadamente de 50 a 75 centavos diarios, la jornada era de trece horas de labor, los salarios eran diferentes por el mismo trabajo, se explotaba extremadamente a las mujeres y a los niños, se les descontaban dos pesos semanales por concepto de renta de un cuarto miserable, en fin existía todo un sistema de sometimiento de la clase obrera.

Por otro lado, los ferrocarriles donde se efectuó la tercera gran huelga, representaban uno de los servicios esenciales de la Republica, el desarrollo económico exigía un sistema moderno de transporte, esto siempre fue reconocido por Porfirio Díaz, casi no había fábricas que no se hallara junto a una línea de ferrocarril, las locomotoras unían a todas las regiones importantes de la Republica con la capital y con los puertos a través de los cuales se exportaban las materias primas mexicanas.

La crisis financiera internacional de 1907, cuyos efectos acababan de sentirse en México, dañó tanto la minería del cobre como los transportes. El precio del cobre se precipitó. En los ferrocarriles, la disminución de los embarques y de los ingresos, que afectó principalmente a las rutas hacia el norte, contribuyó a que los salarios siguieran siendo bajos a pesar del aumento del costo de la vida. En esta huelga se manifestó particularmente la hostilidad contra el extranjero.

Todo este ambiente de movimientos sociales estuvo fuertemente influenciado por la corriente periodística de oposición a la dictadura porfirista; dentro de esta corriente desempeña un papel fundamental el periódico "Regeneración", fundado en 1900 por los hermanos Flores Magón. Este periódico a los pocos meses de fundado se convirtió en un agitador, educador y organizador colectivo, las ideas manifestadas en él, coinciden con la invitación al Partido Liberal Camilo Arriaga.

En 1905, Ricardo Flores Magón encabeza la dirección del Partido Liberal Mexicano, dando a la publicidad en 1906 el

Programa del Partido Liberal, que definía toda una nueva posición orientada a organizar la lucha por el cambio del Estado Mexicano en su sistema social; ya no sólo se pretendía el derrocamiento de Porfirio Díaz, esta nueva política era el resultado de la vinculación con el movimiento obrero y campesino.

El programa del Partido Liberal Mexicano proclamaba importantes reformas entre las cuales ya se podían encontrar aspectos importantes en el campo de la Seguridad Social, como se puede ver en el siguiente apartado.

PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL

"... Capital y trabajo

19. Establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$ 1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

20. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.

21. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patrones no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.

22. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.

23. Obligar a los dueños de las minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que presente seguridad a la vida de los operarios.

24. Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higienico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios.

25. Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes del trabajo.

26. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.

27. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los mineros.

28. Prohibir a los patronos, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo.

29. Hacer obligatorio el descanso dominical^(*).

Al tiempo que en los campos de batalla la Revolución iba cercandoy debilitando al ejército federal, en los lugares en que lograba imponerse, se iniciaban los ensayos para establecer una legislación sobre temas de previsión laboral en general y de seguros sociales.

^(*) Colmenares M. Et. Al. Cien años de lucha de clases en México. Rec. Pag. 324-325.

Cada uno de los grupos revolucionarios que aparecieron en el país, proponía su propio programa de acción, todos con puntos acerca de la reivindicación social.

Es de esta forma como a través de las diferentes manifestaciones sociales del pueblo mexicano se va creando en el gobierno una conciencia acerca de las necesidades de justicia social que prevalecía en los mexicanos.

Los primeros intentos de iniciativa de leyes en los que se proponían ciertas reformas en beneficio de los trabajadores, hasta llegar a la promulgación de la Constitución de 1917, son los siguientes.

En 1904, José Vicente Villada en el Estado de México presentó una Ley de Accidentes de Trabajo, en la exposición de motivos de esta ley se hacían reflexiones acerca de las condiciones que afectaban la salud de los obreros y sus familias, se sugería también a los empresarios la necesidad de mejorar la habitación y la alimentación de los trabajadores.

LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO

ESTADO DE MEXICO

30 DE ABRIL DE 1904

... Conforme a la iniciativa del Ejecutivo, el obrero que sufriera un accidente por causa de trabajo, tenía que comprobar, al ejercitar su acción contra el que recibía sus servicios,

primero la existencia del daño físico y después, que éste había sido causado sin culpa ni imprevisión de su parte. Se ve claramente cuán difícil era para la víctima de una desgracia una prueba de esa naturaleza, pues por una parte, podría muy bien suceder que cayera sin conocimiento al sufrir la lesión y no podría entonces precisar quienes fueron testigos del accidente, ni reconstruir éste, o bien que no encontrara quien depusiera con sinceridad en contra del patron, por el respeto que éste inspira a sus empleados o por que así se los exigiera en cambio del trabajo que les proporcionara. Fácil era vencer esta dificultad imputando al patron los dos últimos elementos de prueba; pero ante aquella se presenta el principio general de derecho: "Actori incumbit probatio" sancionado por el artículo 1456 de nuestro Código Civil y no era posible contrariar, por más deseos que hubiera de proteger al obrero, esta prescripción reconocida por todas las leyes de los pueblos cultos de la tierra.

En vista de todo esto, las condiciones se resolvieron a aceptar las disposiciones de la Ley Belga sobre reparaciones de los daños que resultan de los accidentes del trabajo, sancionada por Leopoldo II el 24 de diciembre de 1903. Es indiscutible que esta ley es la más avanzada que se ha expedido en Europa y salvo una que otra tendencia socialista, es un monumento de la legislación moderna a ella tuvimos que recurrir y de ella tomamos el principio general de que todos los accidentes de trabajo dan derecho al obrero a exigir los auxilios a que venimos refiriéndonos y que estos accidentes se presumen legalmente como

sobrevenidos por el trabajo, mientras que no se prueba lo contrario. En este caso será el patrón a quien incumbe la prueba de que la obligación que se le demanda, se ha extinguido, como lo previene la parte final del artículo 1456 de Código Civil.

El noble deseo de proteger al obrero y de ponerlo al abrigo de la miseria, en los casos de que sufra un accidente que le impida trabajar, no debe llegar al grado de desconocer los derechos de lo que reciben sus servicios y por lo mismo, no debe imponérseles obligaciones y cargas que serían más o menos pesadas o injustas. Es bien sabido el abuso de los menestrales para dilatar las curaciones de las lesiones que sufren. Abuso de que puede ser cómplice el curandero que lo asiste y que en último análisis es fomentado, necesariamente, por las pésimas condiciones de higiene en que vive nuestro pueblo. Una lesión que, atendida en un hospital por un facultativo apto y honrado, puede dilatar en sanar pocos días, se prolongará largo tiempo si el enfermo vive en una pocilga si su alimentación es inadecuada y se vale de un inepto para que lo atienda. Por estas razones hemos creído conveniente adicionar el artículo 1787 del Código Civil con las siguientes disposiciones:

I. Cuando las empresas tengan establecido un hospital con servicio médico y farmacéutico, podrán exigir que el obrero se cure en dicho hospital.

II. Podrán permitir que el enfermo se cure en su casa designando el médico que debe asistirlo y

III. Podrán los que reciben los servicios del obrero, exigir

que este pase al hospital civil pagando las estancias que en él se causen" (?).

En el estado de Nuevo León, en el año de 1907, Rodolfo Reyes presentó un proyecto de ley minera, proposición que tenía por objeto hacer efectivas las indemnizaciones a la familia del trabajador sin detenerse a considerar si ésta se constituía o no de acuerdo con la legislación civil. Se planteaba también la posibilidad de convertir en materia federal la legislación del trabajo, la cual hasta entonces, se había considerado como una facultad de los estados, y se regía por medio de disposiciones contenidas en los respectivos Codigos Civiles.

En general el proyecto de Rodolfo Reyes se encaminaba a brindar ciertas garantías a las familias de los trabajadores que sufrieran algún accidente, pero siempre bajo una serie de requisitos.

PROYECTO DE LEY MINERA

19 DE FEBRERO DE 1907

" CAPITULO IX. De las responsabilidades por accidentes mineros.

Articulo 166.- Los explotadores de minas ya sean de las que

*) Ley de accidentes de trabajo de José Vicente Villada de 1904. El Seguro Social en México. Antecedentes y legislación. Convenios, recomendaciones, resoluciones y conclusiones en materia internacional. Pag.12

requieren concesión para ser explotadas, ya sean las que no la necesiten, siempre que su explotación requiera trabajos mineros propiamente tales, serán responsables civilmente de todos los accidentes ocurridos a sus empleados y operarios en desempeño de su trabajo o con ocasión de éste.

No dan origen a responsabilidad civil del explotador los accidentes que se deban a alguna de estas causas:

I. Fuerza mayor, extraña a la industria de que se trata.

II. Negligencia inexcusable o culpa de la víctima.

III. Intención de la misma víctima de causarse daño" (10).

Estas timidas reformas propuestas por funcionarios del regimen porfirista, en realidad no ofrecian al trabajador la posibilidad de alcanzar un minimo de bienestar ya que sus carencias no sólo se derivaban de los accidentes de trabajo sino de un régimen de explotación.

Las diversas organizaciones laborales que fueron surgiendo y

10) Proyecto de Ley Minera de Rodolfo Reyes. El Seguro Social en México, Op. cit. Pag. 25.

en las cuales participaban dirigentes de diversas ideologías, coincidían en afirmar la necesidad de llevar a cabo reformas para modificar la situación de los obreros y la propiedad de los bienes de producción.

Entre estas agrupaciones se encontraban "La Confederación de Obreros Católicos que en 1912 agruparon a 20.000 trabajadores. la Mutualista Obrera de la Ciudad de México contaba con 7.212 socios y la Sociedad de Obreras tenían agremiadas 3.275 trabajadoras"⁽¹⁾.

En 1912 se fundó también la Casa del Obrero Mundial, es indudable que la fuerza política de estas agrupaciones influyó extraordinariamente en la creación del Artículo 123 de la Constitución de 1917.

En 1913 se presentaron dos proyectos de reformas laborales ante la Cámara de Diputados; en ambos se proponía al Congreso la adopción de medidas protectoras del obrero, mediante leyes de carácter federal.

La diputación por Aguascalientes sostuvo la necesidad de reglamentar los riesgos profesionales en toda la República, confundamento en consideraciones humanísticas.

PROYECTO PARA REMEDIAR EL DAÑO
PROCEDENTE DEL RIESGO PROFESIONAL

28 DE MAYO DE 1913

" De la Diputación de Aguascalientes:

⁽¹⁾ El seguro social en México, Op.cit. pág. s/n.

Señor:

Someto a su consideración de vuestra soberanía un proyecto para remediar, en cuanto sea posible, la triste condición del obrero que sufre daño en su persona al prestar el trabajo que ha de producirle el pan de su familia.

Las condiciones de la industria moderna son tales, que el daño es casi inevitable, por lo cual ha sido necesario procurar un alivio a la condición del que se encuentra en peligro.

Diversa de las leyes que en otros países rigen a este propósito, la que inicio adopta una base que les es peculiar: cargar al costo de producción el auxilio pecuniario que ha de recibir el lesionado o su familia. Los motivos que fundan ese modo de considerar la cuestión y de resolverla, serán expuestos ante esta honorable Cámara si concede a la iniciativa su benévola atención, como es de esperarse de su ilustración y sentimientos humanitarios.

10. Son a cargo de cada empresa la asistencia y la indemnización del daño que sufra el obrero en empleo, al que le será compensado en los términos de la presente ley, cuyos beneficios no son renunciables, ni pueden ser disminuidos por contrato alguno

80. Para hacer efectivos los beneficios de la presente ley, será creada la Caja del Riesgo Profesional, alimentada con las contribuciones que, con cargo a costo de producción, enterarán los patronos de las industrias.

Para garantizar la asistencia y alimentos que ordena el

artículo 6o. cada patrón, empresario o contratista, depositará en la Caja \$ 1.00 pero por cada uno de los obreros que ocupare; repondrá el depósito, según el número de obreros empleados, cada vez que hubiere sido tomado algo de él para atender algún lesionado, o lo aumentará si empleare mayor número de obreros; pero no podrá retirarlo, aún cuando suspendiere temporal o definitivamente su empresa, o se apartare de ella, casos en los cuales quedará el monto de los depósitos a beneficio del fondo de reserva de la Caja.

Para el servicio de las pensiones alimenticias establecidas en los artículos 6o. y 7o. cada patrón enterará la prima necesaria en la Caja para crear pólizas impersonales por pensión vitalicia de \$ 3.00 pesos diarios, a razón de una por cada cien pesos acasillados o fracción menor que empleare una industria agrícola; de dos por cada cien artesanos o jornaleros o fracción menor que emplearen las industrias de construcción y las que preparan, producen o manufacturen artículos de alimentación, de vestido o de mobiliario; y de cinco por cada cien obreros o fracción menor de los que empleare cualquier otra industria.

Cuando fuere aplicada alguna pensión a algún beneficiario o aumentare el número de obreros empleados en la industria, el patrón tendrá que comenzar a exhibir la prima necesaria para mantener en vigor el número de pólizas que establece el inciso precedente. Si disminuye el número de operarios, podrá suspender el servicio de primas correspondiente al número de pólizas proporcional a la disminución. Si clausurare el negocio, quedarán

a beneficio de la Caja del Riesgo Profesional las primas de pólizas no adjudicadas, para atender a las reclamaciones de pensión que pudieran presentarse dentro de un año y transcurrido el año para el fondo de reserva.

llo. La Caja del Riesgo Profesional, para garantía de la asistencia y el servicio de pensiones, quedará establecida en el Nacional Monte de Piedad y será girada por el director y la Junta Gubernativa.

Los fondos que recaude serán invertidos en las operaciones prendarias de dicho establecimiento, el que prestará el servicio sin costo para la Caja y le abonará un interés de cinco por ciento anual sobre saldos diarios. Ese interés, el importe de las pólizas no adjudicables después de un año de clausurada la empresa, el fondo de garantía, el de las empresas clausuradas y cualquier otro aprovechamiento formará un fondo de reserva destinado a servir pensiones a inválidos, cuando el importe de las pólizas tomadas no bastare para aliviar todos los accidentes ocurridos" (12).

El segundo proyecto presentado por un grupo de renovadores, propuso una serie de reformas al Código de Comercio de 1894 las cuales implicaban la actividad de legislador federal en materia de trabajo. Pretendían ampliar el campo de protección a los trabajadores, que se hallaba restringido hasta aquel entonces y

¹²⁾ Proyecto de ley para remediar el daño procedente del riesgo profesional. El seguro social en México, Op. cit. pág. 28-32.

en muy pocas entidades, a las normas referentes a riesgos profesionales los renovadores proponían una serie de medidas, que podían considerarse antecedentes de las prestaciones sociales; se obligaba a los patrones a proporcionar habitaciones sanas y cómodas a los trabajadores, e igualmente artículos de primera necesidad al precio corriente. En caso de fallecimiento de algún familiar, el empleado tenía derecho a recibir un anticipo hasta por la mitad del sueldo de un mes, sin tener que pagar rédito alguno.

" PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL ARTICULO 309
DEL CODIGO DE COMERCIO

Artículo 1o. Se reforma las fracciones VII y XXII del artículo 75 y el artículo 309 del Código de Comercio en los términos siguientes:

Artículo 75. La Ley reputa actos de comercio:

VII. Las empresas agrícolas, de fábricas y manufacturas:

XXII. Los contratos y obligaciones de los aprendices, trabajadores y empleados de los comerciantes, en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a sus servicios.

Artículo 309. Se reputarán factores los que tengan la dirección de alguna empresa o establecimiento agrícola, fabril o comercial, o estén autorizadas para contratar, respecto a todos los negocios concernientes a dichos establecimientos o empresas, por cuenta y nombre de los propietarios de las mismas.

Se reputarán dependientes los que desempeñen constantemente alguna o ningunas gestiones propias del comercio, en nombre y por cuenta del propietario de éste.

Se reputarán trabajadores los que ejecuten trabajos físicos relacionados directamente con la producción o con el giro o negociación del comerciante que los ocupe.

Se considerarán aprendices los que por retribución o gratuitamente se obligan a prestar un trabajo manual, a fin de que se les enseñe prácticamente un oficio o industria.

Artículo 2o. Se adiciona el capítulo II del título III, libro 2o. del mismo Código de Comercio, con las disposiciones siguientes :

Artículo 1o. Los contratos que se celebran entre el principal y sus factores, dependientes, trabajadores y aprendices, se harán constar por escrito, el que se extenderá por duplicado, quedando un ejemplar en poder de cada contratante.

Si alguno o ambos contratantes no supieren firmar, lo hará a su ruego otra persona ante dos testigos, que también firmarán el documento.

Artículo 2o. En los contratos entre el principal y sus dependientes, trabajadores y aprendices, se expresará :

I. El servicio o servicios que cada uno de ellos debe prestar.

II. El tiempo que diariamente deben durar esos servicios, el que no excederá de diez horas en el día y de ocho durante la noche, bajo las penas que establecieren los reglamentos administrativos.

III. El sueldo, salario o jornal que se conviniere y los términos en que deba ser pagados.

IV. La duración del contrato .

V. Las demás estipulaciones que las partes estimen convenientes.

Artículo 4o. El contrato de prestación de servicios celebrados entre el patrón y sus empleados, trabajadores y aprendices, obliga al primero :

II.- A dar a los dependientes trabajadores y aprendices, habitaciones sanas y cómodas, siempre que tuvieren que permanecer en el campo o en el lugar inmediato a la fábrica o talleres en que presten sus servicios;

III.- A proporcionar a los empleados, trabajadores y aprendices, en el caso de habita la fracción anterior los artículos de primera necesidad para la vida al precio corriente de plaza, sin más cargos que los que estrictamente se erogaren para el cumplimiento

de esta disposición.

IV.- A anticipar hasta la mitad del importe del sueldo en un mes sin rédito alguno, en los casos de enfermedad o muerte de algunas personas de su familia"¹³).

En estos dos proyectos se puede decir que se encuentran antecedentes de la Ley del Seguro Social. " Los diputados de Aguascalientes imaginaron una Caja a cargo de los patrones, la cual contrataría con las compañías de seguros una serie de pólizas, que garantizarían el pago de las indemnizaciones a los obreros en caso de riesgo profesional. La Caja sería manejada por autoridades administrativas y engendraría una obligación subsidiaria por parte del gobierno en relación con los derechos de los trabajadores. Es decir, el proyecto consideraba la intervención directa del Estado en su calidad de administrador y no solo de legislador, como una necesidad para el cumplimiento de las leyes laborales"¹⁴).

La labor legislativa en materia social fue iniciada por los caudillos revolucionarios desde 1914, con el propósito de mostrar los aspectos más nobles e importantes de la revolución mexicana aspecto que muchas veces era ignorado por alguna parte del pueblo que solo veía en los combates la lucha por alcanzar el poder público.

¹³) Proyecto de Ley que reforma el artículo 309 del Código de Comercio . El Seguro Social en México. Op.cit. Pág. 35-37.

¹⁴) El Seguro Social en México. Op.cit. Pag.s/n.

Cándido Aguilar, Gobernador de Veracruz, estableció en este estado la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos quienes tenían derecho igualmente, a recibir alimentos más una indemnización por parte de la empresa, consistente en la totalidad del jornal, que cobrarían en tanto durara su impedimento. Los servicios médicos comprendían el establecimiento de hospitales o enfermería con el equipo médico necesario.

LEY DEL TRABAJADOR DE CANDIDO AGUILAR
ESTADO DE VERACRUZ 1914

"a) CONSIDERANDO que uno de los propósitos primordiales de la revolución es el mejoramiento de la condición económica y social de las clases obreras, promoviendo, por medio de una legislación adecuada, no sólo en el fomento del trabajo y su debida retribución, sino también los medios encaminados a la conservación de la vida, salud y bienestar de los mismos obreros; y que a este fin se endereza principalmente la ordenación de preceptos que regulen las relaciones entre patronos y obreros.

CONSIDERANDO que si bien el trabajo dignifica al hombre y coopera con el capital al progreso de los pueblos, no es lícito permitir el debilitamiento de las energías físicas con menoscabo de la especie humana, y por tanto, debe el poder público dictar reglas cuya finalidad sea establecer el justo equilibrio entre

los intereses económicos en lo general y en lo particular de cada individuo.

... DECRETO NUMERO 11

Artículo Séptimo. Los patrones prestarán por su cuenta asistencia de médicos y medicinas a los obreros enfermos y les proporcionarán alimentos, salvo en caso de que las enfermedades provengan de conducta viciosa de los mismos. Igualmente los patrones proveerán a la subsistencia y curación de los obreros que hayan sufrido accidentes en el trabajo que desempeñen. Los obreros enfermos o víctimas de accidentes del trabajo, disfrutarán del jornal, salario o sueldo que tuvieran asignado, mientras dure el impedimento.

Artículo Octavo. Los obreros que trabajen a destajo o precio alzado, en caso de enfermedad o accidente en el trabajo, gozarán de la misma asistencia que previene el artículo anterior, y sus patrones les abonarán un salario por día equivalente al que disfrutaban los obreros que laboren a jornal o sueldo.

Artículo Noveno. Los propietarios de establecimientos industriales o de negociaciones agrícolas, mantendrán por su cuenta y para el servicio y asistencia de los obreros, hospitales o enfermerías dotados convenientemente de arsenal quirúrgico, drogas y medicinas, de médicos y enfermeros"¹³).

Rafael Zumbarn Capmany, en su proyecto de contrato de

¹³), "Ley del trabajo de Cándido Aguilar" . El Seguro Social en México. Pág. 41.

trabajo presentaba gran empeño en consignar, dentro de los reglamentos de talleres, las medidas de seguridad e higiene adecuadas para preservar la salud de los trabajadores. Además establece la obligación patronal de contar con los instrumentos y el personal necesario para impartir los primeros auxilios.

Por último, se considera deber de las empresas proporcionar habitación cómoda al obrero.

En 1915, fue promulgada por Nicolás Flores, gobernador del Estado de Hidalgo la Ley Sobre Accidentes del Trabajo en la que en los artículos 6 y 7 aparecen un antecedente directo de la Ley del Seguro Social.

LEY SOBRE ACCIDENTES DE TRABAJO ESTADO DE HIDALGO 1915

"... Artículo 6o. Las compañías mineras, propietarios de fábricas, talleres y los demás responsables de que habla el artículo 2o. de esta ley, podran sustraerse de la responsabilidad en que incurran por accidentes del trabajo, asegurando contra accidentes a los individuos de su dependencia, en algunas de las compañías que se dedican a esta clase de negocios, que sea de reconocida honradez y solvencia, a juicio del departamento del trabajo y previa aprobación del Ejecutivo del Estado.

Artículo 7o. En todo caso, los responsables de accidentes deberán asegurar a sus trabajadores contra siniestros, a razón de trescientos pesos cada uno sin perjuicio de erogar los gastos

de sepelio"¹⁶).

En Jalisco habían aparecido en septiembre y octubre de 1914, dos decretos, el primero de Manuel M. Dieguez y el segundo de Manuel Aguirre Berlanga en los cuales se legislaba sobre descanso obligatorios y salarios.

En 1915, el 28 de diciembre Aguirre Berlanga estableció una serie de medidas entre las que destaca la creación de una sociedad mutualista reglamentada por una serie de organismos descentralizados, que llevaban el nombre de Juntas Municipales, integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y el Estado.

REFORMA A LA LEY DEL TRABAJO DE
MANUEL AGUIRRE BERLANGA

"MANUEL AGUIRRE BERLANGA, gobernador interino del Estado Libre y Soberano de Jalisco, a sus habitantes hago saber:

Que en virtud de las amplias facultades de que me hallo investido y CONSIDERANDO; que un examen más concienzudo de la materia de que trata el decreto No. 39 expedido por este gobierno el día 7 de octubre del año próximo pasado, y del medio en que se legisla, ha demostrado la conveniencia de hacer la reforma que reclama la justicia y la mejor solución del problema; al efecto y

¹⁶) Ley sobre accidentes de trabajo de Nicolás Flores. Ibid. Pág. 57-58.

subsistiendo los mismos motivos que fundaron dicha ley, se han hecho algunas modificaciones al primitivo texto del mencionado Decreto, y añadido varias disposiciones que sin duda alguna beneficiaran al proletariado.

Lo nuevamente dispuesto consiste, en su parte principal, en lo siguiente mejoramiento económico en favor del obrero por medio de un aumento justo y equitativo de su jornal, así como del goce de ciertos derechos sobre determinadas parcelas de terreno de que desfrutarán los obreros agrícolas; reglamentación de los contratos de aparcería, por la cual el aparcerero, constituido en socio del propietario, obtendrá las ventajas que tal carácter le dá y recibirá la mitad de los frutos logrados, todo esto cimentado, sobre bases razonables y sin perjuicio del propietario; creación de juntas municipales mineras, agrícolas, industriales o de otro género que, constituidas por igual número de propietarios de obreros, velarán por el cumplimiento de la presente ley el bien de los intereses tanto del capital como del trabajo; Institución de Sociedades Mutualistas Obreras, y aplicación de todas las multas que por infracción a esta ley se causa, en favor de tales sociedades" (17).

Gustavo Espinoza Mireles, gobernador provisional del Estado de Coahuila, promulgó en 1916 la ley del Trabajo del Estado, muy importante desde el punto de vista del derecho laboral. ya que en

¹⁷⁾ Reforma a la ley del trabajo de Manuel A. Berlanga. El Seguro Social en México. Op.Cit. Pág 60-61.

ella se estableció por primera vez en México el reparto de utilidades. Es esta ley aparece también una disposición en relación a la protección que debería otorgarse a las mujeres durante el periodo posterior al parto.

LEY DEL TRABAJO DE GUSTAVO ESPINOZA MIRELES

ESTADO DE COAHUILA 1916

" ... CAPITULO II. Derechos y obligaciones de los patronos y obreros.

Artículo 18. El Patrono y el obrero están obligados a guardarse recíprocamente respeto y consideración.

Artículo 19. El patrono queda obligado especialmente:

I. A que el trabajo se realice en las condiciones más perfectas posibles de higiene y salubridad.

II. Adoptar las medidas adecuadas conforme a las leyes respectivas, para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos o materiales de trabajo; y sostener el personal, útiles y medicamentos necesarios para que con la debida oportunidad puedan presentarse los primeros auxilios a las víctimas de accidentes.

III. A proporcionar habitación cómoda o higiénica al obrero, si éste para presentar sus servicios, debe residir fuera de las poblaciones; y ministrarle alimentación y habitación según la posición de

ambos, cuando el obrero deba vivir con el patrono.

CAPITULO III. Jornada máxima y salario mínimo.

Artículo 32. No se admitirán en el trabajo a las mujeres durante los cuarenta días siguientes a su alumbramiento y los patronos que las tengan ya contratadas, deberán abonarles el salario que les corresponda durante los días de impedimento.

Las mujeres durante el periodo de lactancia, disfrutarán además de un descanso de media hora en la mañana y media hora en la tarde para la crianza de sus hijos. (10)

La Ley del trabajo promulgada por Salvador Alvarado en 1915, en su calidad de Gobernador del Estado de Yucatán merece especial mención, ya que desde la exposición de motivos se encuentra indignación por las penalidades sufridas por los trabajadores peninsulares, el autor de esta ley manifiesta en ella su horror por las condiciones de miseria en las que se encontraba el pueblo yucateco ya que en este estado la explotación del campesino y del trabajador fue más despiadada que en otros estados de la república.

"El problema laboral en Yucatan, por ser tan grave, provocó una mayor curiosidad científica entre las personas que pretendían resolverlo, quienes estaban mejor informadas en materia de trabajo que los revolucionarios de otras regiones de la República. Por ello, encontramos en la Ley de Alvarado una exposición dogmática más extensa y mejor sistematizada que en

otros documentos. Por esa misma razón, correspondió a la representación yucateca en Querétaro en 1917, haber propuesto inicialmente la inclusión de los derechos laborales, como parte de los artículos de la nueva constitución."¹⁰)

Salvador Alvarado no pretendía dictar únicamente medidas que favorecieran inmediatamente al trabajador yucateco, sino que éste legislador señalaba como fin último de la Ley, " el mejoramiento de la raza " y la liquidación del régimen de explotación del hombre por el hombre.

En las ideas de Salvador Alvarado se pueden encontrar puntos de los sistemas de seguridad social. Le preocupaba el trabajo de las mujeres, admitía de mala gana el trabajo de los menores pero señalaba una serie de restricciones al respecto con el objeto de permitir el crecimiento normal de los obreros adolescentes.

Por otra parte, procuró rescatar al hombre del temor ante una vejez desvalida y fundó una sociedad mutualista del Estado, que otorgaba pensiones en caso de vejez o muerte del asegurado.

En materia de riesgos profesionales, la ley de Alvarado propone la creación de un "junta técnica", encargada de estudiar los inventos o mecanismos que evitaran los siniestros. Mientras tanto, se dictaron medidas generales para reglamentar la higiene y seguridad en los talleres, se fijaron indemnizaciones en caso de riesgo profesional y se autorizó a los patrones a contratar

¹⁰) El Seguro Social en México. Op.Cit. Pag.s/n.

con compañías de seguros para que los sustituyesen en sus obligaciones respectivas.

LEY DEL TRABAJO DE SALVADOR ALVARADO

ESTADO DE YUCATAN 1915

EXPOSICION DE MOTIVOS.

... el gobierno de la Revolución cumple el indeclinable deber de moldear todas las reformas sociales que correspondan al pensamiento que vigorizó la lucha armada y hagan francamente tangible los beneficios que el pueblo espera de su trascendental victoria. Para ese efecto, precisa establecer un régimen económico protector del obrero, que garantice el beneficio común, evitando el fenómeno que ha prevalecido desde la conquista hasta hoy, del enriquecimiento inmoderado de las clases altas con detrimento al bienestar a que tienen derecho los demás. Y es necesaria la intervención del Estado para evitar el abuso de los acaudalados que en la lucha económica cuentan con los elementos de combate que emplean en obstaculizar la realización de los beneficios que la Revolución trata de impartir a las clases bajas, dejando al obrero, que todo lo produce, privado como en tiempos anteriores, del goce de la vida que su trabajo le proporciona justamente.

El momento actual hace de todo punto indispensable dedicar la atención gubernativa a la interminable serie de conflictos entre patronos y obreros de las diversas órdenes de la actividad social, que se suceden a diario con la constante amenaza de

huelgas, para arrancar lentamente de mano de los patronos la justa compensación de su concurso como factores determinantes de la producción, pues mantienen un estado de excitación pública impropio de la era de paz en que estamos encauzados, sin lograr todo el mejoramiento anhelado, que solo ha de obtenerse de una ley que regule con espíritu de equidad las relaciones entre capitalistas y obreros, aboliendo el imperio del hombre sobre el hombre.

La importancia trascendental de la cuestión obrera, cuya especial naturaleza requiere procedimientos sumarísimos, impone la necesidad indeclinable de establecer Tribunales Industriales que impartan justicia inmediata y oportuna, sin la lentitud desesperante de los enjuiciamientos ordinarios. La constitución fundamental de la República, a cuya observancia no ha podido arribarse desde que se expidió tendrá que ser oportunamente reformada para hacer viable y práctica la administración de justicia a las clases bajas que tanto han luchado para alcanzar un régimen de gobierno depurado de procedimientos retardatorios.

Ahora bien, para dignificar el trabajo humano debe estimarse que no es un artículo de comercio al cual se le pone precio, sino elemento de producción que impone su salario relacionándolo con el valor de que produce y con las necesidades del medio en que actúa; y para la garantía del trabajo, y para el libre funcionamiento de los organismos obreros y de sus medios de acción, se requiere romper con las viejas tradiciones jurídicas, creando preceptos que suplan las deficiencias de la leyes civiles

vigentes, que contraen a contratos individualistas, y respondan al interés colectivo, al carácter de derecho público que debe de tener la legislación obrera, que se refiere al asunto de mayor importancia en la actualidad y que exige prescripciones legales, que regularicen la situación creada por la intensidad y naturaleza del trabajo que demanda la magnitud de las industrias contemporáneas.

LEY DEL TRABAJO

... Artículo 79. Queda prohibido el trabajo de las mujeres, treinta días antes de su alumbramiento y durante los treinta días subsiguientes, debiendo recibir su salario completo durante este tiempo y reservársele su puesto.

Artículo 82. La autoridad local municipal puede ordenar, en cualquier momento el examen médico de los menores ocupados en cualquier establecimiento industrial o comercial y el retiro de aquellos cuya salud y desarrollo normal resulten perjudicados por la clase de trabajo que ejecuten.

Artículo 105. El patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en ejercicio de la profesión o trabajo que realizan, a menos que el accidente sea debido a fuerza extraña al trabajo en que se produzca el accidente.

Artículo 135. El Estado organizará una Sociedad Mutualista en beneficio de todos los trabajadores y en virtud de la cual todo obrero depositando unos cuantos centavos de su salario

podrá ponerse a cubierto para la vejez y en el caso de muerte sus deudos no quedarán en la miseria.(19)

Todos estos documentos legislativos aunque su exposición adolece de errores desde el punto de vista de la ciencia jurídica, son producto del pensamiento empírico de los caudillos revolucionarios que procuraban fijar en la ley los ideales de sus hombres explotados en talleres y en el campo.

"Los hombres de gabinete salvo raras excepciones, no participaron con plenitud en el proceso revolucionario y dejaron en manos del pueblo la expresión jurídica de las reivindicaciones de los campesinos.(20)

A pesar de lo anterior, se puede decir que fracciones del Artículo 123 de la Constitución Política de 1917, son una recopilación de las leyes y proyectos surgidos en diferentes lugares de la República. Lo establecido en el artículo 123 surgió de la realidad de los problemas planteados en las diversas regiones del país.

Al reunirse en Querétaro los representantes de las entidades federativas, pudo reunirse todo el material realizado por los caudillos con el que trataban de resolver sus problemas mediante normas específicas. Mediante todo éste material pudo constituirse un orden normativo, que sería el fundamento

19) Ley del trabajo de Salvador Alvarado . El seguro social en México. Op.Cit. Pág. 65.

20) El seguro social en México. Op.Cit. Pág.9/n

constitucional de la nueva legislación sobre trabajo y seguridad social que regiría en la República.

III.II.2. La Constitución de 1917.

En 1916, Venustiano Carranza ordenó que se realizaran las elecciones de diputados para formar un congreso Constituyente, el cual se instalaría en la ciudad de Querétaro. El artículo undécimo de este decreto se refería a que el presidente de la República presentaría el proyecto de reformas constitucionales para tenerlo en cuenta durante las discusiones.

Al entregar Carranza al Congreso Constituyente su proyecto de reformas constitucionales expresó sobre el trabajo y seguridad social el siguiente párrafo, en el que se puede observar el significado de libertad y justicia en el concepto de seguridad social.

" Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidente, con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez... con todas estas reformas espera fundamentalmente el gobierno a mi cargo, que las instituciones políticas de país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales. Que los agentes del poder público sean lo que deben ser: Instrumento de Seguridad Social.⁽²¹⁾

Es en estos momentos cuando se empezaron a ver cristalizadas las ideas sociales de quienes se manifestaron en contra del

²¹, México a través de los informes Presidenciales. Tomo La Seguridad Social. Pág. 13.

sistema político existente antes de la Revolución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 10. de mayo siguiente.

La parte social de la Carta Magna significó en ese momento un avance de importancia fundamental ya que fue " la primera proclamación de derechos sociales que se expidió en el mundo para combatir la explotación de todo aquel que presta un servicio a otro en cualquier actividad laboral"²²).

A partir del 5 de febrero de 1917, se inició una etapa nueva en la vida de México, ya que la promulgación de la nueva Constitución Política significaba la definición de un plan de actividades para el desarrollo del país.

III.II.3. El artículo 123 constitucional.

En el artículo 123, se plasman los derechos por los que lucharon los trabajadores. La parte referente a la relaciones laborales se halla en el título VI de la Constitución intitulado " Del trabajo y de la Previsión social " constituido exclusivamente por el artículo 123, que en 1917 constaba de 31 fracciones en las que se encontraban referidas a la seguridad social las siguientes.

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de

²²; La nueva ley del seguro social de 1973 a luz de la teoría integral. En seminario de Derecho del Trabajo. Trueba Urbina. Pag. 9.

los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de manera general todo contrato de trabajo.

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.

V.- Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutaran forzosamente de descanso debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y derechos que hubiere adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos.

VI.- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será de acuerdo a cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación de utilidades.

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

XIV.- Los empresarios serán responsables de los

accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según se haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV.- El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste que resulte para la salud, y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo de accidente, y de otros con fines análogos por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX.- Así mismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en

propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

III.II.4. La Dirección General de Pensiones Civiles.

La Constitución Política, estableció normas laborales de gran importancia en su capítulo del " Trabajo y Previsión Social" por las cuales se regularon las relaciones obrero-patronales, sin embargo los trabajadores que prestaban sus servicios en las Instituciones Nacionales, es decir los trabajadores al servicio del Estado, carecían de los derechos constitucionales efectivos, lo que produjo que en 1925, durante la administración del General Plutarco Elías Calles, la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, esta Institución ofrecía a los trabajadores la pensión de retiro a los 55 años de edad y a los 35 de servicio. Se consiguieron además préstamos a corto plazo, estos se otorgaban de tres meses de sueldo, con un plazo de doce meses para pagar y con un interés del 12 % anual. Se ofrecía al mismo tiempo créditos hipotecarios, el plazo para cubrir el préstamo era de diez años y los intereses anuales eran de un 9 %. Se contemplaba también pensiones por vejez o inhabilitación, pensiones para los familiares de trabajadores que a causa de sus labores perdían la vida.

Todas estas prestaciones se enmarcan dentro de las conquistas que los trabajadores iban adquiriendo y cuyos beneficios habrían de llegar a número cada vez mayor de trabajadores al servicio del Estado, eliminando la vieja concepción que entendían las pensiones como un acto de gracia del

Estado, estableciendo el sistema por el cual los propios trabajadores contribuyeron al fondo de pensiones.

A partir de su expedición en 1925 y hasta 1947, la Ley de Pensiones sufrió diversas modificaciones tendientes en su mayor parte, a extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las existentes e incorporar al régimen de seguridad social a un número mayor de trabajadores y organismos públicos.

III.II.5. La Ley del Seguro Social.

Es en 1942, cuando asumía la presidencia de la República el Lic. Manuel Avila Camacho, y al manifestar éste su interés por atender las cuestiones laborales, se presentó el momento favorable para que se implantara en México el Seguro.

El General Avila Camacho anunció la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el mismo día en que asumía la presidencia, dicha Secretaría fue encomendada a Ignacio García Tellez, abogado de profesión y quien ya había sido Diputado Federal, Gobernador Interino de Guanajuato, rector de la Universidad Nacional Autónoma, Secretario de Educación, Presidente del PNR, y Secretario de Gobernación del régimen anterior.

El Lic. García Tellez había presentado ante el Ejecutivo del régimen anterior un proyecto de creación de un Instituto de Seguros Sociales de aportación tripartita del Estado, trabajadores y patrones. Este proyecto pretendía cubrir los siguientes riesgos: " enfermedades profesionales y accidentes

de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Además del seguro obligatorio para los obreros de bajos ingresos, los peones aparceros y los arrendatarios, se establecían seguros facultativos con diversas modalidades para los trabajadores independientes y los asalariados que perciben ingresos superiores al máximo dentro de lo que es obligatoria la afiliación. Las prestaciones que el sistema otorgaría serían tanto directas e individuales que indemnicen por riesgos realizados, como indirectas y colectivas, encaminadas a la prevención de los riesgos a que se halla expuesto el trabajador por el desempeño de su tareas"²³).

Este proyecto no pudo salir adelante ya que las condiciones nacionales de ese momento de crisis provocada por la expropiación petrolera, forzaba a dedicar los esfuerzos a otro tipo de problemas. De cualquier forma, se puede decir que éste proyecto sirvió de base para el que se elaboraría después.

Entre las funciones asignadas a la recién creada Secretaría del Trabajo se encontraban muy particularmente, las relacionadas con los servicios de Previsión Social, es decir, los de atención a la vida, la salud y el patrimonio material y moral de los trabajadores y también en lugar muy importante la activación de los trabajos y estudios concernientes a los proyectos de Ley del

²³, Instituto Mexicano del Seguro Social, 40 años de historia. IMSS. Pág. 21.

Seguro Social.

El 2 de junio de 1941, aparecio por decreto en el Diario Oficial del 18 de ese mes, la disposición del Presidente de la República para la integracion de una comision técnica que se habia de dedicar a la realización de un proyecto de Ley de Seguros Sociales. Dicha comision quedó integrada por cinco representantes del Estado: Ingeniero Miguel Garcia Cruz por la Secretaría del Trabajo y Prevision Social; Licenciado Felipe Tena Ramirez por la de Economía Nacional; Profesor Federico Bach por la de Hacienda; Licenciado Profedes Reyna Hermosillo por la de Asistencia Pública; Doctor Arturo Baledon Gil por el Departamento de Salubridad Publica.

Siete representantes del sector obrero: Francisco J. Macin, de la Confederación de Trabajadores de México; Licenciado Enrique Calderon, del Sindicato Mexicano de Electricistas; Licenciado Eleazar Canales, del Sindicato de Trabajadores Mineros; Eugenio Salazar, del Sindicato de Trabajadores de Petroleros; Salvador Rodriguez L., del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros; Elias F. Hurtado, del Sindicato de la Industria Textil y Similares, y Licenciado Jesus R. Robles, de la Federacion de Trabajadores al Servicio del Estado.

Y siete delegados patronales: por parte de la Cámara Nacional de Electricistas, Agustin Garcia López; por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria, el Ingeniero Antonio Chavez Orozco, por la Confederación de Cámaras Industriales, el Licenciado Carlo Prieto; por la Cámara Nacional

de Transportes y Comunicaciones, el ingeniero Juan B. Solórzano; por la Cámara Minera de México, Enrique Martínez del Sobral Jr.; por la Confederación Patronal de la República Mexicana, el licenciado Mariano Alcocer, y por Asociación Nacional de Empresarios de la Industria Textil, Jesús de la Torre.

En 1942, después de un año de trabajo, la Comisión presentó al Presidente de la República una ley sencilla con la que se pretendía concretar uno de los propósitos de la Revolución Mexicana tendiente a proteger a los trabajadores.

Al abrirse el periodo ordinario de sesiones, el General Avila Camacho anunció que el proyecto se encontraba completamente formulado, y fue a partir del 11 de octubre de ese año que en el Palacio de Bellas Artes se dieron conferencias para dar a conocer al público su contenido.

" En la inauguración, el presidente hizo hincapié en la manera como el sistema propuesto correspondía a los requerimientos de solidaridad nacional propios de la hora que se vivía entre todos los sectores de la población. El seguro social afirmaba, no era un mero acto caritativo de Estado en favor de los obreros sino una forma equitativamente distribuida en cuanto a las aportaciones necesarias para sus sostenimiento"²⁴).

Finalmente el 11 de diciembre de 1942, Manuel Avila Camacho firmó en Palacio Nacional la iniciativa de Ley del Seguro Social

²⁴) Instituto Mexicano del Seguro Social. 40 años de historia IMSS. Pag. 28.

la cual habia de ser discutida por el Poder Legislativo. Dicho documento también fue firmado Por Ignacio Garcia Tellez en su calidad de secretario del Trabajo y Previsión Social. El proyecto constaba de 10 capitulos: "I. Disposiciones generales, II. De los salarios y cuotas, III. Del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, IV. Del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, V. De los seguros de invalidez, vejez, cesantia y muerte, VI. Del seguro facultativo y de los adicionales, VII. De la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, VIII. De la inversion de las reservas, IX. Del procedimiento para dirimir controversias y X. De las responsabilidades y sanciones.

Alli se definia al Seguro Social como un servicio público nacional, para cuya organización y administración se creaba un organismo descentralizado que llevaria el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social"²⁰).

El Seguro Social representaba en este plan un forma efectiva de protección al sueldo del obrero, única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos para su subsistencia y la de sus familias y una alternativa en los casos derivados de los riesgos propios de su trabajo.

La Ley del Seguro Social apareció publicada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943. Con su publicación se inició una

²⁰, Instituto Mexicano del Seguro Social. 40 años de historia. IMSS Pag.30.

nueva etapa de la política social del país, era la creación de un sistema encaminado a encausar en un marco de justicia las relaciones obrero-patronales, con los nuevos servicios y prestaciones los trabajadores aumentaron su salario real y en consecuencia su capacidad de consumo.

Durante 1943, el Instituto Mexicano de Seguro Social se dedicó a preparar las características y condiciones de apertura de sus servicios, con base en estudios meticulosos.

Los 207 empleados, integrados en varios departamentos como los de Afiliación y Estadística y Servicios Médicos, Legal y Estudios Económicos y Contabilidad y Caja, cuya nómina por tal concepto ascendió a menos de 500 mil pesos en el año de 1943, se esforzaban en cumplir con las funciones a ellos encomendadas. Asimismo, el primer centro de operaciones del Instituto ubicado en la calle de 16 de Septiembre, hubo de cambiar de lugar para ubicarse en la calle de Rosales, donde con algo de mayor holgura, se pudieron llevar a cabo las primeras inscripciones de patrones y asegurados. El primer servicio médico se dio a los empleados del IMSS en un escritorio desde la primera sede, posteriormente se instalaron algunos consultorios y la farmacia en Ignacio Mariscal²⁶).

A partir de su expedición en 1943 la Ley del Seguro Social ha sufrido sucesivas modificaciones todas con el propósito de lograr que la seguridad social sea en una forma integral con el

²⁶; Instituto Mexicano del Seguro Social. Op. Cit. Pág.248.

sentido de mejorar la protección al núcleo de trabajadores asegurados y de extenderla a otros grupos no sujetos a relaciones de trabajo.

III.II.6. El Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.).

Con posterioridad a la creación y expedición de la Ley del Seguro Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social, las reformas a la Ley de Pensiones Civiles de Retiro no se hicieron esperar, la lucha sindical continuó hasta alcanzar en 1959, la creación de la Ley del I.S.S.S.f.E., con la que se abroga la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, y desaparece la Dirección. En lugar, se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Siendo en ese momento el Presidente de México el Lic. Adolfo López Mateos, quien envió al Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1959, la iniciativa de Ley que transformaría a la antigua Dirección de Pensiones Civiles de Retiro en el I.S.S.S.T.E.. Al mismo tiempo presentó la iniciativa para elevar a rango constitucional los derechos de los trabajadores publicos mediante la adición del Apartado B al artículo 123 Constitucional. Ambas iniciativas fueron aprobadas.

La creación del I.S.S.S.T.E., representó el inicio de un sistema integral de seguridad social para los trabajadores del Estado y sus familias.

La Ley del I.S.S.S.T.E., consagraba 14 prestaciones que en su momento cumplían con los anhelos de los trabajadores al

servicio del Estado, elevando su nivel de vida.

Las prestaciones que otorgaba el Instituto pueden calificarse entre las mejores y más amplias del mundo en materia de Seguridad Social, estas prestaciones eran las siguientes.

- 1.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
- 2.- Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- 3.- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
- 4.- Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
- 5.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.
- 6.- Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos, para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.
- 7.- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- 8.-Préstamos hipotecarios.
- 9.-Préstamos a corto plazo.
- 10.-Jubilacion.
- 11.-Seguro de vejez.
- 12.-Seguro de invalidez.
- 13.-Seguro por causa de muerte.
- 14.-Indemnización global.

Los primeros años de vida del I.S.S.S.T.E., se destinaron a

crear los instrumentos y a formar una infraestructura incipiente para cumplir con el marco de seguridad social establecido en su ley.

El apoyo financiero para la operación del Instituto, se constituyó a través de cuotas de los trabajadores correspondientes al 8 % del sueldo básico, y el 12.75 % de la nómina total correspondiente a aportaciones de las dependencias y entidades participantes.

En 1974 la Ley fue objeto de modificaciones tanto para elevar la afiliación de trabajadores, incluyendo a los de lista de raya, como la cobertura de prestaciones derivadas del seguro de enfermedades no profesionales. En 1983, se realizó una revisión detallada a la ley del Instituto en la cual se formaliza el otorgamiento de seis nuevas prestaciones, para alcanzar un total de 20. Las adiciones a la Ley se refirieron a los siguientes: medicina preventiva; seguro de retiro por edad y tiempo de servicio; servicio y atención para el bienestar y desarrollo infantil; préstamos a mediano plazo; servicios turísticos; y servicios funerarios.

El desarrollo de las modernas instituciones de seguridad social, proviene como se ha visto, de las luchas y de las propuestas surgidas de los trabajadores durante el siglo XIX como defensa ante el crecimiento y abuso de las formas capitalistas de producción. Las formas de protección creadas en la época prehispánica y las practicadas en la época de la colonia habían desaparecido.

En el capitalismo se necesitaba de mano de obra libre con la cual se establecía un contrato de compra venta de carácter privado y donde no aparecía ninguna regulación legal, el patron compraba la fuerza de trabajo de acuerdo al libre juego de la oferta y la demanda, condiciones que ponian al trabajador en absoluta desventaja. La oferta del trabajo era mucho más grande que la demanda de obreros y esto ocasionaba la determinación de salarios que únicamente permitian alcanzar la reproducción del trabajador de forma individual, lo que obligaba a que las mujeres y los niños constituyeran una mano de obra más barata, incidiendo con ello en los niveles salariales.

La intervención del Estado en el campo social era para garantizar las condiciones politico-administrativas que permitieran el funcionamiento del mercado. El aparato gubernamental que existia, permitia desarrollar los intereses del capitalismo, aseguraba la administración para que se desarrollara este sistema y además expedía leyes que supuestamente expresaban la voluntad del proletariado.

Se ha visto a través de este estudio del surgimiento de la instituciones encargadas de brindar los servicios de seguridad social, de qué forma las necesidades sociales vinculadas a una serie de condiciones politicas y económicas, propiciaban que el Estado adoptara peculiaridades en el desarrollo de este tipo de instituciones. Las diferentes prestaciones otorgadas en este campo, eran parte de una politica gubernamental que intentaba subsanar la limitación en las condiciones de vida de ciertos

grupos de la población, apoyados por la fuerza sindical, uno de los factores que influyeron e influyen notablemente hasta nuestros días dentro de la política del Estado.

Las acciones del Estado aumentaron a medida que las relaciones económicas se volvieron complejas y los sectores productivos plantearon demandas, tanto de participación política como de mejores condiciones de vida y trabajo⁽²⁷⁾.

Los sectores organizados en sindicatos han ejercido una presión sobre el Estado y sobre sectores patronales, con lo que han conseguido una satisfacción a sus demandas sociales y además han ocupado un espacio político que les permite incidir en ciertas áreas de los sucesivos gobiernos.

²⁷⁾ Cohen Noemi y Gutierrez Sara Trabajadores y seguridad social en América Latina Pag. 54.

Hagamos de la riqueza, de la ciencia
y del poder, instrumentos de justicia
social que nos conduzcan a las cumbres
de la victoria, cimentada en la paz -
permanente del mañana "

Ignacio García Fellez.
Primera Conferencia Interamericana
de Seguridad Social.
Chile, 1942.

CAPITULO IV. EPOCA CONTEMPORANEA

En materia de seguridad social, los dos organismos creados en México, en razón y para el pueblo, presentan la situación siguiente.

IV.I. Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social funciona mediante un sistema de administración tripartita, la estructura institucional se conforma de órganos colegiados que operan tanto a nivel central como local o delegacional.

Este sistema de órganos colegiados está estructurado por los principios de representatividad igualitaria, orden jerárquico y cooperación o colaboración interinstitucional.

El tripartidismo, expresión de la participación democrática sectorial y gubernamental para la vigencia y permanencia del derecho social de la seguridad social, se expresa no sólo en la organización administrativa institucional, sino también en su estructura financiera.

La Ley del Instituto establece un régimen obligatorio del Seguro Social y otro voluntario; declara además que, con fundamento en la solidaridad se podrán otorgar servicios sociales en beneficio colectivo.

Los sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio son personas vinculadas por una relación de trabajo, miembros de sociedades cooperativas y de administraciones obreras ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios

organizados en grupo, otros grupos de trabajadores y productores industriales, agrícolas y forestales.

Este régimen comprende los seguros de :

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

El régimen voluntario comprende los seguros facultativos y los adicionales. Mediante los primeros se proporcionan prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por la ley.

La contratación de seguros facultativos se sujeta a las condiciones y cuotas que fija el Instituto.

Los seguros adicionales se establecen para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o en los contratos colectivos de trabajo que sean superiores a los que establece el régimen obligatorio.

La prima, cuota y períodos de pagos para la contratación de los seguros adicionales, son convenidos por el Instituto con base en las características de los riesgos y de las prestaciones protegidas.

Con base en artículo 80. de la Ley del Instituto, " el régimen del Seguro Social además de otorgar las prestaciones inherentes a su finalidades, podrá proporcionar servicios

sociales de beneficio colectivo "(1).

Con estos servicios, el I.M.S.S. va mas allá del concepto del seguro que protege a cambio de una aportación. Las prestaciones sociales que tienden a fomentar la salud de la población, prevenir enfermedades y accidentes, y contribuir a elevar los niveles de vida, se dirigen a la población abierta.

Para el cumplimiento de las atribuciones del Instituto, éste divide su trabajo en tres niveles de actuación: Central, Delegacional y Servicios.

En los órganos del nivel central, se realizan las funciones propias de la alta dirección: planeación estratégica, normatividad general y evaluación del desempeño global.

El nivel delegacional se manifiesta a la presencia del Instituto en todo el territorio nacional, lo que se concreta a través de las 36 delegaciones ubicadas en todas las entidades federativas por medio de las cuales se cumple con las siguientes funciones:

Apoyar a la operación, administrando en forma responsable los diversos recursos que se tienen a disposición, para satisfacer los requerimientos de las unidades.

Llevar a cabo la recaudación de las cuotas obrero-patronales y las tareas conexas.

Supervisar en forma inmediata y sistemática la operación de todas las unidades, tanto en su funcionamiento interno como

1) Ley del Seguro Social. 1986. Pag 78.

en el otorgamiento de los servicios.

IV.I.1. Servicios.

La actividad fundamental y propia del Instituto, se lleva a cabo cotidianamente, en una enorme red formada por, aproximadamente 4917 unidades de servicio, distribuidas estratégicamente en toda la república.

Servicios médicos; estos servicios destacan por su demanda, volumen y trascendencia, puede decirse que éstos, constituyen la parte medular de la acción del Instituto.

Hasta el momento de realizar esta investigación la atención médica se otorga en tres niveles, escalonados según la gravedad y el grado de especialización que requiere el padecimiento. Los niveles corresponden también a tres tipos diferentes de unidades médicas.

El primer nivel de atención opera en las unidades de medicina familiar. Corresponde a los padecimientos más comunes y a las acciones preventivas más ordinarias. Estadísticamente se tiene calculado que en este nivel se resuelve el 62 % de los problemas de salud; las unidades médicas rurales pertenecen a este nivel.

El segundo nivel de atención se otorga en los Hospitales Generales de Zona que cuentan con los recursos para atender fundamentalmente las cuatro especialidades básicas de la medicina: Pediatría, Ginecología, Medicina Interna y Cirugía General.

En el tercer nivel se atienden aquellos casos en que el médico especialista determina que se requieren estudios y atención de alta especialidad. Este servicio se otorga en los Hospitales de Especialidades.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social se denomina "Centro Médico" a un conjunto de hospitales de Especialidades. Actualmente el Instituto cuenta con diez:

- 1.- Siglo XXI, D.F.
- 2.- La Raza, D.F.
- 3.- Torreon, Coah.
- 4.- Monterrey, N.L.
- 5.- Ciudad Obregón, Son.
- 6.- Oblatos, Jal.
- 7.- León, Gto.
- 8.- Puebla, Pue.
- 9.- Veracruz Norte, Ver.
- 10.- Mérida, Yuc.

IV.I.2. Prestaciones en dinero.

El Instituto otorga diversas prestaciones económicas para cubrir contingencias especiales. Estas prestaciones pueden ser: subsidios, pensiones, asignaciones familiares, ayuda para gastos de matrimonio y de funeral.

IV.I.3. Prestaciones sociales.

Las prestaciones sociales se otorgan mediante tres

programas: Bienestar y Desarrollo Social, Promoción Cultural y Recreación Física y Deporte.

El programa de Bienestar y Desarrollo Social incluye entre otra las siguientes actividades:

- Promoción de la salud.
- Mejoramiento de alimentación.
- Mejoramiento de vivienda y del medio ambiente.
- Protección y mejoramiento de la economía familiar.

El programa de Promoción Cultural y Recreación, desarrolla las actividades de:

- Fomento de actividades artísticas.
- Fomento artesanal.
- Fomento cultural.

Recreación física y deporte agrupa las actividades de:

- Actividad física básica.
- Actividad física deportiva.

Estas prestaciones sociales se otorgan en 479 unidades con instalaciones apropiadas y en los centros de extensión de conocimientos que desarrollan sus actividades en instalaciones diversas no propiedad del Instituto.

IV.I.4 Servicios de Solidaridad Social.

Estos servicios comprenden atención médica, farmacéutica y hospitalaria a núcleos de población rural, urbana y suburbana. El financiamiento para estos servicios procede del gobierno federal.

de los propios beneficiarios y de una aportación del I.M.S.S.

IV.I.5. Programa I.M.S.S.-COPLAMAR.

Este programa consistió en hacer llegar los servicios médicos de primero y segundo nivel a una mayor extensión de zonas deprimidas y a un mayor número de grupos marginados en el país. Los servicios se otorgan a población abierta y se pide a cambio una contribución de tipo personal: los beneficiarios se comprometen a realizar alguna actividad útil para la comunidad que habitan.

Hasta el año de 1989, el Instituto logró los siguientes avances:

IV.I.5. Crecimiento de la población.

En el año de 1989, se extendió la cobertura a 610 mil asegurados permanentes, lo que hace que al 31 de diciembre de 1989 estos asciendan a 8 millones 840 mil, lo que constituye un incremento del 7.4 % respecto a la cifra registrada en diciembre de 1988.

En un análisis efectuado por el Instituto, de la población derechohabiente realizado en junio de 1990, se presentan los datos referentes al total de derechohabientes incluyendo a asegurados permanentes, asegurados eventuales, familiares de asegurados permanentes, familiares de asegurados eventuales, pensionados, familiares de pensionados, lo que representa hasta la fecha de realización de este informe un total de 37 millones

593 mil 726 derechohabientes.

IV.I.7. Prestaciones médicas.

Se inició el programa de otorgamiento oportuno de consulta de especialidades de primera vez, lográndose que hasta el 31 de diciembre de 1989, 70 % de los casos se atendiera

Se continuó con el programa de Planificación Familiar y de Salud Reproductiva, cuyos objetivos fundamentales son: reducir los riesgos de la reproducción, mejorar las condiciones de vida de la familia y ordenar el crecimiento demográfico. Se incorporaron 1 millón 117 mil nuevas aceptantes de métodos anticonceptivos, rebasándose las metas institucionales programadas y lográndose disminuir la tasa de mortalidad materna a 43 por 100 mil nacidos vivos.

Se persistió en el esfuerzo con empresarios ytrabajadores para velar por la seguridad en el trabajo, vigorizando en coordinación con la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, las acciones de previsión. En este periodo se logró una cobertura de más de 10 mil centros laborales, se realizaron 34 semanas estatales de seguridad e higiene y productividad en el trabajo y se impartieron mil 800 cursos.

IV.I.8. Prestaciones en dinero.

El 4 de enero de 1989, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social que constituyen la transformación más trascendente dada en

593 mil 726 derechohabientes.

IV.1.7. Prestaciones médicas.

Se inició el programa de otorgamiento oportuno de consulta de especialidades de primera vez, lográndose que hasta el 31 de diciembre de 1989, 70 % de los casos se atendiera

Se continuó con el programa de Planificación Familiar y de Salud Reproductiva, cuyos objetivos fundamentales son: reducir los riesgos de la reproducción, mejorar las condiciones de vida de la familia y ordenar el crecimiento demográfico. Se incorporaron 1 millón 117 mil nuevas aceptantes de métodos anticonceptivos, rebasándose las metas institucionales programadas y lográndose disminuir la tasa de mortalidad materna a 43 por 100 mil nacidos vivos.

Se persistió en el esfuerzo con empresarios y trabajadores para velar por la seguridad en el trabajo, vigorizando en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las acciones de previsión. En este periodo se logró una cobertura de más de 10 mil centros laborales, se realizaron 34 semanas estatales de seguridad e higiene y productividad en el trabajo y se impartieron mil 800 cursos.

IV.1.8. Prestaciones en dinero.

El 4 de enero de 1989, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social que constituyen la transformación más trascendente dada en

la institución en materia de pensiones, no sólo por la revaloración de las mismas, que incrementaron sustancialmente su monto, sino por el cambio de un régimen estático a uno dinámico, que reflejara permanentemente los aumentos que se otorguen a los salarios mínimos generales.

En cumplimiento a dichas reformas se estableció como nuevo monto de la pensión mínima 70 % del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; las de viudez se elevaron a 90 % de la pensión que el beneficiario original disfrutaba, o de la que hubiere correspondido al asegurado en caso de invalidez, y al igual que los salarios mínimos, todas se incrementaron en 6 % en julio y en 10 % en diciembre del año pasado, habiéndose pagado por este concepto, durante 1989, 2 billones 79 mil 589 millones de pesos, más del doble de lo erogado en 1988, y considerándose para 1990 un presupuesto de 2 billones, 590 mil 361 millones.

Los pensionados reciben asimismo el beneficio de servicios médicos para ellos y sus familiares, sin costo alguno, lo que constituye un incremento muy significativo al importe de la pensión, prácticamente 57 % del monto de la mínima, por el núcleo familiar tipo, integrado por el pensionado, esposa y un hijo.

A la fecha, 93 de cada 100 pensiones se cubren en un plazo de 7 días a partir de que se formula la solicitud correspondiente.

IV.I.9. Prestaciones sociales.

Se impartieron cursos y pláticas relacionados con el

bienestar familiar y con el saneamiento ambiental. Se apoyó prioritariamente a los jubilados y pensionados a través de grupos de autogestión, viajes y eventos culturales y deportivos ya que se tiene conciencia de que no sólo se aspira a percepciones económicas, sino que también se esfuerzan por lograr su superación y el reconocimiento a la posición digna que les corresponde dentro de la sociedad.

La recreación física y el deporte comprenden actividades encaminadas a fortalecer los hábitos deportivos de la población infantil y juvenil; Actividades físicas básicas de carácter masivo, tendientes a conservar la salud, a hacer uso adecuado del tiempo libre, a emplear provechosamente los tiempos de descanso en el trabajo, y a combatir la obesidad y el sedentarismo y actividades físicas de rehabilitación que proporcionan la reintegración social de la población con limitaciones físicas y mentales.

El programa de guarderías inició la operación de 33, una cada 11 días, alcanzando actualmente la cifra de 275 unidades.

Para realizar el Programa Cultural para los Trabajadores, inaugurado por el Presidente de la República el mes de marzo de 1989, se utilizaron todos los espacios disponibles, tales como centros de seguridad social y de integración, teatros, guarderías y unidades deportivas. A través de convenios con organismos afines se abrieron foros culturales en unidades médicas, administrativas y habitacionales, empresas y sindicatos, en la totalidad de las delegaciones que integran el sistema.

IV.I.10. Inversiones.

Se realizó, a través de los Programas de Construcciones, de Adquisición de Mobiliario y Equipo y de Conservación, una inversión de 523 mil millones de pesos, a fin de satisfacer la demanda de servicios y mantener en uso adecuado el total de las unidades.

Se terminaron y ampliaron 44 unidades de medicina familiar y ocho hospitales de segundo nivel con 453 camas, y se pusieron en servicio el Hospital de Cardiología, el edificio sede de la Academia Nacional de Medicina, la farmacia general y una parte de la consulta externa y hospitalización de Pediatría, en el Centro Médico Nacional Siglo XXI, cuyas obras quedarán concluidas en 1991.

IV.I.11. Programa IMSS-COPLAMAR.

El Instituto Mexicano del Seguro Social refrendó, a través del Programa IMSS-COPLAMAR, que administrara en unión con el gobierno federal, su compromiso solidario con los mexicanos que habitan en zonas de profunda marginación.

Actualmente prestan servicio 2 mil 663 unidades de primer nivel y 52 hospitales rurales, los cuales protegen a 11 millones de mexicanos que representan el 62 % de la población rural en las 17 entidades federativas donde opera el programa y se mantiene atención integral a la salud de los refugiados guatemaltecos asentados en los estados de Chiapas y Campeche, y a los colonos del Penal Federal de las Islas Marias.

Para extender la atención primaria de salud a la población rural dispersa se capacito a 732 asistentes rurales, alcanzando un total de 2 mil 876, que atienden en 40 % de las localidades cercanas a las unidades médicas, padecimientos de baja complejidad y promueven la participación de la comunidad. Se construyeron y equiparon 332 unidades rurales de salud que se encuentran en plena operación y se inició la construcción de cuatro hospitales que se concluirán en este año (1990). Con esta infraestructura se amplía a 1.3 millones de mexicanos la red de servicios permanentes de salud.

IV.II. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual inició sus operaciones en 1960 en sustitución de la Dirección General de Pensiones Civiles, ha tenido avances indiscutibles en casi tres décadas de operación. En el primer año de operación, en 1960, su población amparada ascendió a 488 mil derechohabientes, de los cuales el 29 % estaba constituido por trabajadores asegurados directos y pensionistas, y el 71 % por sus familiares.

Se disponía de una infraestructura mínima para el otorgamiento de los seguros y prestaciones establecidos en la ley, lo que dió lugar a la adquisición de unidades hospitalarias privadas. Un año después, los servicios médicos contaban con 37

unidades en el Distrito Federal, incluyendo el Centro Hospitalario 20 de Noviembre. Para 1966, la población derechohabiente se había duplicado, en tanto que la infraestructura de salud estaba conformada por 462 unidades, 23 de ellas hospitales subrogados, con una disposición de 1 mil 473 camas censables; asimismo operaban 10 tiendas ISSSTE y 11 estancias infantiles.

Diez años después del inicio de sus operaciones, la población asegurada se había casi triplicado, aumentando de 1 millón 347 mil derechohabientes, de los cuales 32 % eran trabajadores asegurados, Por su parte el Instituto había ampliado las instalaciones disponibles, aunque a un ritmo de crecimiento menor al observado por la derechohabiencia. Para 1970, la red de unidades médicas se había incrementado en 81 hospitales, 78 de ellos subrogados, y 199 clínicas y puestos periféricos, incorporándose 323 nuevas camas censables; el número de tiendas se duplicó y una nueva estancia de bienestar infantil fue puesta en operación. En virtud de un incremento significativo en el total de trabajadores al servicio de Estado y a la afiliación de empleados estatales y municipales, así como de empleados de instituciones de educación superior, en 1980 el organismo amparaba a casi 5 millones de personas, lo que representó un incremento de más de nueve veces en un periodo de 20 años. En respuesta a lo anterior, el Instituto precisó ampliar su infraestructura médica a 1 mil 085 unidades, 623 más que las disponibles 20 años antes, habiendo casi triplicado el número de

hospitales y de camas censables y aumentando en una y media veces los puestos periféricos. Asimismo, se encontraban ya en operación 120 establecimientos comerciales en comparación con los 10 que se tenían en 1965, mientras que la red de estancia infantiles había alcanzado un total de 19 instalaciones.

A diciembre de 1988, el instituto amparaba a 7.7 millones de derechohabientes, 9 % de la población nacional, constituidos en 31 % por trabajadores y pensionistas y en un 69 % por sus familiares. Para atender esta derechohabiencia, se contaba con 1 mil 206 unidades médicas, 6 mil 152 camas censables y una cadena de tiendas y farmacias integradas por 342 establecimientos. Se disponía, además de 101 estancias de desarrollo y bienestar infantil distribuidas en 40 ciudades del país, 69 centros culturales, 6 instalaciones deportivas, 7 talleres de hidroponía y manufactura, 25 agencias turísticas en 21 entidades federativas y 2 centros recreativos, así como 6 velatorios.

La población amparada por el Instituto está integrada por las siguientes categorías de servicios públicos; los trabajadores al servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que por ley o acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como los pensionistas; los empleados de dependencias y entidades de los estados y municipios conforme a los convenios que se suscriban con el instituto previa autorización de las legislaturas locales; diputados y senadores que durante su mandato constitucional se afilien individual y voluntariamente al régimen institucional, el

personal de agrupaciones o entidades que se integran voluntariamente, previo acuerdo de la H. Junta Directiva del Instituto; y los trabajadores públicos que habiendo dejado de laborar, pero que hayan cotizado un mínimo de 5 años soliciten la continuación voluntaria dentro de los seguros de enfermedad, maternidad y medicina preventiva. En todos los casos se contempla la incorporación de familiares derechohabientes de acuerdo con las disposiciones de la ley.

En lo que atañe a distribución geográfica, ha prevalecido en patrón de concentración en áreas urbanas y principalmente en las capitales de los estados y en el Distrito Federal, sin embargo ha persistido también una considerable dispersión de una parte de la derechohabencia; para 1987, el 49 % del total se ubicaba en alrededor de 700 pequeños centros de población, cuyas condiciones y características geográficas y socioeconómicas dificultan el otorgamiento permanente y oportuno de los servicios institucionales a los derechohabientes que ahí residen.

La ubicación espacial de la población amparada ha mostrado cambios significativos en los últimos años. La proporción de ésta se localiza en el Distrito Federal, que llegó a 39.6 % en 1981, se redujo a 36.8 % en 1988, aumentando consecuentemente la que corresponde a las 31 entidades federativas de 60.4 % a 63.2 % en el periodo de referencia. La modificación anterior reflejó la incorporación de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios y en menor medida a la desconcentración de algunas dependencias públicas.

No obstante, ha persistido una alta concentración de la derechohabencia en un reducido número de estados. En 1988, el Distrito Federal y 9 entidades federativas agrupaban al 67 % de los derechohabientes, proporción ligeramente inferior a la observada en 1980.

La atención que se proporciona a los derechohabientes corresponde al régimen de cotización con el que se afilia cada organismo. El 8.2 % de los trabajadores asegurados tienen derecho a todas las prestaciones; el 8.4 % recibe únicamente atención médica, al igual que los cotizantes voluntarios a este régimen de seguros; el 3.4 % restante, disfruta de una o varias prestaciones, tales como el servicio de tiendas y algunas de carácter económico, social o cultural.

Los trabajadores asegurados que cotizan al esquema completo de seguridad social, al igual que los pensionados, reciben de manera exclusiva las prestaciones económicas que brinda la institución. Los trabajadores, pensionistas y sus familiares tienen acceso, con excepción de aquellos que cotizan a servicios limitados o exclusivos, a las prestaciones es especie que se otorgan, entre las que destacan la protección a la salud y al salario, los servicios sociales y culturales, así como los de carácter creativo y deportivo.

Por lo que respecta a las pensiones, desde la creación del Instituto se ha cumplido con el compromiso de otorgarlas a la totalidad de los servidores públicos y sus familiares con derecho a ellas, no obstante las restricciones presupuestales y el

crecimiento en el número de pensionados, de tal forma que en 1988 el total beneficiado ascendió a 161 mil personas. Adicionalmente, se ha atendido el pago de todas las indemnizaciones solicitadas por concepto de riesgos y enfermedades de trabajo, debiéndose señalar que las prestadas corresponden al 0.1 % de los trabajadores asegurados, porcentaje inferior a la incidencia real que se estima en alrededor de 2 %; esta baja cobertura obedece al desconocimiento de los beneficiarios respecto al derecho que ampara este seguro. Para 1988 se encontraba en curso de pago más de 5 mil pensiones por riesgos laborales que generaron secuelas valiables; además se atendieron aproximadamente 1 mil 900 solicitudes por accidentes y enfermedades de trabajo.

En virtud de la necesidad de compensar la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, el organismo a enfrentado en los últimos años una mayor demanda de créditos personales de corto y mediano plazos. Sin embargo, la situación financiera del fondo respectivo solo ha permitido cubrir alrededor del 60 % de la misma.

El otorgamiento de créditos hipotecarios y el financiamiento de viviendas es una de las prestaciones que registra menor cobertura. Al término de 1988, los trabajadores asegurados que habían obtenido créditos o viviendas representaron el 10 % del total. Por otra parte, y de conformidad con las disposiciones legales vigentes, el FOVISSSTE había atendido en su totalidad las solicitudes de devolución de depósitos presentadas por las personas con derecho a dicho reintegro.

En lo que respecta a los servicios médicos, si bien en los últimos años se registró un aumento significativo en la cobertura, se estima que en la actualidad el 70 % de los 7.7 millones de derechohabientes hace uso de ellos. En el caso del Distrito Federal, la población usuaria se calcula en 68 % y en los estados en 71 % en promedio, observándose diferencias significativas entre las diversas entidades de la República. Conviene destacar que los programas de mayor prioridad presentan cobertura heterogéneas. Por otra parte, éstas llegan a más del 90 % en las fases intensivas de vacunación, mientras que las acciones permanentes cubren entre el 40 % y el 65 % de la población objetivo; las actividades de planificación familiar y de control de cancer cervico-uterino y mamario tienen coberturas aun inferiores al 50 % de la población a la cual se dirigen; en tanto que se ha registrado aumentos en las correspondientes a hipertension arterial y diabetes mellitus, entre otra. Una de las prestaciones que el Instituto ha impulsado con mayor énfasis ha sido la relativa a protección al salario, mediante el establecimiento de unidades comerciales y farmacias que expanden bienes de consumo básico, artículos para el hogar, así como medicamentos a precios accesibles. El interés por hacer llegar estos servicios a un mayor número de derechohabientes ha significado avances en su cobertura, la cual representó en 1988, la satisfacción de 50 % de la demanda.

Por otra parte, el organismo ha venido proporcionando capacitación de tipo administrativo a los trabajadores afiliados

y otorgando servicios educativos a los servidores públicos, a través del sistema de enseñanza abierta, con objeto de que completen o realicen sus estudios de primaria, secundaria o preparatoria. Al finalizar 1988, sin embargo, la cobertura era muy reducida, pues solo se atendía al 4 % de los trabajadores asegurados. Adicionalmente, se impartieron cursos de oficios y manualidades en beneficio del 2.8 % de los familiares asegurados.

Las prestaciones antes mencionadas se complementan con el otorgamiento de servicios sociales y culturales, que engloban una amplia gama de actividades de carácter asistencial, cultural y recreativo, así como el arrendamiento de departamentos económicos pertenecientes a la entidad. Los apoyos asistenciales comprenden principalmente los correspondientes a bienestar y desarrollo infantil y servicios funerarios.

En el caso de las estancias de bienestar infantil, a fines de 1988 se atendía a alrededor de 24 mil niños, en los niveles de lactantes, maternal y preescolar lo que equivale a 25 % de la demanda real. Los servicios funerarios se ofrecen a precios reducidos en comparación con los de agencias privadas y con una cobertura que en, los últimos años, ha permanecido constante en alrededor de 15 % de la demanda. En lo que respecta al arrendamiento de departamentos, al finalizar 1988 se había vendido casi la totalidad de los mismos, bajo el régimen de condominio, asumiendo gradualmente los condóminos la administración y mantenimiento directo de los inmuebles.

Por lo que se refiere al resto de las prestaciones sociales

y culturales, cabe señalar que su cobertura resulta aún difícil de precisar, ya sea porque algunas de ellas benefician a la población en general, o porque no se han establecido mecanismos de registro sistemático de los derechohabientes que disfrutan de las mismas.

En el caso de los eventos culturales y los talleres artísticos, en los últimos años se han logrado realizar con mayor regularidad. Además se ha impulsado la extensión de los servicios, alcanzándose en 1987 la cobertura más alta con 18 mil 015 eventos, 3 mil 971 talleres y 53 bibliotecas, con un beneficio para más de 5 millones de personas, entre derechohabientes y público en general. En 1988, sin embargo, se consignó una disminución del 9 % en la población atendida.

El Instituto ha fomentado la participación de la derechohabiente en la práctica y desarrollo del deporte, atendiendo en 1988 a alrededor de 1.5 millones de personas, lo que equivale al 21 % de la población amparada. Cabe aclarar que la demanda de este servicio incluye a un mismo derechohabiente que pudiera participar en varios eventos, así como a no asegurados.

El esquema anterior se contempla con la promoción y fomento de actividades turísticas para trabajadores afiliados y pensionistas, así como sus familiares. A diciembre de 1988, se atendieron un poco más de 236 mil derechohabientes, 3 % del total respectivo, quienes se beneficiaron con servicios de reservación, compra de boletos de transporte aéreo y terrestre y

hospedaje, entre otros, a precios preferenciales y descuentos de entre 7 y 40 %.

El propósito de otorgar los seguros, prestaciones y servicios de manera más equitativa entre los derechohabientes y las regiones, se ha traducido en diversas formas a la ley del I.S.S.S.T.E.. Ello ha permitido avanzar en la precisión conceptual de los diferentes seguros y prestaciones, así como en definir la condicionalidad del otorgamiento. Lo anterior ha facilitado el acceso de una mayor proporción de derechohabientes a los beneficios, y ha procurado favorecer a los afiliados de mayor antigüedad y de menores ingresos, a través de una atención más equilibrada geográficamente. No obstante los esfuerzos realizados, los beneficios tienden a concentrarse en los grandes centros urbanos, en detrimento de quienes habitan en ciudades medias y pequeñas así como en zonas rurales.

En la asignación, tanto de créditos hipotecarios como personales, la normatividad respectiva establece mínimos de antigüedad, así como diferencias en los montos según nivel de ingreso de los trabajadores para tener derecho a dichas prestaciones. En virtud de que estas condiciones son satisfechas por la mayor parte de los trabajadores, en la práctica son otros los criterios que intervienen en la asignación de los créditos; su distribución se realiza, en buena medida, a través de los sindicatos afiliados, en forma proporcional a su membresía, siendo éstos los directamente responsables de la asignación. Si bien este procedimiento responde a un esquema de concertación,

implica cierta discrecionalidad en el otorgamiento de los créditos al interior de cada organismo, a menor representación de trabajadores de confianza y de sindicatos no federados, y mayores bebeficios para los trabajadores agremiados en sindicatos con alta capacidad de negociación.

En lo que se refiere a su distribución geográfica, subsiste cierta concentración de los créditos personales en el Distrito Federal, en donde se concedía el 40 % del total de acuerdo con información para 1988. En contraste, el 74 % del total de créditos hipotecarios y el 71 % de las viviendas edificadas beneficiaron a trabajadores residentes en los estados.

En el caso de las prestaciones en especie, tales como la atención médica y protección al salario, existe practicamente un acceso generalizado a los mismos. Sin embargo, debido a la dispoibilidad de recursos, los servicios se han concentrado en las grandes ciudades, en perjuicio de las más pequeñas, lo que ha ocasionado que precalezcan acentuadas diferencias regionales. Si bien el esquema regionalizado de los servicios de salud ha permitido ampliar el acceso de los derechohabientes en los tres niveles de atención, persisten diferencias significativas en la disponibilidad de estalaciones y por ende, en la capacidad de resolución de las unidades médicas, entre estados e inclusive entre las delegaciones del Distrito Federal. Lo anterior ha hecho necesaria la subrogación, principalmente de los servicios de consulta externa, en localidades con menos de 1 mil 500 asegurados.

La expansión que han experimentado los servicios de protección al salario ha favorecido a la población derechohabiente que radica en los estados. Actualmente, el 80 % de la superficie de piso de venta de las unidades comerciales se ubica fuera del Distrito Federal. No obstante, se registran casos de ciudades con altas concentraciones de derechohabientes que no reciben atención, y otras en las que la presencia de centros comerciales y farmacias es relativamente excesiva. Por otra parte, es preciso reconocer que la dispersión geográfica de las unidades comerciales dificulta el abasto de algunos productos, particularmente en localidades ubicadas en el sureste y en algunas zonas del norte del país.

En lo que se refiere a los servicios sociales y culturales, no obstante que la ley dispone que la atención deberá otorgarse a todos los derechohabientes, los bajos índices de cobertura de la demanda real propician inequidades en su distribución. La selección de ciudades para el establecimiento de nuevas estancias de bienestar y desarrollo infantil y velatorios ha respondido, en buena medida, a demandas específicas de grupos organizados de derechohabientes. Por otra parte, los servicios turísticos han beneficiado más a la población amparada de ingresos medios y altos residentes en el Distrito Federal.

IV. II. 1. Política actual en materia de seguridad social.

La actual administración en el campo de seguridad social, ha

fijado sus objetivos de la siguiente forma:

A partir de un diagnóstico de las realidades que actualmente enfrenta el país, así como de las aspiraciones y necesidades nacionales definidas a través de consulta popular, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, precisa los términos de los Acuerdos Nacionales que son sustento para la concertación de acciones encaminadas a alcanzar los grandes propósitos nacionales: defensa de la soberanía, y la promoción de los intereses de México en el mundo; ampliación de la vida democrática; recuperación económica con estabilidad de precios; y mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Consecuentemente con las orientaciones generales, el Plan Nacional de Desarrollo ha fijado los objetivos que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo. De esta forma, se reconoce que la seguridad social atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, apoyos financieros de protección al salario, así como compensaciones y remuneraciones en caso de accidente, jubilación, cesantía y muerte. En este sentido, el Plan precisa que el objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue "impulsar al protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunas, eficientes equitativas y humanitarias que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno

como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios."(2)

En lo que se refiere a la vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo propone la necesidad de avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa; convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos; y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

En materia de alimentación y abasto, el Plan establece la necesidad de asegurar el abasto de productos básicos en condiciones adecuadas de calidad y precios, con atención prioritaria a zonas de menores ingresos.

Finalmente en lo que se refiere a los servicios sociales, culturales, deportivas y turísticos ofrecidos por instituciones de seguridad social, el Plan indica que será indispensable asignar prioridad a la atención de las necesidades básicas, de acuerdo con una adecuada detección de las demandas más sentidas.

En base en estos grandes propósitos y prioridades que en materia de salud y seguridad social ha delineado el Ejecutivo Federal, las instituciones encargadas de brindar estos servicios han definido sus acciones a seguir.

2) Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. Pág. 105.

" Puede decirse que el Seguro Social
es casi un índice de la civilización
de un país ".

Emilio Schoenbaum.
El Seguro Social Mexicano
México, 1943.

CAPITULO V. CONCLUSIONES.

A través de la trayectoria que se ha seguido en este trabajo acerca del origen y el desarrollo de la seguridad social en México, finalizo, afirmando que los orígenes de la seguridad social en nuestro país se manifiestan, desde la época prehispánica en la que la existencia del individuo como miembro de una familia, lucha contra la inseguridad y las adversidades a las que tiene que enfrentarse.

En el origen de su existencia, el hombre es un ser indefenso e inseguro ante la fuerza de la naturaleza y de los animales, su instinto de autoprotección y su capacidad de raciocinio, le llevan a asociarse con otros seres de su misma especie. El avance de este proceso poco a poco va constituyendo una sociedad en la que la seguridad de cada individuo, afianza la subsistencia de la colectividad.

Encontramos en esta época un verdadero indicio de seguridad social, las características de una política de protección como lo fue el calpulli en el que sus miembros poseían tierras en forma comunal, una estructura político administrativa en la que entre sus funciones tenía la de ejercer gastos sociales dedicados a la alimentación del pueblo en caso de desgracia, socorrer a los menesterosos, huérfanos, viudas, etc.

En este periodo las distintas formas y manifestaciones de protección a las clases desvalidas, sin que constituyesen un modelo acabado de seguridad social, demuestran la preocupación, el interés y la existencia de algunas instituciones encargarlas

de aplicarla.

En la época colonial, nos llega de Europa con los misioneros, la filosofía de la protección, su papel como defensores de los aborígenes tiene gran importancia en el campo de la seguridad social, como parte de esto, surgen las cajas de comunidad de antecedente netamente indígena, las cofradías, los montepíos, los gremios, los pósitos, etc.

Durante el período colonial se presentan disposiciones de seguridad social por ordenanza de los reyes, muchas de estas ya en beneficio de los servidores públicos, como lo fue el montepío militar. La instalación de hospitales e instituciones de beneficencia se manifestó por cédula real de Carlos I para ejercer la caridad a los necesitados, en esta época la medicina logró grandes avances tanto en lo académico como en el ejercicio profesional.

En la lucha de Independencia la seguridad social como fenómeno institucional se ve por primera vez manifestado en la Constitución de Apatzingán la que representa un avance en la declaración de los derechos del pueblo. En ella se consignaron los derechos de los hombres a la igualdad y a la propiedad.

En los primeros años de vida independiente del país, debido a la situación de inestabilidad política y administrativa, no se permitió el desarrollo adecuado de sistemas encargados de la asistencia pública, la que en esos momentos se consideraba como acción de particulares.

A pesar de esto, quedó establecido en plena lucha de

Independencia en el primer proyecto de nación, es decir, en la ya mencionada constitución de Apatzingan, el derecho al pueblo del goce de la seguridad como objeto de la institución de los gobiernos.

El espíritu de agremiación y las sociedades mutualistas que fueron surgiendo, resultaron ser las bases por las cuales surgió el sindicato, agrupación creada por los obreros para la defensa de sus intereses y lograr mejoras condiciones de trabajo.

Las luchas sindicales manifestadas en Cananea y Río Blanco, antecedentes inmediatos de la Revolución Mexicana, reflejaron el descontento obrero por las precarias condiciones de trabajo.

El programa del Partido Liberal proclamado por los hermanos Flores Magón, hacía una enumeración de la situación en la que se encontraban la clase proletaria y los jornaleros del campo. Ante esta situación de injusticia y desigualdad que se vivía en el país y ante el temor por las cada vez más marcadas manifestaciones de descontento, se empezaron a promulgar leyes y decretos en favor de los trabajadores.

La primera ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales fue promulgada en el Estado de México el 30 de abril de 1904. Esta ley obligaba al patrón a indemnizar al trabajador accidentado, en caso de fallecimiento se otorgaba a los familiares el equivalente a quince días de salario así como gastos de funeral. Subsecuentes a esta ley, se fueron presentando otras en distintos estados de la República, todas buscando instaurar un sistema de seguridad para los obreros y campesinos.

Es en 1916 que Don Venustiano Carranza presentó el proyecto de reformas constitucionales en que se imponía el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo y el fundamento a la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social.

La lucha por los derechos sociales obtiene su triunfo en la Constitución de 1917. El paso dado desde este momento fue de gran trascendencia pues a partir de ahí se dieron un sin número de proyectos de leyes que culminaron con la promulgación de la Ley del Seguro Social en 1943.

En general en este sencillo y breve estudio de la seguridad social en México se registran las preocupaciones que a lo largo de la historia se han hecho sentir por instaurar un sistema de protección y seguridad social para los mexicanos.

La seguridad social va tomando impulso con las demandas económicas y sociales presentadas en la larga lucha de independencia y posteriormente en el periodo revolucionario. La preocupación de los hombres de la revolución por la situación de los trabajadores puede apreciarse en los múltiples pronunciamientos que se produjeron al respecto.

Considero que dadas las circunstancias sociales que se venían presentando en la etapa revolucionaria, la seguridad social en México surge institucionalmente como un elemento de mediación política, para el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo y reivindicación de las clases trabajadoras. Por lo tanto, la seguridad social puede considerarse como un

instrumento político, ideológico y económico del Estado con el que se pretende disminuir las contradicciones de clases en nuestra sociedad.

Todo esto se presenta a través de la prestación de servicios de bienestar social como son los relativos a asistencia médica principalmente, pensiones, seguros por enfermedad, vejez y muerte, servicios culturales y recreativos, deportes, servicios de guarderías, etc. otorgando así beneficios a algunos grupos de trabajadores importantes y que poseen fuerza para ejercer presiones políticas, constituyendo así un freno a los conflictos sociales y una estrategia para conservar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo.

Hoy en día la seguridad social en México, se fundamenta en la contribución de los trabajadores, patrones y Estado, para proporcionar los distintos servicios que cubren a la población aportante y a sus familiares directos, sin embargo, la concentración de las instituciones de seguridad social en las ciudades, ha provocado que sus beneficios se limiten en su mayoría a un cierto número de personas, quedando desprotegido un porcentaje importante de familias. Estos problemas de distribución y el acceso diferencial de la población a los servicios de protección social, son indicadores de bienestar y expresan la situación general de la población. Como complemento a este trabajo y considerando las circunstancias actuales que se vive en el país, en lo que se refiere a las cuestiones sociales y los factores que inciden en ella, expongo

en este espacio, lo que pienso pudieran ser alternativas para hacer frente a las deficiencias que indudablemente se tienen en este campo.

Como primer punto creo que es necesario que el Estado defina una política general que ampare la totalidad de la población asignando un presupuesto mayor para el desarrollo de actividades con las que se mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Realizar estudios que permitan detectar los alcances reales a nivel nacional en materia de seguridad social, para así poder priorizar las necesidades nacionales, estatales, regionales, municipales y locales.

Diseñar un programa que norme y uniforme con estrategias reales, las políticas de seguridad social vinculando entre sí las distintas acciones que llevan a cabo las instituciones que brindan este tipo de servicios, es decir trabajar coordinadamente.

Establecer de forma prioritaria la prestación de servicios que contribuyan de forma directa al bienestar social, como por ejemplo; dotación de agua potable, alcantarillado, saneamiento del ambiente, programas de alimentación, de higiene, exámenes periódicos para detección temprana de padecimientos, capacitación en el empleo, capacitación a la familia mexicana para que optimicen sus propios recursos mejorando su alimentación, vestido, vivienda y salud.

Fomentar en las personas que laboran en las instituciones de seguridad social, un espíritu de servicio público y capacitación

personal, con lo que se contribuiría de forma notable en el mejoramiento y agilización de los servicios.

Por último, considero que para consolidar un sistema nacional de seguridad social es necesario incorporar a los partidos políticos de izquierda, a los trabajadores, a los sindicatos, a la mujer, a los intelectuales de las áreas sociales, y a los grupos universitarios vinculados a este campo, para que en conjunto y de forma democrática se trabaje en la definición de políticas alternativas a los problemas que se viven en el campo de la seguridad social y no esperar únicamente las acciones del gobierno.

La seguridad y la inseguridad, son fenómenos sociales cuyo dominio está al alcance del hombre mismo.

BIBLIOGRAFIA.

- Colmenares M., Ismael. et all. Cien años de lucha de clases en -
México. México, 1982. Ed. Quinto
sol.
- De Fonseca Fabián y De Urrutia, Carlos. Historia General de Real
Hacienda. México 1852.
- Fernandez del Castillo, F. La cronología y la medicina nahuatl.
Rev. El médico. México 1989.
- García Flores, Margarita. La seguridad social y la población
marginada en México. Mexico 1989.
UNAM.
- Guerrero, Omar "El Estado y la Administración Pública en México"
Pág 214. INAP. 1989.
- IMSS. El seguro social en México. Antecedentes y legislación.
Convenios, recomendaciones, resoluciones y conclusiones en
materia internacional. Mexico 1983.
- IMSS. Instituto Mexicano de Seguro Social 40 años de historia
1943-1983. México 1983.
- IMSS. Boletín informativo de Seguridad Social No. 13 Enero-
Febrero 1980.
- ISSSTE. Programa Institucional 1969-1994.
- ISSSTE. Informe anual de actividades 1989.
- ISSSTE. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de
los Trabajadores del Estado.
- Lamas, Adolfo. Seguridad social en la Nueva España. México 1964.