

301809  
42  
2E



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

---

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**"LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL MEXICANA  
COMO UN DERECHO Y UNA MEDIDA DE  
ORGANIZACION SOCIAL"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**ARMANDO FIGUEROA SANTOS**

Primer revisor

Lic Jorge Estudillo Amador

Segundo revisor

Lic. Eduardo Boyoli Martín del Campo

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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.

**¡A mi Dios!**

**Quien a constituido en mi  
vida lo más grande y excelso.**

**A la memoria de mi hermano  
José Luis, y de mi pequeño angelito  
Armando José:**

**cuyos recuerdos han significado,  
el impulso por alcanzar esta meta.**

Con especial dedicación a la esposa  
compañera de mi vida,  
Mercedes Gabriela González Gómez:

reconociendo su esfuerzo en la  
realización de este trabajo, ya que con  
sus renunciias, sacrificios y apoyo,  
conjugados con su comprensión y  
afecto, hicieron posible el alcanzar  
esta meta.

¡Gracias mi amor!

Con cariño a mis padres  
Sra. Hilda Santos de Figueroa,  
y Sr. Luis Figueroa Salcedo:

por la realización de ver a su  
hijo hecho un abogado.

Igualmente a Hortencia, Javier,  
Patricia, Alberto, Mauro, Hilda,  
y Ma. de la Cruz:

por ver cifrado el anhelo de  
su hermano.

A mis sobrinos:

Jhovane, Karen, Candy Vanessa, Anghy,  
Manuelito y Caroline; por los momentos  
brindados. Con singular ternura a Josué  
con el ferviente deseo que se reestablezca.

**A mi querida Facultad de Derecho  
de la Universidad Nacional:**

dedico este pensamiento de  
nostalgia, por las horas vividas en  
sus aulas.

**A mi Universidad del Valle de México:**

honro con gratitud, por los momentos  
de alegría dados con el bullicio de sus  
corredores.

Y especialmente reconozco a la Escuela  
de Derecho; por el impulso íntegro que  
me brindó para la realización de mis  
estudios.

Al apreciable maestro,  
Lic. Jorge Estudillo Amador:

quien con su apego impulsó  
la realización de este trabajo.

Con afecto al maestro,  
Lic. Eduardo Boyoli Martín del Campo:

por la confianza brindada para la  
realización de este trabajo.

¡A todos mis maestros!

Por la dedicación y esfuerzos dados  
en cada uno de sus cátedras.  
Con respeto y admiración a los  
integrantes del Honorable Jurado.

**"LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL MEXICANA COMO UN DERECHO Y UNA  
MEDIDA DE ORGANIZACION SOCIAL"**

# INDICE

INTRODUCCION.

13

## CAPITULO I. BREVES ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- |                            |    |
|----------------------------|----|
| 1. ANTECEDENTES GENERALES. | 16 |
| 2. ANTECEDENTES EN MEXICO. | 23 |

## CAPITULO II. PROCESOS DE INTEGRACION SOCIAL.

- |   |    |
|---|----|
| 1. LA PREVISION SOCIAL.                 | 35 |
| a) Introducci3n.                        | 35 |
| b) Conceptos y alcances.                | 36 |
| c) Algunas disposiciones relativas.     | 37 |
| 2. LA SEGURIDAD SOCIAL.                 | 39 |
| a) Introducci3n.                        | 39 |
| b) Definiciones y finalidad.            | 40 |
| c) Principios de Seguridad Social.      | 41 |
| d) La Seguridad Social como un derecho. | 43 |

3. LA ASISTENCIA Y EL BIENESTAR SOCIAL.	44
a) Introducción.	44
b) Conceptos y objeto.	45
c) Asistencia Pública y Beneficencia Privada.	46
4. LA UTILIDAD SOCIAL.	47
a) Introducción.	47
b) Hacia una definición y objeto.	47

### CAPITULO III. ESTUDIO DEL DERECHO SOCIAL.

1. DERECHO SOCIAL.	50
a) Definiciones y objetivo.	50
b) Sujetos de derecho social.	52
c) Diversas ramas.	53
d) Derecho Social comparado ante otras ramas del derecho.	54
2. PRINCIPIOS RECTORES SOCIALES.	54
a) Libertad.	55
b) Democracia.	55
c) Justicia Social.	56
d) Igualdad.	58
e) Soberanía.	59
f) Derechos Humanos.	60

3. EL SEGURO SOCIAL.	61
a) Antecedentes.	61
b) Definiciones generales.	63
c) Los Seguros Sociales.	64
d) Instituciones de Seguro Social.	67
e) Servicios Sociales.	70
4. EL DERECHO A LA PREVISION SOCIAL.	72
a) Introducción.	72
b) Definición.	73
c) Sujetos del derecho.	73
d) Disposiciones legales.	74
e) Distinción entre Previsión y Previsión Social.	75

## CAPITULO IV. FORMAS DE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION AL BIEN COMUN COLECTIVO.

1. MEDIOS PREVENTIVOS AL ORDEN SOCIAL.	79
a) La ley.	79
b) Los entes institucionales.	80
c) La fuerza pública.	81
d) La comunicación y difusión.	81
e) Los modos colectivos de conducta.	82
f) La distribución de la economía.	83
g) Las técnicas educativas.	84

2. SOLUCION DE LOS CONFLICTOS SOCIALES.	84
a) Autodefensa social.	85
b) Proceso Social Jurisdiccional.	85
c) Convenios o pactos bajo tutela.	85
d) Programas de control y desarrollo.	86
e) Campañas de integración o alianzas.	87
f) Instituciones de integración social.	88
3. MOVIMIENTOS DE ORGANIZACION SOCIAL.	89
a) Los sindicatos y coaliciones.	89
b) Las cooperativas y organizaciones mutualistas.	90
c) Los comisariados ejidales y núcleos de población.	91
d) Las federaciones.	92
e) Las confederaciones.	92
f) Agrupaciones o asociaciones independientes.	92
g) Las comisiones.	93
4. SISTEMAS ECONOMICOS DE PROTECCION SOCIAL.	94
a) Los bancos e instituciones de crédito.	94
b) Nacional Monte de Piedad.	95
c) Fideicomiso de servicio y asistencia.	96
d) Uniones de crédito para bienestar social.	96
e) Instituciones de seguros y fianzas.	97
f) Cajas de ahorro.	99
g) Bolsas de Trabajo.	99
h) Patronatos.	101
i) Fundaciones de beneficio social.	102

## CAPITULO V. ASPECTOS Y FACTORES VINCULADOS HACIA UNA MEJOR SEGURIDAD SOCIAL.

<b>1. FACTORES DE CAMBIO A LA SEGURIDAD SOCIAL.</b>	<b>104</b>
a) Naturales.	104
b) Crecimiento de población.	105
c) Trastornos sociales.	105
d) Valoraciones culturales.	105
e) Desarrollo científico y técnico.	106
f) Económicos.	106
g) Comunicación.	107
h) Ecológicos.	107
i) Desequilibrios sociales.	108
<b>2. ASPECTOS ACTUALES DE ORGANIZACION BASICA DE NUESTRA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>109</b>
a) Reestructuración de la seguridad social.	110
b) Desconcentración de funciones operativas.	111
c) Simplificación de sistemas.	112
<b>3. HACIA UNA NUEVA SEGURIDAD SOCIAL.</b>	<b>113</b>
a) Un nuevo constitucionalismo social.	113
b) El cooperativismo.	115
c) La creación de una institución penal de seguridad social y un código especializado.	116
d) Un banco de la seguridad social.	117

CONCLUSIONES.	119
BIBLIOGRAFIA.	123

# INTRODUCCION

Tuve el privilegio de vivir por diferentes costas mexicanas, actuando y cooperando en íntima convivencia con un grupo de gentes de espíritu inquieto, recio y trabajador, con tal carácter participé en la gestión de sus esfuerzos a fin de descifrar la incógnita de su destino.

No pude menos que congratularme al constatar que producen dentro de las limitaciones de sus posibilidades, medios para subsistir y garantizar con sus logros recursos para el país; me refiero al sector pesquero —que aún no ha sido objeto de una amplia protección, ni distinción en el ámbito político—, pero que se percibe como una futura esperanza para el país, integrándose cada vez como una nueva causa, diferente de la obrera y campesina.

Las experiencias adquiridas por sus movimientos sociales, me llevaron a la preparación de este tema, como una aspiración a que los sectores sociales productivos, algún día obtengan mejores niveles de vida, como principio ideal para el progreso y como requisito ineludible hacia una nueva transformación social.

Es por ello que ante las realidades sociales de nuestra época surgen nuevos derechos y, en otros casos, nuevas sistematizaciones en las que se operan constantes cambios. La seguridad social integral, ha sido elemento vital hacia las nuevas estructuras de organización, realizando modificaciones necesarias en el derecho, en el Estado y en la sociedad misma.

## CAPITULO I

### BREVES ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- SUMARIO.
1. Antecedentes Generales.
  2. Antecedentes en México

Poco a poco esta disciplina, ha trazado los rasgos característicos de un derecho propio e independiente, ha verticalizado su acción en cuanto a la responsabilidad de las contingencias, ha horizontalizado sus lazos tutelares en cuanto al ámbito de sus sujetos protegidos, sigue evolucionando en cuanto al alcance cuantitativo y cualitativo de sus prestaciones, ha conjugado diversos criterios respecto a su financiación y gestión, y se ha instalado en un lugar preferente dentro del consenso de las disciplinas del Derecho Social y de la Política Social de los países. Por sus alcances, por su profundidad, por su mensoje y finalidad, esencialmente humanos, se le llama con toda justicia el Derecho de la Humanidad (1).

### 1. Antecedentes Generales.

Los antecedentes de la seguridad social se remontan a los albores de la humanidad, cuando el ser humano se vió acosado por mil riesgos y peligros que lo obligaron a buscar la forma de protegerse de ellos.

El hombre primitivo no tenía más protección contra las amenazas del medio ambiente que su astucia, su fuerza, sus armas rudimentarias, sus cuevas y chozas. El avance de este proceso poco a poco va constituyendo una sociedad primitiva en la que la seguridad del individuo, de cada uno de los individuos integrantes del grupo o de las familias, asegura la subsistencia de la colectividad, en núcleos llamados Gens, Clanes, Hordas y Tribus donde la tierra era poseída y trabajada en común, todo ello para una mayor defensa ante los peligros y una mejor respuesta a sus necesidades.

Conforme la civilización avanzaba el hombre organizaba cada vez la manera de protegerse contra las llamadas corporaciones; formando asociaciones de personas de un mismo oficio, arte o profesión que por solidaridad se unían para defenderse de situaciones calamitosas, constituyendo las cofradías; o para reglamentar el oficio, las-

-----  
 (1) FAJARDO CRMILLERO, Martín. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Gráficos. Lima, Perú. 1975. p. 21.

ganancias, las horas de trabajo, la técnica en la producción, etc., formando así los Gremios.

No obstante el desarrollo alcanzado por las antiguas culturas de Oriente y Occidente, los más recientes antecedentes de lo que actualmente llamamos seguridad social se localizan a partir de la Edad Media y del Renacimiento (2).

Las primeras cofradías fueron las Cholas y las Gildas Normandas que tiene su antecedente en los Collegia Romanos y aún en las Hetairias Griegas. Estas cofradías alcanzaron su máxima perfección en la época Medieval, asemejándose a los actuales seguros sociales con sus riesgos propios, sus contingencias cubiertas y su administración en base a los mismos cofrades. Los riesgos cubiertos más frecuentes eran el auxilio en la enfermedad, la muerte, la dote a la huérfana para que se casara o entrara en religión, rescate de los cautivos del moro, etc.

Durante estos mismos siglos, un buen número de instituciones religiosas se dedicaron al ejercicio de la caridad y la beneficencia, fundando y operando hospitales, orfanatorios, lazaretos. Por lo general, los destinatarios de estas obras eran capas más indigentes y marginadas de la población.

Con la intensificación del comercio a través de los mares, nace el seguro marítimo que se establece mediante el pago de cuota fija, y que tiene por objeto la cobertura de un riesgo singular: la fuga de esclavos (3).

La transformación de la fuerza del músculo por la que genera la máquina, se va dando, a través de la creación de la máquina de vapor, en 1769, trayendo consigo una nueva era para la humanidad: la industrial. A partir de ese momento, la fuerza produce la máquina, aumentando la velocidad de producción y la baja de costos. Para su alimentación se requería de combustible, que se encontraba en grandes depósitos habitualmente bajo tierra. Su localización y explotación produce un mejor negocio que su venta (4). Es aquí donde se gesta la Revolución Industrial dando su fundamento a la teoría del liberalismo económico, y al surgimiento del concepto de-

- 
- (2) TRUEBA URBINA, Alberto. Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UNAM, México. 1979. p. 215.
- (3) TRUEBA URBINA, Alberto, Op. cit. p. 216.
- (4) MIRANDA GUTIERREZ, Guido Dr. Reestructura y Organización futura de la Seguridad Social. II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Memorias. Montevideo, Uruguay. Octubre de 1990. p. 141.

empresa, la cual revoluciona el concepto de relación laboral, con toda su implicación y trascendencia.

Como la producción alcanza alta velocidad, también lo hace la acumulación de riqueza; y el siglo XIX se transformó en el siglo que hace muy ricos a unos pocos, para el trabajo especializado de unos cuantos y margina a los desocupados sustituidos por las máquinas, que comienzan a emigrar con sus esperanzas a otros continentes. La generación de riqueza, sin una distribución equitativa de los beneficios, produjo y ahondó diferencias infinitas. Comenzó entonces una lucha que en dos siglos ha producido muchos protagonistas y que sin duda han logrado un desequilibrio menos acentuado (5).

Esta lucha, que ha producido todo el pensamiento acumulado sobre el valor del trabajo y la equidad en las relaciones de la producción y los valores del mercado, ha sido el terreno donde se ha desarrollado la seguridad social (6). Este sistema inicial nace y se desarrolla con el proletariado industrial y a principios del siglo XIX, tras las experiencias de la Revolución Francesa, cobra fuerza definitiva (7).

Con el crecimiento de la industria aumenta la población obrera. En una sociedad que no se encuentra preparada para el estallido del progreso, se agudizan los problemas de desempleo y subempleo. La búsqueda de medios e instrumentos que permitan afrontar la inseguridad, se hace más apremiante (8).

La ciencia y la técnica, aplicadas a la producción en gran escala, dan origen a enormes fábricas y empresas donde los antiguos campesinos, pastores y artesanos pasan a constituir un tipo nuevo de trabajador: el obrero asalariado. Mientras tanto, en el ámbito político, las sociedades empiezan a adoptar aquellas variadas formas de organización que conocemos con el nombre de Estado Moderno.

Para los obreros, el nuevo modo de producción significó largas jornadas de trabajo, salarios por lo general insuficientes, inseguridad en el empleo y ningún recurso en el caso de enfermedad o accidentes. Los países del norte de Europa fueron-

-----  
 (4) MIRANDA GUTIERREZ, Guido Dr. Reestructura y Organización Futura de la Seguridad Social. Il Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Memorias. Montevideo, Uruguay. Octubre de 1990. p. 141.

(5) Ibidem.

(6) MIRANDA GUTIERREZ, Guido Dr. Op. cit. p. 342.

(7) TRUEBA URBINA, Alberto. Supra. p. 216.

(8) Ibidem.

estableciendo diversas legislaciones destinadas a asistir a los desamparados (9). En consecuencia y para defenderse de alguna manera, fueron surgiendo entre los miembros trabajadores formas incipientes de organización y de solidaridad: asociaciones de ayuda mutua, piquetes y comités de huelga, ligas y, posteriormente, los primeros sindicatos.

El problema del riesgo profesional se contempló como concomitante al maquinismo y apareció la tendencia de establecer seguros contra el riesgo, siendo Alemania el país que más se distinguió en esta materia (10). Creándose al respecto las "Cajas Municipales de Enfermedad", que implanta la contribución obligatoria de los trabajadores con lo que se da nacimiento al principio moderno del seguro obligatorio (11).

Por otra parte, las ideas solidarias que trajo la Revolución Francesa, llevaron a considerar, primero la beneficencia pública y luego la asistencia pública como una de las funciones que competen al Estado (12).

Cuando se produjeron las condiciones políticas y sociales necesarias en Alemania, el canciller Bismarck, en su objetivo de constituir el Estado Alemán hace proyectos de ley en el establecimiento de un seguro de enfermedad y maternidad que fueron los de mayor necesidad. Junto con el que cubriera el riesgo de accidentes, siendo aprobados un año después en junio de 1883. Se incorporó la protección de la maternidad que aunque no es una enfermedad, queda sujeto al mismo proceso de ocurrencia y recuperación, que se fijó en tres semanas inicialmente, cuya ampliación se llevó más adelante (13). Durante este gobierno, se expiden las primeras leyes de auténtica seguridad social; y 6 años después, en 1889, se crea el seguro obligatorio de invalidez y vejez. Posteriormente, en 1911, estas tres leyes se recogieron en el Código General de Seguros Sociales.

El canciller Otto Von Bismarck pensaba que "un hombre que tiene asegurado su porvenir, su vejez tranquila y el bienestar de sus familiares no es un anarquista ni-

(9) Loc. cit.

(10) GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1986. p. 563.

(11) TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 216.

(12) GUERRERO, Euquerio. Supra.

(13) MIRANDA GUTIERREZ, Guido Dr.. Op. cit. p. 345.

atenta contra la vida del emperador; demos ahora a los pobres aquello a lo que tienen derecho antes de que nos lo arrebaten por la fuerza" (14).

Siguiendo el ejemplo de Alemania, el sistema de los seguros sociales se implantó poco después en Inglaterra y para el año de 1914 se hizo extensivo a casi todos los países europeos. A partir de entonces el panorama de la seguridad social se ha clarificado en términos generales. En las diversas latitudes y sistemas económicos, políticos y sociales, paulatinamente se le fue concediendo carta de naturalización (15). Fueron muchos años de lucha de las organizaciones de los trabajadores para obtener el respaldo del Estado. El principio esencial fue el de transformar la concepción graciosa que otorga la caridad en un derecho laboral establecido jurídicamente, y son las organizaciones de los seguros sociales las encargadas de su aplicación.

Considera el Dr. Miranda Gutiérrez, Asesor de la Organización Panamericana de Salud, cinco etapas en la evolución de la seguridad social: el período primario, muy largo, tipificado por el principio de la caridad, que fue desde acciones aisladas individuales hasta formas de organización, especialmente religiosas.

El período secundario, correspondió a la Beneficencia, en donde interviene el Estado, que desempeña aquí una doble función organizando la cooperación y aportando fondos propios, para reforzar los programas y dárles consistencia. El tercer período corresponde a la creación de las organizaciones de los trabajadores, de afiliación voluntaria, con o sin el aporte del empleado y que reúne esencialmente a los obreros de un mismo oficio. El cuarto período corresponde a la creación de los seguros sociales, con afiliación obligatoria y pago de cuotas por deducción salarial como responsabilidad del empleador, que quedaron enmarcadas en la Ley de Enfermedad y Maternidad dictada en 1883, la Ley de Accidentes aprobada en 1884 y la de Invalidez y Vejez, de 1889 (16).

Todos estos antecedentes sirvieron para que en Chile en 1924 se aprobara una ley de Seguro Obrero Obligatorio. A partir de entonces todos los demás países aprueban las legislaciones parecidas y basadas en las leyes alemanas (17).

(14) BERNALDO DE QUIROS, J. El Seguro Social en Iberoamérica. Fondo de Cultura Económica. México, 1945. p. 16.

(15) TRUEBA URBINA, Alberto. Supra. p. 216.

(16) MIRANDA GUTIERREZ, Guido Dr. Op. cit. pp. 354-355.

(17) Ibidem.

En los veinticinco años siguientes ocurren tres hechos que van a cambiar totalmente la perspectiva de los seguros sociales y que dan paso al nacimiento de la quinta etapa, la de la seguridad social plena:

1. En 1929 y hasta 1933, la economía mundial se derrumbó y se produce una depresión económica, esas consecuencias, traen la creación de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y el programa de prestaciones sociales de ayuda familiar y de cesantía y paro forzoso.

2. La Segunda Guerra Mundial destruye nuevamente la economía y genera el más severo período de minusvalía física, social y económica de las naciones europeas y de otras en el mundo. Gran Bretaña produce una respuesta a esta situación cuando el Parlamento inglés aprueba el Plan Beveridge, que establece la atención médica gratuita, las prestaciones económicas y los programas sociales de aplicación universal, es decir, cubren a toda la población y se financian del presupuesto nacional. Este plan atiende a la mayor parte de las necesidades del individuo y su familia, con prestaciones que antes disfrutaban sólo los asalariados.

3. La crisis social y política que produce la Segunda Guerra Mundial genera un movimiento reivindicador del valor del ser humano, y los países se congregan en una nueva organización: las Naciones Unidas. Estas aprueban un documento que constituye el código ético que suscriben todos los países miembros, con el nombre de la Carta Fundamental de los Derechos del Hombre (18), que por primera vez identifica y crea el derecho a la seguridad social, con asistencia médica y otras condiciones de bienestar y dignidad social del ser humano y su familia.

A partir de la década de los años cincuenta, la fundación y crecimiento de las instituciones de seguridad social, horizontal y verticalmente en el mundo entero, fue vertiginoso.

Un cuarto episodio vino a completar el proceso. En 1976, la Asamblea de la Organización Mundial de la Salud reunida en Alma-Ata propone la política de "Salud para Todos para el año 2000", completando en los enunciados de la Carta de las Naciones Unidas y la instrumentación del Servicio Nacional de Salud de Gran Bretaña. Propone fecha a las metas mínimas a lograr; como estrategia, los programas de atención primaria. El desarrollo económico y su proyección al campo social hicieron que este optimista proyecto condujera a la democratización de la salud (19).

(18) MIRANDA GUTIERREZ, Guido Dr. Supra. pp. 356-357.

(19) Ibidem.

Sin embargo, la crisis económica que se establece a partir de 1979 y las incógnitas económicas que se ciernen sobre la economía mundial actual, han planteado un profundo cuestionamiento sobre la seguridad social del futuro, lo cual dice, tiene que orientarse cada vez más hacia la prevención y reducción de riesgos (20).

En América, los idearios de Morelos, Bolívar y Artigas, han sido las aspiraciones de justicia social en este continente, pero hemos de seguir al amparo de los modelos europeos para seguir de manera sistemática las instituciones y normas de seguridad social (21), no importando el difícil proceso de enfrentar el peso de una deuda externa agobiante, las altas tasas de inflación y del decrecimiento en la capacidad reproductiva, sobre todo en los países de América Latina.

Muchos autores, estadistas, religiosos, políticos, etc., han expresado, que la seguridad social hoy en día requiere de un cambio profundo de lo que han sido las acciones tradicionales, pues muchas formas de vida están apareciendo en la sociedad actual, digamos: el divorcio es mucho más frecuente, los divorciados repiten varias veces, la unión libre se populariza, los hijos de diferentes padres se hacen más abundantes, el hogar a cargo de la mujer está constituyendo un hecho corriente, la existencia de las madres solteras se da más constante, las relaciones extra-maritales se dan ya con suma normalidad, las enfermedades infecciosas y la desnutrición ocupan primeros lugares de mortalidad, las malformaciones congénitas y el aborto forman un componente responsable de la salud; los desastres ecológicos, el crecimiento rápido de la población, en fin, todas estas modalidades de vida combinadas con el deterioro de la economía cada vez más limitada hacia la posibilidad de crear suficiente participación activa del individuo, de la familia y de la comunidad, aumentan la complejidad de la legislación de la seguridad social, porque son una realidad.

Por ello, la relevancia de los esfuerzos mundiales por encontrar nuevas perspectivas de solución, de lo contrario, sostiene Gastón Martínez Mantiello, "tiende a borrar el sentido de pertenencia, de nacionalidad, de patriotismo, de convivencia social y de solidaridad-

(20) *Ibidem* pp. 359-362.

(21) MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. Pautas Introdutorias a la Seguridad Social y a sus Régimenes Normativos. II Congreso Interamericano de la Seguridad Social. Montevideo, Uruguay, Octubre, 1990. Pág. 28.

comunitaria; condiciones sin las cuales ningún pueblo puede aspirar a una auténtica "seguridad social" (22).

## 2. Antecedentes en México.

### Epoca Prehispánica.

Como lejano antecedente de la seguridad social en el México prehispánico, se podría mencionar al CALPULLI, que los habitantes describen como una institución social de los mexicas, la unidad social mínima de su administración pública. En ella sus miembros encontraban proyección y se brindaba atención especial a los ancianos e impedidos.

Efectivamente, las características de una política de proyección a las clases desvalidas en este periodo, sin que hayan constituido un modelo acabado de seguridad social, demuestran la preocupación, el interés y la existencia de algunas instituciones incipientes encargadas de aplicarlo. Moctezuma consideró como un deber del Estado, mirar por los ancianos e impedidos y construyó en Culhuacán un hospital y hospicio ordenando que se les atendiera "como a gente estimada y digna de todo servicio" (23).

Ha podido descubrirse que en cada uno de los grandes palacios se mandó recoger a todos aquellos enfermos incapaces de servir al Estado, para que fueran atendidos por separado (24).

Hubo también, por cuanto se refiere a las medidas para proteger al pueblo en los momentos de carestía llamados PRECALLI o Petracalco, donde se almacenaban los cosechos de las tierras del Palacio Tecpan Talli, en los que se depositaban los productos de la recaudación fiscal. Estos graneros no sólo servían para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios, sino también estaban para beneficio de la población (25).

-----  
 (22) MARTINEZ MANTIELLO, Gastón. Un punto de vista conceptual de Seguro Social. Seguridad Social y Solidaridad Social. II Congreso Interamericano de la Seguridad Social. Memorias. Montevideo, Uruguay. Octubre, 1990. p. 206.

(23) TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 216.

(24) Ibidem.

(25) Ibidem. p. 217.

Hubo otras incipientes instituciones de solidaridad que surgieron por la afinidad en el quehacer de una seguridad social como los "Pillís" y "Macehuales", podemos afirmar que en esta época no hubo sistemas de seguridad social bien definidos.

### Época Colonial.

La llegada de los españoles a México, marca el inicio de una época de su historia, que tiene su culminación en el sitio y destrucción de Tenochtitlán, la capital azteca en 1521, rubricándose así la conquista con la captura y muerte de Cuauhtémoc, el último emperador azteca (26).

Durante los primeros decenios resultan particularmente interesantes los experimentos de los misioneros franciscanos, quienes intentaron la instauración entre los indígenas de una convivencia basado en la caridad y cooperación entre todos los integrantes de la comunidad, de modo que nunca faltara la protección a sus miembros más necesitados, nos dice el maestro Trueba, -las formas de protección y asistencia a las clases desposeídas adquieren un sentido peculiar- no necesariamente mejor (27). Tal era el espíritu, v.gr., de los hospitales-pueblos, creados por Vasco de Quiroga. Existieron también las llamadas "Cajas de Comunidades Indígenas" que constituyen una de las herencias tomadas de la colonia directamente de la experiencia y realidad autóctona de nuestro pueblo; dichas "cajas" se formaban con fondos de ahorro común destinadas a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la protección para ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos (28).

Se expidieron una serie de mandamientos conocidos como "Leyes de Indias", de 1561 a 1769, y en muchas de ellas encontramos disposiciones de seguridad social. Hay prevenciones que señalan una protección al trabajo, a las mujeres y a los niños; pero el espíritu que los anima es más bien humanitario y cristiano de los Reyes Católicos a quienes las peticiones de los frailes que tanto defendieron a nuestros indígenas o de algunos virreyes bondadosos, llevaron a proteger a los naturales contra abusos de-

(26) Conferencia Interamericana de Seguridad Social. XVI Asamblea General y Quincuagésimo Aniversario. Folleto de reuniones. Acapulco, México. Noviembre, 1992 p. 3.

(27) TRUEBA URBINA, Alberto. *Supra*.

(28) *Ibidem*.

encomenderos ambiciosos (29).

Más adelante, se funda el primer montepío en España en el año de 1761 por Carlos III, trece años después, en 1774 por Cédula Real del 2 de junio se funda el Monte de Piedad de México, similar al que existía en la Villa y Corte de Madrid. Estas instituciones realizan una labor parecida a lo que más recientemente conocemos con el nombre de "Pensiones Civiles" (30).

En 1776 el régimen de montepío incluye la asistencia social de los trabajadores del virreinato y posteriormente se hace extensivo a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de la Real Hacienda, mediante el reglamento para la organización de oficinas y para la aplicación de la ley correspondiente. La protección del Estado, sin embargo, no era general (31), ya que se resumía a un determinado grupo privilegiado.

Durante este período resulta también el sistema de contraprestación con el que se establecen cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado; sistema que tiene su origen precisamente en las cajas de comunidades indígenas, y en las cofradías de origen español (32), que desempeñaron por muchos años una función de asistencia mutua entre sus asociados.

El período colonial fue sin duda, una dura etapa por la transición y adaptación a un pueblo, a la religión, idioma, cultura y gobierno de sus conquistadores. Casi tres siglos transcurrieron en esta etapa antes de que se realizara el movimiento libertario que culminaría con nuestra independencia.

#### México Independiente.

El estallido insurgente de 1810 había hecho nulatorias las leyes españolas, ante la fuerza y la determinación por obtener una libertad plena para la nación mexicana (33). Por lo que, ante este hecho trataron entonces de promulgar ordenanzas en favor de los nativos como las "Leyes de Burgos" en 1812; pero dichas normas llegaron tarde, ya que para entonces el movimiento de independencia había madurado.

(29) GUERRERO, Euquerio. Op. cit. p. 22.

(30) TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 218.

(31) Ibidem.

(32) Ibidem. p. 218.

(33) Ibidem.

El 14 de septiembre de 1813 el Generalísimo José María Morelos y Pavón, en el documento que la historia conoce con el nombre de "Sentimientos de la Nación", sienta las bases de un programa de seguridad social, cuando dice que "es preciso se moderen la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia", es decir, se prevén una serie de normas que hoy están incluidas en los programas de seguridad social, tal como también están la lucha contra la esclavitud, la lucha contra las castas privilegiadas, porque se establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios (34).

Los deseos de nuestros primeros libertadores, no se ven fecundados inmediatamente, por la inestabilidad que existía por alcanzar el poder político. En la Constitución de 1824, aparece reglamentada dentro de las facultades del Congreso General, una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos de la federación. En noviembre del mismo año, ante el estado desastroso de los montepíos, el gobierno decide liquidarlos y se hace cargo del pago de las pensiones a los funcionarios con derecho para ello (35).

Por ley de 1832, las pensiones se hacen extensivas a la madres de los servidores públicos y en 1834, por decreto de 12 de febrero, se otorga el derecho a pensión a los cónsules mexicanos, a la vez que se reconoce la "jubilación por incapacidad" (36).

Más adelante, en nuestra historia, en noviembre 20 de 1856, se concede a los empleados de correos una publicación, como compensación a los peligros que corrían de perecer en manos de los "bárbaros", como el mismo decreto los llamaba (37).

En 1857 se promulga una reforma a la Constitución Política de contenido liberal; ésta es rechazada por los conservadores, pero finalmente entra en vigor en el gobierno presidido por el Lic. Benito Juárez, estableciendo entre otros aspectos la separación de la Iglesia y el Estado (38). Precisa algunas medidas que tienden al mejoramiento del bienestar familiar del servidor público, pero infortunadamente no se llega a señalar regla determinada y su aplicación general muchas veces depende de la concesión graciosa de la autoridad.

-----  
(34)Ibidem.

(35)Ibidem.

(36)Ibidem.

(37)Ibidem.

(38)Ibidem.

No se puede negar, sin embargo, que a partir de este momento, el proceso es irreversible, si bien algunas veces la reacción nacional logra disminuir el ritmo de ascenso propuesto por las grandes mayorías (39).

En 1875, se constituye la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos; el comentario de un periódico de la época describe la situación que la origina: "Al fin se ha despertado entre esta clase de la sociedad, el deseo de unirse para formar un cuerpo fuerte que ponga a estos ciudadanos al abrigo de la miseria" (40).

En 1876 asume la presidencia el General Porfirio Díaz, quien conserva el poder hasta 1911 en que triunfa el movimiento revolucionario iniciado por Francisco I. Madero un año antes (41). La "Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y los Territorios de Tepic y Baja California" es la única sobresaliente en esta época porfiriana. En ella se concede la pensión a los profesores con más de 30 años de servicios, y siempre que hubieren cumplido sus cargos satisfactoriamente (42).

El 29 de marzo de 1896 se expide la "Ley de Pensiones, Montepios y Retiros para Civiles y Militares" en la cual se concede como montepío la cuarta parte del sueldo del causante; se reconoce con derechos a la viuda, a los hijos hasta que "se casen o mueran" y a los hijos hasta los 21 años (43).

En 1898 la Ley de Educación Primaria dispone el otorgamiento de pensiones que no fue aplicada.

En un sentido más estricto se puede hablar de antecedentes de la Seguridad Social, únicamente hasta fines del siglo pasado y principios del presente, cuando al acelerarse el proceso de industrialización del país, crecen paralelamente las necesidades e inquietudes de los obreros registrándose los de Río Blanco, Nogales, Santa Rosa, Cananea, dando así nacimiento a la identidad de la clase obrera mexicana. Se registran en la época más de 250 huelgas, organizadas en su gran mayoría por el "Gran Círculo de Obreros Libres"; que con las ideas del gobierno oligárquico, fueron reprimidos todos estos acontecimientos por la fuerza, siguiendo la consigna de "mátalos en caliente", y la miseria que imperaba en los campos de México, apoyados bajo un régimen de terror empiezan a registrar brotes en Tomóchic Chihuahua, en 1892; en Papantla Veracruz; en-

(39)Ibidem.

(40)Ibidem.

(41)Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Asamblea cil. p. 4.

(42)TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cil. p. 218.

(43)Ibidem. p. 219.

Acayucan Ver., en 1906; en Viesca Coahuila, en 1908. Contando todo ello con participación de los hermanos Flores Magón y Antonio Horcositas, que van formando conciencia pública en contra del gobierno de Díaz, a través de su programa del Partido Liberal y su periódico "Regeneración", lanzando con ello un programa de reivindicaciones sociales, llamado "Manifiesto de la Nación".

En Tabasco en 1906 se organizan manifestaciones antiporfiristas. En Coahuila un grupo de magonistas atacan la plaza de Jiménez; en Acayucan, Ver., es atacada su plaza por un grupo de campesinos de la región, despojados de sus tierras por la empresa petrolera "El Aguila".

En 1908, se organiza el Partido Democrático, que pregonaba el voto secreto para elegir gobernantes, quedo desintegrado por carecer de ideología definida, pero creó enorme conciencia.

El pueblo de Velardeña, Dgo., se amotina siendo fusilados sus cabecillas; en Sinaloa es fusilado Gabriel Leyva. El estado de cosas era ya insostenible (44). Los releccionistas portulan nuevamente a Porfirio Díaz para Presidente; provocando más un estado de efervescencia en todo el país. Obreros y campesinos se unen para luchar por un mismo ideal: la reivindicación de su calidad de seres humanos. Ante la nulidad del diálogo pacífico, se da el desenlace final: la revolución de 1910.

Como toda gran convulsión social, deja un saldo trágico de vidas y una gran constelación de ideas luminosas (45); pero fué la clase campesina la que obtuvo profundas reivindicaciones acogidas bajo la bandera de "tierra y libertad" en el ideario de Zapata.

Podemos decir, que fueron precisamente las condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo mexicano, que determinara el primer gran movimiento social del Siglo XX en el mundo. Esto nos explica por qué en los planes revolucionarios más importantes encontramos profundas reivindicaciones sociales.

Al triunfo de la Revolución Constitucional Don Venustiano Carranza, convoca en septiembre de 1916, a un Congreso Constituyente, a fin de restituir el régimen constitucional quebrantado por Victoriano Huerta; quedando instalado el primero de diciembre de 1916.

(44)Ibidem. p. 220.

(45)LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Limusa. México, 1976. p. 251.

Surgen grandes enmiendas al proyecto tanto en su artículo quinto relativo a la libertad de trabajo, como en el artículo 27 de la Constitución del propio proyecto, en él consagra los derechos fundamentales del campesino.

Periodo Post-revolucionario.

Es en la Asamblea Constituyente de Querétaro, donde el proletariado nacional compromete su destino al porvenir de la República, a través de los enunciados fundamentales del campesino y donde se establecen las garantías sociales en favor del obrero, convirtiéndose desde luego en la Carta Política-Social de 1917, que dió a México el honor de ser el primer país que diera naturaleza constitucional a la previsión social, al incluirla en el artículo 123.

Con la Constitución de 1917 nace un nuevo estado de derecho social, creando una serie de organismos públicos cuyos objetivos tienden a satisfacer las nuevas necesidades. Nos dice el maestro Trueba "el aparato administrativo se perfecciona, se especializa y crece" (46).

Durante esta etapa en que se le asigna al estado, entre otras facultades, la de realizar prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial, se establece la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, por ley del 12 de agosto de 1925 que tiene por propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social para los servidores públicos. En el sector educativo se consigue el seguro federal del magisterio en el año de 1928, sobre bases mutualistas, con el fin de auxiliar a los deudos de los educadores que fallecieron (47).

En 1929 se modifica el texto de la constitución que decía:

"Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntario del trabajo, de accidente y de otros con fines análogos..." (48).

El Presidente Portes Gil pensó que para cumplir con las aspiraciones de los trabajadores era necesario reformar tal precepto, estableciéndolo en estos términos:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de-

-----  
(46) TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 221.

(47) RANGEL CUOTO, Hugo. El Derecho Económico. Ed. Porrúa, S.A. México, 1989. p. 232.

(48) Cfr. Ibidem. La fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución. p. 232.

enfermedades y accidentes y otros con fines análogos" (49).

Además, de que las condiciones se van dando para que los trabajadores al servicio del Estado, se unifiquen, constituyendo el "Congreso Pro-Únidad" del cual surgió la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado en el año de 1936. Así mismo, se le entrega a la Dirección de Pensiones el manejo del Fondo de Ahorro del Ejército, que administró acertadamente hasta septiembre de 1943 en que pasó al seguro militar.

El 1o. de noviembre de 1938 queda formado la FSTSE y el 5 de diciembre del mismo año se expide el estatuto jurídico que define y orienta la organización sindical de los trabajadores del servicio público, legitimando la existencia de una central que representaba a todos los sindicatos del sector público federal (50).

De esta manera queda establecido un poderoso frente gremial de los empleados públicos, a fin de emprender una lucha firme, conjuntamente con el gobierno, para lograr mejores niveles de vida y mayores prestaciones.

El estatuto jurídico permitió poner a salvo de toda contingencia electoral a los servidores públicos, asegurando su estabilidad de los trabajadores en sus cargos, y motivó sus ascensos, disipando la angustia y desconfianza que prevalecía entre los mismos, por la situación política existente en aquella época, que, "para fortuna del país, marcaba, el inicio de nuestra revolución institucionalizada y pacífica" (51).

México es un país con una bien definida idiosincracia, muchas veces atacada y no aceptada, con una ideología muy propia distinta a la de otros pueblos, costumbres y tradiciones muy características, atributos propios de la personalidad mexicana, dándole con ello condiciones propias de vida y de trabajo, todo ello conjugado en una filosofía social nuestra, que nace primordialmente de las clases sociales más necesitadas. Todo ello, definió las condiciones políticas, sociales y económicas para abrir camino a una legislación definitiva sobre seguridad social, pues ya anteriormente había habido algunos intentos, pero no concretaron.

Fué hasta el sexenio de Manuel Avila Camacho cuando, en junio de 1941, se crea por acuerdo Presidencial, una Comisión Técnica redactora del proyecto de Ley del Seguro Social, integrada por representantes del Gobierno, del Sector Obrero y del Sector-

(49) Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de septiembre de 1929.

(50) TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 222.

(51) Ibidem.

Patronal. La comisión formuló su proyecto tomando en cuenta todos los intentos anteriores y aprovecha las experiencias de otros países europeos y latinoamericanos.

El año siguiente, en 1942, la Comisión presentó la iniciativa de Ley al Presidente de la República. También se presentó a la consideración de la Oficina Internacional del Trabajo. En ese año, en Santiago de Chile se realiza la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, donde la iniciativa de Ley del Seguro Social mereció enorme aceptación.

Este proceso llegó a su culminación cuando en diciembre de 1942 el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la iniciativa presidencial, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

#### La seguridad social en los últimos años.

A partir de que se establece el IMSS, se empieza a desarrollar más la medicina al tiempo que se fundan otras instituciones de salud, de asistencia médica, de protección a los medios de subsistencia y de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo de los mexicanos. Extendiendo su cobertura a través de todo el país llevando sus beneficios a los puntos más remotos del territorio nacional (52).

Con la incorporación del apartado "B" del artículo 123 Constitucional se emitió con la misma naturaleza, la evolución y fundamento de la seguridad social al trabajo burocrático; siendo con todo ello el instrumento de la política social, representando el único camino para la protección de la población, rebasando las rígidas normas del seguro social clásico para convertirse en un instrumento redistribuidor de la riqueza nacional, no sólo entre individuos derecho-habientes, sino en aquellas poblaciones marginadas y rurales (53).

México ha declarado "realizar los propósitos que, fundamentalmente han quedado manifestados en los principios aprobados en las diversas reuniones internacionales que es la de garantizar a cada ser humano los medios suficientes para satisfacer sus-

(52) Cuestión Social. IMSS No. 23. Otoño-Invierno -1991. p. 11.

(53) MARTINEZ MANTIELLA, Gastón Lic. Seguridad Social. Núm. 168 Mayo/Agosto. México, 1989. pp. 141-142.

necesidades en un nivel adecuado a su dignidad" (54).

En los últimos años, se ha venido dando el dismantelamiento del llamado Estado providencia, o Estado de bienestar, sobre todo si se admite que la desigualdad en México, es el mayor peligro al que se enfrenta el sistema sociopolítico, surgido de la revolución y de su código básico (55). Por casi medio siglo gozamos de una economía con un desarrollo relativamente estable y sostenido que se ubicaba entre los primeros del mundo. Pero a partir de la crisis de 1982 hasta la fecha (noviembre de 1988) el ingreso real ha disminuido, el número de pobres aumentó, ya que la quinta parte de la clase media se empobreció; a su vez el rico (ingreso mensual familiar superior de catorce salarios mínimos) descendió a las clases medias a las cuales también reforzó en su ingreso, es decir el porcentaje de ricos bajó y su participación en el ingreso disminuyó. Se revalúa la libertad y en términos relativos se devalúa la igualdad. Asimismo, se reduce la credibilidad y la confianza en el gobierno que, a través de sus políticas debería ser el principal agente para promover una sociedad más igualitaria (56). Nos encaminamos quizá a una época sin precedente en la sociedad dual, interiormente segregada, con sectores modernos situados por la miseria, el atraso y la delincuencia (57). La desigualdad se ha agravado en los últimos veinte años, y ha condicionado las bases de organización política de la sociedad. La política en México ya no es el ámbito donde se defienden derechos o ideales, sino el terreno de enfrentamientos de intereses. Las discusiones de los últimos diez años sobre la democracia en México, se han centrado en los procesos electorales y los partidos, pero la crisis económica ha puesto en el centro, de nuevo, la desigualdad. Mientras más desigual sea una sociedad, más maleable será el voto en manos de los poderosos; pero aún, porque propicia la desegregación social y, por consiguiente la debilidad de los más débiles. Mientras mayores sean los desequilibrios sociales en México, más lejana será la igualdad política-

(54) Resolución CISS de 1960. La VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Cuadernos Técnicos. México, 1992/1. p. 10.

(55) CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho a la Seguridad Social. UNAM. México, 1991. p. 62.

(56) BASAREZ, Miguel y ALDUCIN, Enrique. "Encuesta. Valores, actitudes y opiniones. La Distribución del Ingreso en México". Nexos. México. No. 131. Noviembre de 1988. p. 23.

(57) AGUILAR CAMIN, Héctor. "La transición mexicana". Nexos. México, Núm. 124. Abril de 1988. p. 16.

que es la esencia de la democracia, propiciando el detrimento de instancias colectivas de defenso social, llámense partidos o sindicatos; la organización de los intereses particulares ha tenido propósitos contradictorios que ha propiciado el surgimiento de demandas sociales y la parálisis política o administrativa (58). Es preciso advertir - como lo hace Jesús Reyes Heróles- que "México se sitúa entre aquellas naciones con peores distribuciones del ingreso, incluso para algunas de grado de desarrollo similar" (59), y que éste es el principal reto de nuestra modernización; en suma, "la revisión del clausulado del contrato social (art. 123 constitucional) cuya tácita reconducción ya ha entrado en crisis de validez y que exige nuevos términos para su vigencia y cuya principal sección la de bienestar social, comporta enmiendas tales que es preciso reformarla democráticamente por entero" (60).

El actual gobierno de la República a través del Programa Nacional de Solidaridad, enmarcado dentro de la doctrina del Liberalismo Social, dá a la seguridad social un proceso nuevo que proteja y fomente el bienestar de los mexicanos, dando un contexto de modernización al marco jurídico que la compone. Ese orden jurídico debe dar sustento a los respuestas y cambios económicos y sociales que surjan en nuestro país, a fin de que se vayan fortaleciendo la gestión y otorgamiento de las prestaciones y beneficios sociales.

-----  
 (58) LOAEZA, Soledad. "Desigualdad y Democracia". Nexos. México, Núm. 123. Marzo de 1988. p. 35.

(59) Cfr. REYES HEROLES, J. G.G., "La estrategia redistributivo". Nexos, México. Núm. 151, julio de 1990. p. 6.

(60) CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. cit. p. 68.

## CAPITULO II

### PROCESOS DE INTEGRACION SOCIAL

## SUMARIO:

1. La Previsión Social.
  - a) Introducción.
  - b) Conceptos y alcances.
  - c) Algunas disposiciones relativas.
2. La Seguridad Social.
  - a) Introducción.
  - b) Definiciones y finalidad.
  - c) Principios de seguridad social.
  - d) La seguridad social como un derecho.
3. La Asistencia y el Bienestar Social
  - a) Introducción.
  - b) Conceptos y objeto.
  - c) Asistencia pública y beneficencia privada.
4. La Utilidad Social.
  - a) Introducción.
  - b) ·Hacia una definición y objeto.

El proceso social nos dice el sociólogo Alberto F. Senior, "es un movimiento en la trama de las relaciones interhumanas, en un aspecto dinámico" (61), es decir, que es cambiante y movable, por lo que muchos autores consideran que el hecho de la lucha es el más elevado y fundamental proceso social.

Estas constantes luchas, se dan en una serie de términos que con frecuencia se enuncian y a los que conviene integrar, y cuya coordinación y combinación se dan a la luz de la teoría de la Seguridad Social Integral.

## 1. La Previsión Social.

## a) Introducción.

Según se ha apreciado, la Organización Internacional del Trabajo -en el intervalo de las dos guerras mundiales- puso todo su esfuerzo para hacer posible en los diversos países de la comunidad internacional los modernos derechos sociales como son la previsión social y la asistencia. La influencia de dichas organizaciones ha sido definitivo en las legislaciones de los países de Europa y de nuestro Continente mediante sus-

(61) F. SENIOR, Alberto. Sociología. Ed. Méndez Oteo. México, 1981. p. 158.

normas y convenios. Antes de la Segunda Guerra Mundial pocos países habían reconocido el derecho social de la previsión social y menos como un derecho humano universal.

b) Conceptos y alcances.

Ante la evolución de las instituciones sociales, en su pujante dinámica, ante la complejidad y diversidad de sus problemas, nada más conveniente que tratar de encontrar una definición o concepto de previsión social, para después enunciar sus alcances que nos permitan concientizarnos en los resultados que habrán de esperarse.

Se puede hablar de diferentes clases de previsión en términos genéricos y, si se quiere de modo convencional: a) la previsión voluntaria e individual constituida por el ahorro y el seguro privado, que encierran cierto ánimo de lucro; b) el mutualismo, el cooperativismo y hasta el seguro social facultativo; c) también tenemos a la previsión obligatoria, solidaria o social, constituida por el ahorro colectivo y administrado por el poder público. Esta última no podrá llevar a confundir la previsión social con seguro social ni con seguridad social. Toca a la Seguridad Social determinar cuales medios o instrumentos utilizará, si los contributivos (previsión), o no contributivos (asistencia social y servicio público), pudiendo utilizar uno de ellos o todos, coordinados o no, con plan o sin plan orgánico (62).

El chileno Don Marcos Flores Alvarez, define a la previsión social "como el conjunto de normas, principios o instituciones destinadas a asegurar la existencia de los asalariados que dejen de percibir el sueldo o salario que les permite subvenir a sus necesidades fundamentales y a las de sus familias, cuando este fenómeno se produce por circunstancias ajenas a su propia voluntad" (63).

Por su parte el distinguido escritor, Waldo Pereira A., en su obra "La Seguridad Social en Chile" se refiere a la previsión social como "el conjunto de ideas o instituciones que actúan pasivamente, pues espera tranquilamente la realización de los siniestros y, frente a ellos, no hace otra cosa que pagar y servir con prontitud" (64).

Transcribo la definición que hace el licenciado Agustín Alonís Fuentes, "definimos a la previsión social mexicana, como el conjunto de medios eficaces del Estado, para-

(62) FAJARDO CRMLLERO, Martín. Op. cir. p. 30.

(63) FLORES ALVAREZ, Marcos, Organización y Orientación Social en Chile. Revista de Previsión Social. Núm. 8. 1960. p. 659.

(64) PEREIRA A., Waldo. La Seguridad Social en Chile. Escuela Nacional de Artes Gráficas. Santiago de Chile, 1950. pp. 67-68.

garantizar el ejercicio y la realización del derecho universal que tiene todo hombre a la seguridad social" (65).

Se puede decir, que la expresión de previsión social tiene como coberturas:

1. La de cubrir riesgos en caso de desempleo por motivos de invalidez o muerte.
2. La de asegurar su existencia de los trabajadores a través de las jubilaciones o pensiones.
3. El dar reconocimiento de prestaciones en dinero sufridas por enfermedades profesionales o no profesionales.
4. El otorgar a los trabajadores por causas de retiro o despido, liquidación o indemnizaciones suficientes.
5. Y todas aquellas que se refieren a la asistencia social.

Por ello, la previsión social se preocupa preferentemente por acumular dinero para tener oportunamente las cantidades necesarias para cubrir los riesgos de personas afiliadas, no ajustándose a ningún plan o programa.

c) Algunas disposiciones relativas.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, del 10 de diciembre de 1948, proclama en sus artículos 22 y 25 lo siguiente:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad".

Art. 25:

1. "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad".

---

(65) ALANIS FUENTES, Agustín. La Previsión Social en el marco de la Administración Pública Laboral. Revista Mexicana del Trabajo. No. 2. México, abril-mayo-junio de 1968. p. 58.

2. "La maternidad y la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de un matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social" (66).

Cuando en 1917 se aprobó el revolucionario artículo 123 se estableció, tras larga discusión, un régimen del derecho de trabajo y previsión social, al abordar en éste último los siguientes puntos:

1. Los que se refieren a las mujeres y menores (fracciones II y III).
2. La protección a la maternidad (fracción XII C).
3. Habitación obrera (fracción XII C).
4. Escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad (fracción XII X).
5. Riesgos profesionales, tanto accidentes como enfermedades profesionales (fracción XIV C).
6. Prohibición de expendios de bebidas embriagantes o juegos de azar (fracción XIII C).
7. Medidas preventivas de higiene y seguridad (fracción XV C).
8. Agencias de colocaciones (fracción XXV C).
9. Cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas (fracción XXIX C).

Los capítulos que deben ser considerados en la nueva Ley Federal del Trabajo como de previsión social, son, entre otros: El Capítulo IV del Título Tercero, que se refiere a vacaciones (artículos 66 a 81); el Capítulo III del Título Cuarto, que regula las habitaciones para los trabajadores (artículos 136 a 153); el Título Quinto que se refiere al trabajo de las mujeres (artículos 164 a 172); el Capítulo II al trabajo de los menores (artículo 163 a 180). El Título Cuarto, Capítulo I, se refiere a los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones. En el Capítulo I que regula las obligaciones de los patrones de carácter de previsión social (artículo 132), en el Capítulo II a las obligaciones de los trabajadores de carácter de previsión social (artículos 134 a 135). El Título Noveno regula los riesgos de trabajo (artículos 472 a 515), tanto por lo que toca a los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en su oficio o-

con motivo de su trabajo (67).

El Título Once se refiere a las autoridades de trabajo y servicio social. Dentro del campo de la previsión social queremos destacar el Capítulo Tercero que se refiere a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo (artículos 530 a 536). Asimismo, el Capítulo Cuarto referente al Servicio Público de Desempleo (artículos 537 a 539); el Capítulo Quinto se refiere a la Inspección del Trabajo (artículos 540 a 550), especialmente de vigilancia y cumplimiento de las normas sobre previsión social, higiene y seguridad en el trabajo (68).

Cabe mencionar que, el derecho individual del trabajo y la previsión social forman una unidad. El seguro social es la parte de la previsión social obligatoria que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancias como resultado de la realización de los riesgos naturales o sociales a que están expuestos (69).

Finalmente, esta consideración: una nación sólo puede considerarse adelante, si dispone de un sistema de previsión y seguridad social que respondo a las exigencias de la vida y de la economía moderna (70).

## 2. La Seguridad Social.

### a) Introducción.

La Seguridad Social ha llegado a convertir a las sociedades contemporáneas en un factor integrante e indispensable de los seguros sociales, ya que más de la mayoría de las personas no tienen otro capital que su trabajo. Viene a ser la seguridad social la mejor defensa para encontrar la protección presente y la incertidumbre ante lo futuro, pues de no encontrar tal protección vendría la desesperación y la búsqueda de la seguridad que es lo que arroja los conflictos, las luchas, amenazando en esa forma la existencia política y democrática. Por eso, la seguridad social se ha convertido en-

(67)TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1989. pp. 207 a 280.

(68)Ibidem. pp. 287-299.

(69)DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Col. I. Ed. Porrúa, S.A. México, 1963. p. 145.

(70)GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. UNAM, 1978. p. 129.

defensa social, pese a la astringencia de recursos que, como resultado de la crisis, padecen los erarios públicos. Por ello considero que el hombre no debe vivir al amparo de los sistemas de previsión en la seguridad social, es pertinente que trabaje, que ahorre como ente individual, a fin de que enardecza y no duerma bajo la cobija de la seguridad social, a fin de ser un hombre distinto que pueda dar frutos nuevos y abrir puertas al mundo que aspira.

b) Definiciones y finalidad.

El término empezó a utilizarse en los Estados Unidos en los años 30s., aunque se dice que Bolívar lo empleó en su discurso de Angostura en 1819, pero oficialmente se usó en el artículo 5o. de la Carta del Atlántico en 1941, donde se expresa que la Seguridad Social es uno de los objetivos esenciales de la Organización de las Naciones Unidas. Se entendía que la pobreza era el elemento principal que debería atacar un régimen de seguridad social, sin embargo, también se deberían de combatir las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad (71).

La Seguridad Social Integral abarca a todos los miembros de una sociedad y otorga protección contra todas las eventualidades nocivas. En los hechos, cada país la ejerce de acuerdo a sus necesidades y recursos, como un reflejo de la situación política, social y económica.

Por lo anterior, no existe todavía una definición única y universalmente aceptada de la seguridad social.

La Organización de las Naciones Unidas considera a la seguridad social como "un sistema de garantía que la colectividad otorga a todos sus miembros, para tratar de mantener sus niveles de vida o cuando menos condiciones de existencia decorosas, gracias a una redistribución de ingreso que descanse sobre la seguridad nacional" (72).

Uno de los fines de la seguridad social es abarcar el problema social interno de la colectividad, planificando su acción en programas armónicos y convergentes, dando por supuesto una sensación de seguridad ante lo incierto del desarrollo; nos dice el maestro González Díaz Lombardo, que "no es concebible el concepto de seguridad social sin-

(71) MUJICA GARCIA, Rafael. Historia y Principios de la Seguridad Social. Revista del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Núm. 3. Bogotá, Colombia. Mayo-Junio, 1973. p. 33.

(72) LAROQUE, Pierre. Seguridad Social y Economía. Boletín del Instituto de Previsión Social Argentino. Buenos Aires, Argentina. Año V, núm. 38. Julio-1961. p. 8.

planificación ni dirección" (73).

De acuerdo con lo anterior, Altmeyer, dá una definición de seguridad social al identificarla como "el deseo universal de todos los seres por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro" (74).

Altmeyer hace notar la necesidad de que el hombre con capacidad de trabajar cuente con empleo adecuado y seguro, elemento que no señalan otros autores.

Otro teórico de la seguridad social, Dupeyroux, la sintetiza conceptualmente como "el conjunto de esfuerzos de una colectividad que no sólo asegura el bienestar económico de los individuos, sino que logra también su desarrollo completo en todos los planos" (75).

Ambas definiciones de la seguridad social apuntan hacia los objetivos de la mayoría de las instituciones de seguro social.

La seguridad social en México ha rebasado con mucho las rígidas normas del seguro social clásico, para constituirse en instrumento redistribuidor de la riqueza nacional no sólo entre los individuos que cotizan, y que por eso adquieren la calidad de derecho-habientes; sino también para amplios sectores de la población marginada, urbana o rural (76).

Cabe señalar, que la seguridad social no puede ser confundida con los seguros sociales en su aspecto conceptual. Estos son mecanismos adecuados, instrumentos los más idóneos para realizar aquélla. Los seguros sociales constituyen un sistema operativo para desarrollar y aplicar esa área vital de la ciencia política que se llama seguridad social (77).

(73) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 501.

(74) J. ALTMAYER, Arthur. El desarrollo de la Seguridad Social en los Estados Unidos de América. Seguridad Social. Núm. 14. México, enero-marzo-1955. p. 8.

(75) DUPEYROUX, J.J. Consideraciones sobre la Seguridad Social. Cuadernos Técnicos del CIESS. No. 3. 1992.

(76) MARTINEZ MANTIELLA, Gastón, Lic. El IMSS en la preparación de las generaciones próximas a jubilación o retiro laboral por edad avanzada. Seguridad Social. Núm. 168. Mayo-Agosto de 1919. p- 139.

(77) HUMBERTO RODRIGUEZ, Gustavo. Las Profesiones de la Salud ante la Ley. Revista del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Núm. 2. Bogotá, Colombia. 1975. p. 92.

El concepto del seguro social esta ligado indudablemente al de riesgo, como que es su garantía; la seguridad social tiene una muy superior amplitud y se expande a todos los campos doctrinarios y legislativos que busquen la protección biológica, económica y cultural de la capacidad laboral del hombre (78).

Por ello, se ha dicho en repetidas ocasiones que la seguridad social es parte de la política social del Estado.

### c) Principios de Seguridad Social.

Muchos han sido los debates que singularizan los distintos regimenes de la seguridad social vigentes en el mundo, estos criterios o ideas fundamentales son sin duda los principios generales del derecho que sustentan su existencia.

A la fecha, es posible sostener la vigencia de estos principios:

-El principio de obligatoriedad, que entraña el otorgamiento de prestaciones a la población necesariamente mediante un acto legislativo.

-El principio de unificación o unidad, entendido ésta en lo que se refiere a la armonización de las contingencias cubiertas por las diversas instituciones gestoras de la seguridad social (79).

-El principio de la universalidad; se refiere a la cantidad de las personas protegidas, que debe ser la totalidad, y se puede vincular con el principio anterior de unificación (80).

-El principio de solidaridad, elemento central de la seguridad social, es decir, su aplicación y financiamiento debe apoyarse, en la solidaridad colectiva de sus asegurados, logrando una mejor distribución de su costo, resultando así, que las generaciones jóvenes son las que deben pagar en parte los gastos de los trabajadores ya jubilados; los asegurados sanos que no requieren de prestaciones médicas contribuyen a la curación de los enfermos, así como los que se encuentran laborando; y colaboran para el otorgamiento de algún subsidio al desempleo mediante cuotas, y en todo lo referente a otras contingencias como las de enfermedad-maternidad y cuidado de salud en-

(78)Apuntes de la ponencia presentada por el ICSS al Seminario Regional de la Costa Atlántica. Santa María. Revista del ICSS. No. 1, Bogotá, Colombia. Enero de 1975. p. 50.

(79)MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier Lic. Op. cit. p. 30.

(80) Ibidem. p. 31.

general, que implican una mayor cuantía, que se conjugan con aquéllos menos frecuentes, o los que tienen que cubrirse a largo plazo, como los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte.

Esta ayuda, que se presenta entre los miembros de una sociedad, hace que se manifieste su solidaridad en lo social y económico (81).

-El principio de substancialidad, consiste en el hecho de procurar que las prestaciones económicas que se otorgan para cubrir una contingencia, sean lo más aproximado posible al salario que recibía el asegurado antes de que ocurriera la contingencia, con el fin de que no sufra disminución en su presupuesto. En esta forma, las prestaciones económicas constituyen un salario social y, en muchos casos representa un salario complementario que se agrega al salario laboral (82).

-El principio de la subsidiaridad, que consiste en aumentar las cargas económicas de los que más ganan en beneficio de los que reciben menos ingreso (83).

-El principio de la igualdad, consiste en que toda la población realice similares aportaciones y reciba similares prestaciones (84).

-El principio de internacionalización, se basa en el derecho que tienen todos los pueblos del mundo a gozar de la seguridad social sin distinción alguna.

Por esta razón, se han ido creando en el transcurso de los años, diversos organismos internacionales, tendientes a impulsar las acciones del orbe, con medidas y principios más o menos similares, y con las características que requiere su propio desarrollo, originando el auge de la seguridad social a una escala internacional (85).

#### d) La seguridad social como un derecho.

Hablemos antes, del derecho a la seguridad social que tiene como aspiración noble, el ser humano, ya que va a ser el bien jurídico tutelado (86).

La seguridad social como derecho, ha traído, el análisis de su autonomía, la-

(81) Cfr. NOVELO MENDEZ, Ma. Cristina. El Derecho a la Seguridad Social en Latinoamérica. Tesis. Facultad de Derecho. UNAM, 1970. p. 41.

(82) Ibidem p. 45.

(83) Ibidem p. 46.

(84) MUJICA GARCIA, Rafael. Op. cit. p. 36.

(85) DE FERRARI, Francisco. Los principios de la Seguridad Social. Ediciones Depalma. La Paz, Bolivia 1972 p. 300.

(86) FAJARDO CRIVILLERO, Martín. Op. cit. p. 43.

cual ha señalado en general dos perspectivas: una desde el punto de vista de la legislación de cada país o derecho positivo, y la otra, desde el punto de vista científico, o sea del deber ser del Derecho a la Seguridad Social (87).

En la primera se estima que su estructura jurídica debe adicionarse y responder a la doctrina del derecho positivo de cada sociedad, ya que éste, estudia y contribuye a la elaboración de sus normas jurídicas de seguridad social, la cual se funde en derechos propios que expresan un verdadero ideal ético de justicia social. En el segundo, brota como un derecho de la naturaleza misma del hombre y el cual no tiene fronteras ni límites, sino sólo la necesidad de satisfacer al hombre en los órdenes de salud, de economía y cultura (88).

La autonomía del Derecho de la Seguridad Social debe buscarse dentro de la unidad esencial del derecho, partiendo del principio de que autonomía no es sinónimo de independencia de las otras ramas jurídicas. Ya que en sí va a tener un contenido material propio, constituido por un conjunto orgánico de relaciones jurídicas, que por su naturaleza y los efectos que produce, se puede reducir a una unidad conceptual y por lo tanto no encuentra mejor definición en otras disciplinas jurídicas. A esto conviene preguntar ¿cuál va a ser la máxima aspiración del Derecho a la Seguridad Social? podemos contestar que el Derecho de la Seguridad Social como ciencia, no alcanza su grado de desarrollo, ya que como saber científico, va a coadyuvar a la elaboración de las normas de seguridad social; en cambio, como derecho positivo va a alcanzar su meta última en asegurar al hombre en su condición de tal a que alcance mejores niveles de bienestar social, de ahí, que su objeto propio de nuestra disciplina es precisamente el bienestar social (89).

La seguridad social como un derecho, recorre un largo proceso para seguir convirtiéndose en un instrumento eficaz de protección al hombre en su condición de tal.

### 3. La Asistencia y el Bienestar Social.

#### a) Introducción.

La asistencia social está fundada en las ideas más generosas y altruistas de la vida humana, y sus antecedentes pueden encontrarse en la más remota antigüedad.

-----  
(87) CISS. Resolución No. 108.

(88) Ibidem.

(89) Ibidem.

Debe incluirse dentro de la seguridad social, la asistencia social, dada su autonomía de toda otra rama o disciplina social o jurídica. Científica y didácticamente, la seguridad social y la asistencia social son autónomas. Se ha reconocido en congresos y conferencias internacionales, que la asistencia social no sólo es ciencia y arte, sino que es una profesión distinta de las demás profesiones (90).

La seguridad social, al abarcar los seguros sociales y la asistencia, se amplía con ello hacia el bienestar social (91); en éste no deben existir límites de su acción, de lo contrario, no se combatirá la pobreza extrema de la que tanto se habla y se lucha por devastar; pensando en ello, es menester proponer, el que se eleve a rango constitucional la asistencia social, con el objeto de reestructurar los sistemas mexicanos de ayuda y protección al necesitado.

#### b) Conceptos y objeto.

La asistencia social es una acción obligatoria por parte del Estado en protección a los desgraciados, cuidando su bienestar moral y material con carácter preventivo y que es ejercida sólo por órganos oficiales sin delegar esas facultades a la iglesia o a los particulares, como es la beneficencia privada, religiosa o civil (92).

Nace con la Revolución Francesa, la enuncian los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1791 y la Constitución Francesa de 1793. En América, la Constitución Venezolana en 1810, reconoció y aceptó por primera vez la asistencia social como una obligación. En México surgió con la Constitución de las Cortes de Cádiz en 1812, en la que impuso a los municipios la obligación de la asistencia social. El 10 de enero de 1822, en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, se siguió imponiendo la misma obligación a los ayuntamientos (93).

La asistencia social, se da a un sector especial de la población, hacia el cual se orientan los esfuerzos del Estado y de los particulares, destinada a procurar una condición digna decorosa y humana, para aquellas personas y aún sociedades o Estados que sin posibilidad de satisfacer por sí mismos sus urgentes necesidades y de procurar-

(90) "Seguridad Social". Órgano de difusión del Consejo Federal de Seguridad Social de la República de Argentina. Año III. Núm. 14/15. Nov. Dic, 1963-64. p. 26.

(91) L. DEVEALI, Mario. Lineamientos del Derecho del Trabajo. Ed. Tea. Buenos Aires, Argentina. 1956. p. 569.

(92) Cfr. NOVELO MENDEZ, Ma. Cristina. Op. cit. p. 36.

(93) Ibidem.

su propio bienestar social, requieren de la atención jurídico y política de los demás, en función de un deber de justicia o en todo caso de un altruista deber de caridad (94), es decir, la asistencia social de vuelve hacia todos aquellos que no están en condiciones de gozar de previsión social, o sea toma como consideración a la necesidad como tal, independientemente de las causas que la determinan.

Comprendiendo entre ellas: a) Asistencia médica social, tanto en formas preventivas como curativas; b) Asistencia alimenticia mediante la necesidad y modo racional de proporcionar alimentos a sus beneficiarios; c) Asistencia complementaria a la familia, elevando su nivel humano; pensemos en los incapacitados -tanto legal como naturalmente- en los menores, en los ancianos o en aquellos que, por su incultura, retraso económico o social, a pesar de sus esfuerzos, no podrán alcanzar un nivel de vida acorde con su naturaleza humano, ni podrán tampoco, en consecuencia, darse los medios de protección que otorgan los magníficos sistemas de seguridad social que derivan del trabajo (95).

#### c) Asistencia pública y beneficencia privada.

La asistencia social, llevadas al cabo por el Estado, pueden considerarse dentro del marco de la asistencia pública, cuyo destino es enfrentar a las necesidades sociales que se atienden en los regimenes del seguro social (96).

Existen autores que han dividido la asistencia social en nacional e internacional. La primera a su vez la subdividen en pública y privada, conocido esta última como beneficencia privada. En la pública, el Estado la otorga a través de sus diversos organismos de la administración pública. En el caso de la asistencia social internacional tendríamos que hacer referencia a los organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), o bien, aquella asistencia mutua o ayuda que, en forma permanente o transitoria se presentan dos o más países o dos o más instituciones de diversas naciones, ya sea de carácter económico, técnico, educativo y social; como la creación del Fondo de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia (UNICEF).

Las instituciones de asistencia privada de acuerdo con la ley, son entidades jurídicas que, con bienes de propiedad particular, ejecutan actos con fines humanitarios-

(94) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. La Previsión Social. Revista Mexicana del Trabajo. STPS. Junio, 1970. p. 98.

(95) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 79.

(96) Ibidem. p. 401.

de asistencia, sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a sus beneficiarios (97).

La beneficencia privada es un acto emergente de un impulso espontáneo de caridad (natural o sobrenatural) y por lo tanto libre y no sometido a obligación alguna pero bajo supervisión del Estado (98); éstas pueden ser fundaciones o asociaciones. Situación que la distingue de la asistencia privada, ya que en esta última sus miembros aportan cuotas periódicas o la contribución de sus servicios personales (99). Además de que cuentan con donativos de personas, fundaciones o instituciones interesadas en ayudar al necesitado.

En nuestro país, podemos decir que en términos generales las prestaciones que se otorgan mediante la asistencia social no son de orden económico sino de especie, a través de acciones institucionales, tales como hospicios, centros de maternidad, desayunos escolares y otras; aunque también se encuentran pensiones no contributivos para ancianos, viudas de destacadas personalidades y ayuda en cierta clase de invalidez infantil, etc.

#### 4. La Utilidad Social.

##### a) Introducción.

El constante afán de superación que se registra en todos los ámbitos de la vida humana, el vertiginoso progreso tecnológico, la progresiva aceleración del cambio social y la creciente presión ejercida por el deseo de satisfacer las necesidades humanas de toda la población de un modo cada vez más decoroso y digno, constituyen algunos de los factores más decisivos en emerger en renovados intentos de superación más allá del estado de bienestar, llamado hacer de utilidad social.

El tema de utilidad social ha sido poco analizado por tratadistas y teóricos desde sus puntos de vista material y formal. Ello nos ha llevado a plantear este pequeño estudio, aduciendo a su sistema práctico.

##### b) Hacia una definición y objeto.

En la existencia de la utilidad social presupone la existencia de un tipo de-

(97) Ibidem. p. 80.

(98) NOVELO MENDEZ, Ma. Cristina. Op. cit. p. 9.

(99) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO. Francisco. Op. cit. p. 80.

régimen más amplio, de una estructura de protección mayor. Esta protección mayor se define fácilmente, ya que reviste normalmente la forma de un régimen general, solo o junto a uno o varios regímenes establecidos, y claramente ordenados jurídicamente por la legislación.

¿Se trata entonces de una protección complementaria? a esta pregunta, podemos contestar de la siguiente manera, ya que proporciona prestaciones adicionales a las de un régimen común de seguridad social, v. gr., en el artículo 123 apartado A fracción XII, en su segundo párrafo de nuestra Constitución, al emplear la palabra "utilidad social" en la expedición de una ley para la creación de un organismo con representantes de tres sectores, que administren los recursos del fondo de vivienda conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad casas-habitación; es ésta una forma de evolución y forma de seguridad más amplia. Otro ejemplo, lo tenemos con la creación o formación de sociedades cooperativas para la construcción de casas (artículo 123 apartado A fracción XXX), el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores (artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo). Se habla de algo más que prestaciones comunes, pues ordenan y determinan condiciones y modalidades de mayor protección social. Pueden ser además de carácter contractual, bajo responsabilidad de los patrones y trabajadores, como en el caso de planes privados de ahorro, seguros colectivos de vida, de prestaciones en especie, etc.

Cualesquiera que sean los criterios que se sigan en la búsqueda de una definición apropiada de lo que es la utilidad social, es importante no perder de vista que surge como una necesidad impuesta por la misma evolución de la seguridad social, a lo que se ha simplificado por llamarlo "régimen complementario" (100).

-----  
 (100) CASTRO GUTIERREZ, Alvaro. Los Regímenes Complementarios.- Memorias.  
 II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Montevideo, Uruguay.  
 Octubre de 1990. p. 128.

**CAPITULO III**  
**ESTUDIO DEL DERECHO SOCIAL**

- SUMARIO:
1. Derecho Social.
    - a) Definiciones y objetivo.
    - b) Sujetos de derecho social.
    - c) Diversas ramas.
    - d) Derecho Social comparado ante otras ramas del derecho.
  2. Principios rectores sociales.
    - a) Libertad.
    - b) Democracia.
    - c) Justicia Social.
    - d) Igualdad.
    - e) Soberanía.
    - f) Derechos Humanos.
  3. El Seguro Social.
    - a) Antecedentes.
    - b) Definiciones generales.
    - c) Los Seguros Sociales.
    - d) Instituciones de Seguro Social.
    - e) Servicios Sociales.
  4. El Derecho a la Previsión Social.
    - a) Introducción.
    - b) Definición.
    - c) Sujetos del derecho.
    - d) Disposiciones legales.
    - e) Distinción entre Prevención y Previsión Social.

Al entrar al campo de este Derecho entramos por igual a la política social, ya que ésta va a tratar de solucionar todas y cada uno de los aspectos que plantea una cuestión social, y no sólo como materia laboral o agraria como pretenden algunos autores. Al encarar sus soluciones van a dictarse leyes, constituyendo legislaciones sociales, sistematizando desde luego sus procesos y técnicas a seguir, todo ello en conjunto, va conformando el Derecho Social.

## 1. Derecho Social

- a) Definiciones y objetivo.

Cuando se habla del hombre en general de inmediato se piensa en la sociedad. Lo anterior es natural que suceda, porque como dice la gastada frase: el hombre es un ser social. La conclusión a la que se llega en dicha frase, es válida incuestionablemente, y da lugar a esta otra conclusión: si al hombre se le relaciona con la sociedad, porque es un ser sociable; asimismo lo normal es que exista para el hombre un derecho que sea social (101).

Nos define Delgado Moya, al Derecho Social como "el conjunto de principios y normas que en función de integración, protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles" (102).

De lo anterior, entendemos al derecho social como el orden de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social, de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social (103).

Hay quienes han considerado al derecho social como derecho del trabajo, en cuanto es protector de una clase considerada económicamente débil, y le han llamado también derecho de clase, juntamente con el derecho agrario. Sin embargo, los autores convienen en distinguir el derecho social como un derecho de comunión, distinto del derecho privado y del derecho público; situación última de la cual coincidimos de sobremano. Al respecto, tenemos la teoría de Gierke, que es teoría sociológica y teoría jurídica que concibe al Derecho Social como una disciplina autónoma frente al derecho público y al derecho privado (104).

Teniendo en términos amplios, -como objetivo- el incorporar al individuo en la comunidad para su beneficio y ésta como grupo también en el Estado, en una conjugación e integración de valores individuales y colectivos (105). Pero en un sentido más particular, su objetivo "es proteger a grupos sociales, no al interés de los particulares, no al de toda la sociedad sino de las clases económicamente débiles..."(106).

-----  
 (101) DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. Ed. Porrúa, S.A. México, 1977. p. 62.

(102) Ibidem. p. 65.

(103) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 133

(104) Cfr. DELGADO MOYA, Rubén. Op. cit. p. 62

(105) Ibidem.

(106) LEMUS GARCIA, Raúl. Apuntes de Derecho Agrario en clase. Facultad de Derecho. UNAM, 1968.

Debemos convenir con ello que el derecho social constituye el derecho de nuestra época, ya que ha de servir a la base de las clases débiles en sus relaciones entre capital y trabajo y, desde luego contribuyendo en la transformación económica y política de los regimenes del Estado, que habrá de estructurarse conforme a sus nuevos lineamientos.

b) Sujetos de derecho social.

De lo tratado anteriormente, se desprende que el derecho social, una vez aplicado, es medio eficaz para reivindicar a los trabajadores, a los familiares de éstos, en una palabra a todos los miembros de una comunidad cualquiera (107). Esta clase trabajadora suelen ser campesinos, obreros, pescadores, empleados, etc., ya que por sus principios y fundamentos legales, tutela y protege por automasia a las clases débiles, a las que exclusivamente viven de su trabajo; es decir, que se dirige a la defensa de los derechos en intereses de la clase trabajadora, "aunque no es clasista como sostienen varios autores, ya que tiende a reivindicar a todos los demás miembros de una comunidad" (108).

Este derecho, no conoce individuos, personas particularmente considerados, sino grupos: sindicatos, comunidades agrarias, necesitados organizados en alianzas, coaliciones; al Estado, a la Nación, etc., va a existir un interesado: la colectividad. De allí que se considere al individuo como sujeto socializado y concreto. El derecho social, bien a dicho Moisés Poblete y Troncoso, busca obtener la justa armonía de los factores que crean la riqueza, para producir bienestar colectivo, material y espiritual. Es, por otro lado, un derecho que no supone necesariamente lucha destructiva, integradora y dinámica (109).

El derecho social considera a la propiedad, no como un derecho absoluto; sino como algo que pertenece en cierto modo a la colectividad, que tiene una función social (110).

-----  
(107) DELGADO MOYA, Rubén. Op. cit. p. 65

(108) *Ibidem*.

(109) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, Op. cit. p. 49.

(110) *Ibidem*.

Este derecho entiende al salario no sólo como una retribución convenida por un trabajo prestado; sino que considera al trabajador en sus necesidades, atiende al lugar, a las características de cada región, a su propio perfeccionamiento y mejoramiento, a su educación y placer honestos, considerándolo como jefe de familia (111).

Así pues, el derecho social tiene como sujeto al hombre socialmente logrado y al Estado también socialmente integrado, en tanto miembro de la comunidad de Estados (112).

c) Diversas ramas.

En un afán de sistematizar las disciplinas jurídicas de la ciencia del derecho, conservando el viejo patrón del derecho romano, distinguimos: el derecho público y el derecho privado.

Comprendiendo dentro del derecho público: el derecho constitucional, administrativo, penal y procesal. Al privado tanto el derecho civil, como mercantil y el derecho internacional privado (113). Dentro de la autonomía del Derecho Social, ya analizada; tenemos muy diversas ramas: I. El Derecho Social del Trabajo y de la Previsión Social; II. El Derecho Social Campesino; III. El Derecho Social Burocrático; IV. El Derecho Social Militar; V. El Derecho Social Profesional; VI. El Derecho de la Seguridad y el Bienestar Social Integral; VII. El Derecho Social Cooperativo; VIII. El Derecho de las Mutualidades; IX. El Derecho Social de la Previsión Social; X. El Derecho Social Familiar; XI. El Derecho Social de la Infancia; XII. El Derecho Social de la Juventud; XIII. El Derecho Social de la Vejez; XIV. El Derecho Social de la Mujer; XV. El Derecho Social Económico. XVI. El Derecho Social de la Salud Integral. XVII. El Derecho Social de la Educación Integral y la Cultura; XVIII. El Derecho Social de la Alimentación Integral y el Consumo Popular; XIX. El Derecho Social de la Vivienda Integral; XX. El Derecho Social del Deporte; XXI. El Derecho Social del Descanso y Ocio Constructivo; XXII. El Derecho Procesal Social; XXIII. El Derecho Protector y de Asistencia a Extranjeros y de Mexicanos en el Exterior; XXIV. El Derecho social Internacional; XXV. Derecho Social Comparado (114).

Es una nueva sistematización de la ciencia jurídica, en México dicha-

(111) *Ibidem*. p. 50.

(112) *Ibidem*.

(113) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 32a. Edición. México, 1980. p. 136.

(114) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. pp. 54-55.

sistematización responde a los ideales y realizaciones de la Revolución Mexicana, por ello, que sus concepciones y normas provienen de grandes movimientos sociales dirigidos en una noble aspiración de justicia social.

d) Derecho Social comparado ante otras ramas del derecho.

Entendamos por derecho social comparado ante otras ramas del derecho el que tiene por objeto el estudio de los sistemas e instituciones de derecho social correspondientes a distintos países, con objeto de procurar un intercambio de experiencias legislativas, administrativas y doctrinas que puedan ayudar a su perfección y superación, a pesar de su original diversidad.

Estas investigaciones son complejas, en virtud de que obedecen a constantes cambios de las realidades sociales, políticas y económicas, que se dan muchas veces en forma acelerada. En materia de seguridad social, por ejemplo, existe una Serie Legislativa, de los diversos países en esa materia. Existe también un Código de Seguridad Social -recopilación de normas internacionales de seguridad social-, en diversos tomos, publicados en 1960. Además existen colecciones de convenios internacionales en materia de trabajo y resoluciones sobre seguridad social, publicados por el Comité Interamericano de Seguridad Social con sede en la ciudad de México. Sin dejar de mencionar, que los organismos internacionales trabajan en forma permanente para hacer posible los propósitos del derecho social, tales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Oficina Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la Alianza Cooperativa Internacional, La Asociación Internacional de Seguridad Social, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; entre otros muchos organismos que luchan contra la necesidad y la inseguridad a que está expuesto el hombre y que colaboran supranacionalmente, en un esfuerzo común por buscar mejores condiciones de vida para los hombres, para su bienestar y felicidad.

## 2. Principios rectores sociales.

Sobre los principios que impusieron la existencia universal de la protegibilidad, ha ido estructurándose hacia los sistemas de seguridad social y de servicios sociales,-

encaminados a obtener el bien público (115). Desde luego, que los sistemas presentan numerosas variantes que obedecen a muy diversas causas (económicas, culturales, etc.) pero que cumplen al menos sus tareas de dar seguridad social integral.

a) Libertad.

La "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", en Francia y la "Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de América", postulados clásicos en la historia de los derechos del hombre, que abrieron camino por Europa y Norteamérica a las grandes ideas de libertad; y, consecuentemente, los pueblos y las naciones del mundo, empezaron a pensar ante todo, en la libertad y en la seguridad personal, así como en su igualdad ante la ley (116).

Por lo tanto, aún cuando el concepto de libertad y los principios básicos que constituyen el fundamento de nuestra civilización son los mismos, debemos admitir que en la actualidad el ámbito de este concepto de libertad se ha ampliado, considerando a los derechos sociales y económicos como reivindicaciones del ser humano, socialmente justificadas; y que el Estado, como rector del sistema, tiene el deber de satisfacerlos, porque se refieren al derecho del hombre de vivir en libertad, sin hambre, en condiciones favorables a su desarrollo físico y mental, aceptando que su logro es progresivo y no inmediato, de acuerdo al desarrollo económico y social de cada país.

b) Democracia.

La seguridad social es acción al servicio de la democracia. La seguridad social es instrumento eficaz para lograr relaciones justas entre los hombres, al garantizarles los medios de existencia que le son necesarios. Con la seguridad social se pretende obtener un sistema de libertades reales y no meramente formales. La seguridad social es condición de una verdadera democracia (117).

(115) ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. Democracia y Seguridad Social. Revista Mexicana del Trabajo. STPS. Diciembre de 1969. p. 16.

(116) DOUBLET, Jaques, Los Derechos Humanos y la Seguridad Social. Revista de Seguridad Social. Publicación Bimestral del CISS y de la AISS. Año XVIII, Época III. No. 58/59. México, julio-agosto de 1969. p. 26.

(117) ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. Op. cit. p. 7.

La democracia es un método de gobierno que, respetando las libertades fundamentales del hombre, procura garantizarle los medios de una existencia digna, frente al riesgo que significa vivir en sociedad (118).

La democracia es también una forma política de gobierno, separada y por encima de la economía. Puede afirmarse, enfáticamente, que en la actualidad el principio que ordena la separación de las instituciones políticas de las economías, es más importante que el bien conocido, principio de la separación de poderes, expuesto por Montesquieu en el "Espíritu de las Leyes"; ese nuevo principio resulta fundamental en la organización de cualquier Estado moderno (119).

La eficacia de la seguridad social como instrumento de la democracia, exige nuevos principios actuales que permitan continuar con sus propósitos (120).

No hay duda que universalizar la seguridad, significará un avance en la realización de la democracia mexicana; un adelanto decisivo en la lucha contra la desigualdad económica por la redistribución del ingreso que implica; una demostración de solidaridad humana, que debe existir entre todos los mexicanos, puesto que los más favorecidos han de soportar el costo en beneficio de los menos favorecidos, en fin, la existencia entre nosotros de una conciencia, de una manera de vivir que es la democracia. El camino es duro, pero el pesimismo es un credo imposible para vivir de pie (121).

### c) Justicia Social.

El concepto general de justicia es tan amplio, que con toda facilidad se encuadra dentro de él a la seguridad social; pero sin embargo, en los últimos tiempos se ha pugnado por el término de justicia social, en una nueva acepción.

Sin dejar de reconocer el término y su esencia de justicia, emplearemos, por así estar convencidos el término de justicia social, por significar "el principio de armonía en la vida en relación; coordinando las acciones de los hombres entre sí como partes del todo que es la sociedad, a la vez que ordena tales acciones al bien común, integrando-

(118) Ibidem.

(119) Ibidem. p. 9.

(120) Ibidem.

(121) Ibidem.

de este modo el orden social humano" (122), agregando que "no es un ideal exclusivo de la clase obrera, sino que es el principio de armonía y equilibrio nacional que debe imperar en la sociedad perfecta, en el Estado y en el orden internacional" (123). Compartimos lo enunciado, pues habla de los postulados del derecho social y por ende de la importancia que tiene en la seguridad social. De ahí que la justicia social sea considerada un precepto universal, porque comprende todas las virtudes y la endereza al bien de la sociedad (124).

La justicia social "va de la mano", "forma pareja" con el derecho social. Este pugna por realizar la justicia social, entendida como meta de la tendencia socializante que extiende cada vez más su radio de acción (125).

Mediante la seguridad social, se obtienen uno de los instrumentos por medio de los cuales se realiza la justicia social ante las diferentes contingencias y riesgos de la vida (126). La Organización de las Naciones Unidas, tiene entre sus propósitos fundamentales alcanzar el bienestar, la seguridad y la paz universales cimentadas en la justicia social.

En nuestra constitución, la idea de justicia social, está en el artículo 123, ya que no sólo tiene por finalidad nivelar los factores de producción o laborales, sino que persigue la reivindicación de los derechos del proletariado, tendientes a la socialización de los bienes de producción (127).

La Ley Federal del Trabajo, consigna en sus ordenamientos los principios de equilibrios y justicia social en las relaciones laborales.

-----  
 (122) PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Textos Universitarios. UNAM, 1982. p. 211

(123) PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Jus. México, 1947. p. 229

(124) MARQUEZ, Gabino S.J. Filosofía del Derecho. Madrid, España. 1949. pp. 304-306.

(125) REYES ROLDAN, Abelardo. La Evolución Socializante del Derecho. Revista Mexicana del Trabajo. Núm. 2. Tomo XIV. 6a. Época. Junio, 1978. p. 78

(126) IMSS. Ampliación y Extensión del Régimen de Seguridad Social. Revista Mexicana de Seguridad Social. Núm. 19. Diciembre, 1980. p. 5

(127) DELGADO MOYA, Rubén. Op. cit. p. 347

El artículo 2o. dice: "Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones" (128). Ese equilibrio lo imponen los trabajadores por medio de la huelga; por ello la justicia social "es o significa el predominio pleno y sin discusión del trabajo sobre el capital: es la socialización del capital, primeramente, y del trabajo, de todos los instrumentos de la producción, de la distribución y del consumo, en beneficio, también sin excepción, de todos los miembros integrantes de la comunidad, no importando el sistema económico, político y social que en ella impere" (129).

En síntesis, es un principio supremo del valor integral en la vida social humana, que contribuye a la conservación y prosperidad de la comunidad de las naciones.

d) Igualdad.

La igualdad es un concepto que, cuando en especial se relaciona con el hombre, se convierte en elástico y se hace pronuncialmente relativo. Nada tan "desigual" como lo que resulta de comparar un hombre con otro; todos pertenecemos a una especie: la humana, pero dentro de ella nuestras diferencias son absolutas (130).

La desigualdad es, para nosotros, el verdadero fundamento sociológico del derecho social (131). El legislador puede y debe pugnar por la igualdad de todos los hombres ante la ley, sin distinciones ni privilegios, que no tienen justificación alguna en la realización de los valores humanos.

El primer paso es partir de la idea de que los hombres "no son iguales", por tanto, la ley no regula una igualdad ya existente, la ley necesita "crear" el equilibrio, "hacer" la igualdad. "Si partiéramos de la premisa de que los hombres deberían ser, en gran medida, iguales, de que deberían ser -iguales ante la ley-, el problema de la igualdad se transfiere de inmediato al campo de la política, pues entonces adquiere decisiva importancia para quien debe hacer las leyes". La igualdad "real" no existe entre

---

(128) BREÑA CARDUÑO, Francisco. Ley Federal del Trabajo. Colección de Leyes Comentadas. 2a. Ed. México, 1988, p. 3

(129) DELGADO MOYA, Rubén. Op. cit. 351

(130) ROJAS ROLDAN, Abelardo. Op. cit. p. 57

(131) *Ibidem*.

los hombres, la ley la debe proporcionar" (132).

La nueva orientación de protección social a cargo de la ley está en dar mayor justicia a los mayores grupos y dar más a quien más lo necesita y lo merece. A todos dará seguridad social pero primero a los más débiles, o sea creará la mayor igualdad y equilibrio entre fuerzas e intereses (133).

e) Soberanía.

El concepto de soberanía, atraviesa actualmente por una profunda crisis, cuyo alcance no es posible determinar, debido a la injerencia que existe de los asuntos por otros sujetos distintos a la nación, quizás por ser más fuertes, quizás por ser el otro más débil. Poco a poco se va transformando en el panorama de las relaciones internacionales el concepto clásico de soberanía de Bodino, de Juan Jacobo Rousseau, incluso en el sentido que dón los autores modernos como Jellinek y otros.

La Organización de las Naciones Unidas sólo permite la vida internacional a través de uno de los grandes principios: la igualdad soberana de todos sus miembros; en consecuencia los Estados no autónomos no pueden ser miembros de la organización, pero pueden ser regulados en algunos aspectos de los mismos (134).

El Estado, no obstante ser persona, por ser distinta su personalidad de las personas físicas, no tiene una voluntad en el sentido de la voluntad que tienen las personas físicas. Pero tiene a su servicio gobernantes que ejercen la soberanía, y esos gobernantes si son personas físicas y, por el hecho de serlo, si tienen voluntad y ejercerán la soberanía haciendo uso de su voluntad no como un derecho que les corresponda como personas físicas, sino como órganos del Estado soberano dirigiendo su actividad no en su propio beneficio, no en provecho de intereses particulares de personas físicas, sino en beneficio del Estado mismo. Ejercitarán la soberanía encauzando la actividad del grupo social hacia la consecución del fin específico del Estado, hacia la obtención del bien público (135).

-----  
 (132) JOACHIM FRIEDRICH, Carl. La Filosofía del Derecho. Fondo de Cultura Económica. México, 1964. pp. 278-279.

(133) ROJAS ROLDAN, Abelardo. Op. cit. p. 58.

(134) SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa, S.A. México, 1981. PP. 429-432.

(135) PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, S.A. México, 1976. p. 352

No olvidemos, que "la soberanía implica la eliminación de cualquier otro poder, interno o externo que interfiera, limite o destruya los poderes legítimos del Estado" (136).

En cuanto a la actuación de la soberanía dentro de la seguridad social, o viceversa; podemos decir, que la soberanía se coloca en un plano superior de validez, cuyo orden y existencia se va a justificar a través del derecho, trayendo como consecuencia la participación de un orden social, que exige una transformación constante a su seguridad, buscándola como una forma de integración, de evolución constante que emana de la comunidad en un orden jurídico que halla su base en el Estado; como órgano superior que despliega su poder de imperio emanado de la soberanía, y cuyo titular real es el pueblo (137).

#### 1) Derechos Humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esclarecieron la expresión legislativo del concepto de seguridad social, que no sólo concierne a la idea de protección en el sentido usual, sino también basándose en la organización administrativa y financiera así como en los beneficios de varios derechos que están considerados en cuatro aspectos:

- Entre los derechos del individuo, el derecho a la vida.
- El derecho de la familia, reconocido como el elemento natural y fundamental de la sociedad, protegido por la sociedad y el Estado.
- El derecho a la asociación.
- Derechos económicos y sociales, especialmente los expresados en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

Estas declaraciones han servido de vehículo al conocimiento para aceptar un concepto universal de la seguridad social, añadiendo, que el derecho al seguro social no debe ser solo un derecho del trabajador, debe ser un derecho humano y no solamente un derecho del ciudadano nacional; ya que el derecho al seguro social va siendo la legislación de derecho más adelantada de todo el mundo.

Como derecho humano, debe ser de gran interés que se tome en cuenta "el derecho a la seguridad social", pues los beneficios que la seguridad social dá son tan -

(136) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 496.

(137) Véase artículo 39 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1987. p. 113.

variados como su existencia misma; llevando las más elementales necesidades como un derecho humano tales como la salud, alimentación, trabajo y vivienda.

Aliento la esperanza de los defensores y estudiosos de los derechos humanos, por que algún día lo tomen como tarea rectora.

### 3. El Seguro Social.

El Seguro social -viene a constituir la superación gradual y básica de sus instituciones precedentes y es, ciertamente la estructura jurídica y económica de lo que hoy es la seguridad social- exclusiva de la clase trabajadora y de los que menos tienen.

#### a) Antecedentes.

Los indicios de lo que hoy es el seguro social, aparecen más marcados a mediados del siglo XIX, ante el aumento de los infortunios de los grupos obreros dentro de las sociedades de estructura capitalista y con gran desarrollo industrial, haciendo más notable su inconformidad, por el estímulo de teorías revolucionarias o reformistas, que los invitaban a combatir la explotación de que eran víctimas. Por lo que, frente a la inquietud y los intentos de sublevación de la clase obrera o laborante, la intervención del Estado se hizo indispensable, al principio prohibiendo la agremiación y reprimiendo la acción política de los trabajadores y, posteriormente, al percatarse los gobiernos de los diferentes países, de la gravedad que representaba el hecho de que cada día hubiese más personas desocupadas o incapacitadas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; promulgan las primeras leyes modernas de protección al trabajador (138).

Los antecedentes inmediatos al seguro social los ubican dentro del derecho alemán, otros aseguran que fué en Francia, antes que en Alemania, donde existen algunos antecedentes, que aún cuando no llegaron a plasmarse en un ordenamiento legal como el germánico, se pueden considerar directamente vinculados con el régimen del seguro social, tales como el "Reglamento de Colbert", del año de 1663, donde se establecía un descuento obligatorio en las retribuciones de los tripulantes de los barcos de guerra, para atender los gastos de su hospitalización; acción semejante a la que se-

---

(138) MORONES PRIETO, Ignacio. Tesis Mexicanas de Seguridad Social. IMSS. México, 1970. p. 8.

ejercitó posteriormente en el cobro de las cuotas, al crearse el seguro social en el siglo XIX (139).

Igualmente en Francia se localizan otros antecedentes de seguros sociales: como en 1709 al efectuarse descuentos obligatorios al personal civil de los artesanos, para asistirlos en caso de accidentes de trabajo; y también, en 1793, que hubo un proyecto de pensiones para los pobres que hubiesen dejado de trabajar después de veinticinco años de servicio (140).

Pero aún cuando fué la Gran Bretaña, el país europeo que tuvo un preponderante desarrollo industrial a mediados del siglo XIX; es en Alemania en donde se inicia este sistema, al aplicar una política de intervencionismo del Estado, mediante la creación de una "Unión Aduanera" para defender su industria (141). Este hecho creó la necesidad de proteger al trabajador como parte de la industria, expidiendo en el año de 1869 la "Ley de Trabajo" que estipulaba la obligación de la sociedad y del Estado de proteger a los asalariados. Aclarando que con anterioridad a esta ley, existieron otro tipo de antecedentes del seguro social, en los años 1827 a 1859 donde se marcó una tendencia a constituir cajas de socorros; entre ellas las de "Niedrbrom", "Muuster" y "Pelite Roselli", así como un fuerte movimiento mutualista (142).

A mediados del siglo pasado, a consecuencia de la Revolución Industrial y de las luchas obreras, en Alemania surgió un movimiento político-social que trajo la creación de las ideas del seguro social, cuyas intenciones iniciales fueron compensar al trabajador y a sus familiares con prestaciones en dinero y en especie, por razones de enfermedad, y accidentes de trabajo. Esta modificación en la ideología política, fué impulsada por Otto Von Bismarck, quien busca mejorar las condiciones de vida de los trabajadores alemanes, mediante programas de previsión social, a fin de evitar de esa manera los progresos del socialismo de esa época. Llevaban desde luego un fin más político que social; estableciendo, como ya se mencionó en el Capítulo I, el "Seguro de-

(139) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XXIII. Editorial Bibliográfico Argentina. 1990. p. 115.

(140) *Ibidem*.

(141) ALVAREZ TREVIÑO, Aurora Andrea. Convenios Internacionales en materia de Seguridad Social y su actualización dentro de la Legislación Mexicana. Tesis de Licenciatura en Relaciones Industriales. Universidad Iberoamericana. México, 1968. p. 57.

(142) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo cil. p. 116.

Enfermedades Generales" en 1883, al año siguiente el de "Accidentes de Trabajo", y en 1889 el de "Vejez e Invalidez", y el de "Sobrevivientes" de 1891. Siendo en 1911 cuando se logró la recopilación de estas disposiciones, formando el primer "Código General de Seguros Sociales"

Los demás países europeos les implantaron características especiales a los seguros sociales, según su desarrollo y necesidades; todo ello para tratar de aliviar la inseguridad en que vivían los asalariados, ya que allí la clase obrera era la más pobre. Estas ideas fueron exportadas posteriormente a otros continentes; siendo América el primero, después de concluida la Primera Guerra Mundial.

Los primeros antecedentes de lo que sería el seguro social en América son las Leyes de Jubilaciones y Pensiones nacidas en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Uruguay. Después aparecieron a principios de siglo las Leyes de Accidentes de Trabajo; que en México surgen en el año de 1917, y subsecuentes en otros países. Más adelante, México y Chile normaron la protección de la maternidad garantizando el salario de la mujer trabajadora durante el embarazo, parto y puerperio, donde se trasladó más tarde a un ramo llamado "Seguros de Enfermedades y Maternidad" vigente en la Ley del Seguro Social.

Nuestra disposición constitucional de la fracción XXIX del artículo 123, junto con la Ley sobre Pensiones Cíviles de Retiro para Funcionarios y Empleados de la Federación de 1925, dió origen a la Ley del Seguro Social, promulgada el 19 de enero de 1943, misma que se reforma en 1947 con la incorporación del apartado "B" de dicho artículo; que regula el trabajo burocrático y sus sistemas de seguridad social, para las fuerzas armadas y para todos aquellas disposiciones legales que en cada entidad federativa se han emitido con la misma naturaleza, y que constituyen la evolución y fundamento jurídico de la seguridad social en México.

#### b) Definiciones generales.

El término "Seguro" designa inicialmente un contrato entre particulares en el que, mediante el pago de una prima, se adquiere el derecho a recibir protección en caso de verificarse determinado riesgo, como incendio, robo, enfermedad, muerte. Un seguro es "social" cuando el Estado reconoce como función de la sociedad el otorgar a sus-

-----  
 (143) BERNARDO DE QUIROS, Juan. El Seguro Social. Su origen, concepto y evolución hacia la Seguridad Social, IMSS. Año XVI. Epoca III. Nos. 42/43. México, 1989. p. 43.

miembros la protección que se trate; por consiguiente le otorga categoría jurídica, reglamenta su manejo y participa de alguna manera, en su financiamiento.

El maestro Mario de la Cueva, afirma que el seguro social "es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración y vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores, por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancias, como resultado de la realización de los riesgos naturales o sociales a que están expuestos" (144).

Entre las más actuales acepciones, del seguro social puede entenderse como: "la protección al salario de los trabajadores contra las contingencias que amenazan disminuirlo o anularlo, mediante la aplicación sistemática de medidas que deben basarse en estudios matemáticos-actuariales, fundarse en una ley y establecerse y controlarse por el Estado" (145).

El seguro social limita ciertos riesgos y ciertas contingencias que pueden surgir en la vida del asegurado; además éstas, han generado en mayor o menor grado, fenómenos de desigualdad en la medida que el sistema económico no garantiza el acceso al trabajo y al ingreso sostenido; por lo que, no obstante las bondades y el humanismo implícito en la filosofía de los seguros sociales; éstos, al aplicarse, contribuyen al establecimiento de una minoría protegida contra los riesgos cubiertos por el seguro social, frente a una mayoría al margen de cualquier protección (146); en cambio, la seguridad social va a proteger al individuo contra cualquier contingencia que pueda presentársele y cubre cualquier riesgo que puede afectar al hombre.

### c) Los Seguros Sociales.

Los seguros sociales son organismos cuya técnica, aceptada por la mayor parte de los pueblos civilizados, tiende a hacer menos desesperadas, las consecuencias económicas provocadas por los siniestros; al resolver las necesidades de la población y a protegerla contra posibles riesgos, ya no con fines mutualistas sino atendiendo a los-

(144) DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Vol. II. Ed. Porrúa, S.A. México, 1963. Pp. 163 y 200.

(145) CARDENAS DE LA PERA, Enrique. Servicios Médicos del IMSS. Doctrina e Historia. IMSS. México, 1990. p. 6.

(146) MARTINEZ MATIELLA, Gastón Lic. Seguro Social, Seguridad Social y Solidaridad. II Congreso Interamericano Jurídico. Memorias. Ed. ISSSTE. Montevideo, Uruguay. Octubre de 1990. p. 200.

postulados de justicia social (147).

Los seguros sociales tienen como ejemplo los seguros privados o comerciales que ya venían cubriendo ciertos riesgos sobre todo en relación con la propiedad; y tienen antecedentes remotos, como el del aseguramiento de mercancías que se trasladaban por barco que acordaban algunos Códigos Marítimos (148).

El seguro privado es voluntario, mientras que el seguro social es impuesto por el Estado.

Digamos, que los seguros sociales imponen una prima que cubre sólo las necesidades mientras que los seguros privados implican una ganancia; además extienden las prestaciones a sus familiares, cosa que no ocurre en los seguros privados.

Las compensaciones de los seguros sociales, van a ser muy propias como el cuidado a la salud para ser atendida en caso de enfermedad, a través de centros recreativos y de descanso, prácticos deportivos, medicina preventiva, etc. En cambio los de seguro privado sólo son económicas.

Coincidimos en la gran mayoría de los autores, al sostener que los seguros sociales constituyen una etapa legislativa y doctrinaria que supera el derecho del trabajo, y alcanza su mayor expansión en la seguridad social. De ahí que su legislación, que establece relaciones entre particulares y el poder público, en beneficio no sólo de la clase trabajadora sino de todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad; formen parte del derecho social.

De lo anterior, se desprenden como elementos característicos de los seguros sociales los siguientes:

- Los asegurados, aunque no sean trabajadores deben pertenecer a la clase económicamente débil.
- Los asegurados, los patrones y el Estado son los que cubren las primas que forman el fondo con el cual se pagan las pensiones o subsidios.
- Su fin no es lucrativo, sino de prestar un servicio público, lo cual constituye - como ya lo dijimos- uno de los fines de la política social.
- Es una institución del derecho social.
- Las cuotas que pagan los asegurados constituyen una capitalización colectiva, con la que se aseguran recíprocamente contra riesgos de trabajo y de carácter social,-

(147) ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ediciones Botas. México, 1944. p. 45.

(148) *Ibidem*.

y sirven para pagar una pensión a cualquier trabajador que sufra un siniestro.

-Las primas se calculan con relación al margen de posibilidades que presente riesgo, el cual analizado globalmente se repite en un número tan elevado de ocasiones que deja de ser fortuito; sin embargo, las aportaciones que se exigen están bien, puesto que alcanzan a cubrir las pensiones o subsidios, así como los gastos de subsistencia y desarrollo.

-Los seguros sociales tienen como principal objetivo proteger a los trabajadores contra el máximo de riesgo que pueda sufrir, o sea la falta de trabajo, bien porque éste les disminuya, o bien porque se extinga.

-Las pensiones son derechos, no indemnizaciones, y los trabajadores tienen la facultad de exigirlos.

-El seguro social impide que grandes sectores sociales se vean diezmados por la miseria, lo que favorece el interés colectivo.

-El Estado, cuya función es de carácter público, establece y desarrolla el seguro social, nunca lo deja a cargo de empresas privadas; porque es de interés general, que la colectividad no vea trastornadas sus actividades por el desempleo o falta de capacidad de los trabajadores (149).

-Las prestaciones sociales destinadas a mantener la salud y elevar los niveles de vida de la población son una característica más de los seguros sociales mexicanos, que actúan en acción de la solidaridad, puesto que pueden ser disfrutados por toda la población y no sólo por los asegurados y sus familiares (150).

Los seguros sociales pueden ser voluntarios u obligatorios. Serán voluntarios cuando los obreros puedan optar por asegurarse o no, y obligatorios cuando la ley se los exija (151).

Los seguros voluntarios no han sido efectivos porque los trabajadores no tienen el instinto de previsión, y si en cambio, tienen necesidades presentes que no los dejan pensar en el futuro; por ello, la Ley del Seguro Social establece el sistema-

-----  
 (149) CARBELLIDO REYNA, Magdalena. Seguro Social y Seguridad Social. Revista Mexicana del Trabajo. S.Y.P.S. No. 2. Tomo XVII. 6a. Época. Junio, 1970. p. 100.

(150) IMSS. Desarrollo y Tendencias de la Seguridad Social. Revista de Estudios de la Seguridad Social. No. 4. Publicación de la SGAISS. Ginebra-Buenos Aires. 1973. p. 73.

(151) Ibidem.

obligatorio (152).

Los seguros sociales son varios, atendiendo a los riesgos o contingencias:

- 1) El de muerte, por accidente o causa natural.
- 2) El de invalidez, por accidente, por enfermedad o por vejez.
- 3) El de enfermedad.
- 4) El de desempleo.
- 5) El de maternidad.

A estos seguros que cubren riesgos comunes a todos los trabajadores y necesitados, hay que agregar el "Seguro de la Minoridad" atendiendo a la protección y el bienestar del niño y del adolescente, desde los puntos de vista de salud, cultural y económico.

#### d) Instituciones de Seguro Social.

En México, existen tres organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tienen a su cargo tres sectores importantes del conglomerado nacional y son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

A través del tiempo se han promovido diversas reformas legales, adecuando sus leyes a los cambios que exige la realidad, para poder así extender la seguridad social a un mayor número de mexicanos. Traduciéndose dichos institutos en mecanismos redistribuidores del ingreso y como factores de integración nacional.

El IMSS ha llegado a ser tan importante como elemento del gasto público, que ocupa el tercer lugar, después de Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (153). Paso a paso se abrieron camino y extendieron el régimen del seguro social a todos los Estados de la República, tanto a zonas urbanas como a las rurales.

Del ISSSTE, su importancia deriva del creciente número de empleados que prestan sus servicios al sector público y examinando el Presupuesto de Egresos de la Federación, en la parte de Organismos y Empresas, ocupa el 5o. lugar, después de Pemex, Comisión Federal de Electricidad, IMSS, y la CONASUPO. Proporciona además de beneficios de asistencia y previsión social, tiendas a bajos costos, hoteles y centros-

(152) Carbellido Reyna, Magdalena. Op. cit.

(153) RANGEL COUTO, Hugo, El Derecho Económico, Ed. Porrúa, S.A. México, 1985. p. 233.

turísticos, prestaciones de viviendas, etc. (154).

Los componentes de nuestro Instituto Armado que fué creado por abrogación de la Dirección de Pensiones Militares al 30 de diciembre de 1961, abarcan con toda amplitud diferentes aspectos de la seguridad social, garantizando prestaciones de servicios que están a su cargo en beneficio de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armado; fieles guardianes de nuestro estado de derecho y de todas las instituciones que ha forjado nuestra comunidad mexicana, partiendo de nuestra Constitución Política de 1917.

Se debe recordar que algunas entidades públicas cuentan con servicios asistenciales propios: como es el caso de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, y Teléfonos de México, entre los más significativos.

Dentro de la actividad de la administración pública, cabe destacar, que existe una forma de organización central, que mantiene la unidad de la salud y otras prestaciones de asistencia pública y previsión social en beneficio de toda la población; a través de un número y componentes de unidades extendidas en toda la República, con facultades desconcentradas, con un cierto manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir su nexo de jerarquía, delegado por la Secretaría de Salud.

Sus órganos desconcentrados no se les da personalidad jurídica propia, pero comparte su personalidad del órgano central, a lo que representan en el ámbito y con la responsabilidad que éste determina (155).

Su conveniente asistencia social integral para la población, con tareas preventivas, curativas y de rehabilitación, ha permitido que sus funciones se descentralicen correlativamente en organismos públicos tan importantes, que contribuyen de manera especial en beneficio de toda la población, a través de la atención a las personas de servicios de apoyo administrativo, como de planificación de recursos humanos, de informática, y de desarrollo institucional; en los que se desarrollan políticas y programas de atención individual y colectiva, de ciencia e investigación, de servicios sociales humanos y financieros necesarios para el debido cumplimiento de sus fines y del adecuado manejo de sus operaciones.

Mencionaremos entre ellos, la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez—

-----  
(154) Ibidem. p. 238.

(155) BARBABOSA KUBLI, Agustín. Descentralización y Desconcentración de la Seguridad Social Americana. II Congreso Interamericano Jurídico de Seguridad Social Americana. Memorias. Pub. ISSSTE. Montevideo Uruguay. Octubre de 1990. p. 422.

(IMAN), que aborvió y superó al INPI, como respuesta de las crecientes necesidades de protección al menor abandonado o enfermo; otros Institutos Nacionales como los de Perinatología, de Psiquiatría, de Rehabilitación, de Nutrición, y de Cardiología. En la actualidad tenemos también al INSEN (Instituto Nacional de la Senectud), creado el 22 de agosto de 1979, donde se le asignan los objetivos de proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana, y estudiar sus problemas para lograr soluciones adecuadas. Cabe mencionar también, la promoción de Hospitales Generales; en fin, tantas instituciones se han contemplado, como necesarias para el beneficio de la población.

Entre otras instituciones extraordinarias y revolucionarias en materia de seguridad social mexicana, esta sin duda, el DIF (Desarrollo Integral para la Familia), que ha venido a cambiar substancialmente formas de vida y costumbres de familias, esposas de trabajadores, y amas de casa, quienes han encontrado en ésta institución una extraordinaria solución colectiva que se ha reflejado en la familia y en los hijos.

Ligado al problema de la alimentación y de las subsistencias populares han funcionado en México con carácter eminentemente proteccionista, la Compañía Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO), LICONSA y los Torti-bonos; que juegan un papel primordial para resolver las más urgentes y apremiantes necesidades de nuestro pueblo.

Uno de los derechos sociales sin cuya realización difícilmente podría hablarse de una auténtica justicia social y lograr el bienestar de los hombres, es sin duda, el derecho a la habitación, que por fortuna, nuestros gobiernos se han percatado perfectamente, de la necesidad de dictar normas y desarrollar una eficiente política, en la construcción de viviendas populares; a pesar de la magnitud de los problemas, y las limitaciones naturales de tipo económico, creándose el 24 de abril de 1972, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), para darle al trabajador la oportunidad de garantizar una casa, que le permita a él y a su familia vivir decorosamente.

Otro problema que se percibe claramente, es el de evitar la extinción de nuestros grupos autóctonos, que son los indígenas, a quienes se consideran económica y culturalmente débiles, y a los que se debe proteger y proporcionar el mayor bienestar social integral; y para ello fué creado el Instituto Nacional de Protección Indigenista con la colaboración de organismos internacionales.

Tenemos dentro de nuestros sistemas de protección social diversas, prestaciones económicas, otorgadas por medio de créditos, para fomentar la mejoría en las compras de los trabajadores (FONACOT); o para promover el trabajo de los campesinos, y pescadores, así como el otorgamiento de becas y otras prestaciones análogas.

Sin dejar de mencionar, las Procuradurías de Defensa Social; que responden en el fondo a una misma idea tutelar o proteccionista, como las Procuradurías para la Defensa y Mejoramiento del Ambiente, del Consumidor, de la Defensa del Trabajo, de la Defensa del Menor y la Familia, y de Asuntos Indígenas. También siguiendo el espíritu de las ideas proteccionistas del derecho social, cabe mencionar a las Defensorías de Oficio, previstas en nuestra Constitución en materia penal o criminal y desde luego, los servicios sociales de los que hablaremos a continuación.

Todos estas instituciones tienden a apuntar, a una unidad nacional-social de bienestar colectivo que se proyecta a una seguridad social integral, en forma tan importante en nuestro medio que constituye la institucionalización de la justicia social proclamada por la Revolución Mexicana.

#### e) Servicios Sociales.

Servicio Social en una acepción amplia viene a ser "el conjunto de servicios que permite conservar el equilibrio y el desarrollo de los individuos y de los grupos". En este sentido el propósito básico de un programa de servicios deber ser el de satisfacer las necesidades de la población en el mayor grado posible (156). En el sentido estricto, se le conceptúa como una "actividad organizada que tiende a contribuir a una adaptación mutua entre los individuos y su ambiente social" Este objetivo se logra mediante el uso de técnicas y métodos destinados a facilitar a los individuos grupos y comunidades a la satisfacción de sus necesidades y la solución de los problemas que plantea la adaptación de un tipo de sociedad que se halla en proceso de mutación, mediante la acción cooperativa encaminada a mejorar las condiciones económicas y sociales (157).

La definición de M. Laroque, Ex-Director General de Seguridad Social en Francia, nos dice, que "es el conjunto de profesiones en contacto directo con los individuos y las familias, cuya misión es la de asegurar la mayor adaptación de los individuos y de esas familias a su medio y a sus condiciones de vida, y ayudarlos a resolver los problemas que presenta su existencia cotidiana, que sea por medio de una ayuda educativa o facilitándoles el acceso a instituciones o servicios que puedan contribuir a la solución-

(156) ALONSO LIGERO, Ma. de los Santos. Los Servicios Sociales y la Seguridad Social. O.I.S.S. Madrid, España. 1972. p. 42.

(157) Informe del grupo de expertos por el Srío. General de la O.N.U. sobre "desarrollo los Programas Nacionales de Servicio Social. Publicación del AISS y CISS. México, 1963. p. 20.

de sus problemas (158).

El papel del servicio social respecto a la seguridad social es muy importante. En efecto:

a) Los asistentes sociales están llamados a ayudar a las instituciones de seguridad social, a individualizar su acción frente a cada uno de sus beneficiarios. Por un lado, asesoran a las instituciones mediante encuestas sociales sobre los elementos que influyen en sus decisiones; por el otro, contribuyen a adaptar el concurso apartado por las instituciones a la situación personal de cada uno de los beneficiarios.

b) Los asistentes sociales ayudan a los beneficiarios de la seguridad social a recibir las prestaciones y servicios a que tiene derecho y que las instituciones de seguridad social pueden acordarles. Esta ayuda combina un esfuerzo para la información de los beneficiarios, con un concurso más práctico en la preparación de expedientes, y en los trámites que son necesarios realizar para obtener diversas prestaciones (159).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 5o expresa: "Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale" (160).

Al respecto, nuestra última Ley del Seguro Social cuyo avance más novedoso es la solidaridad social, faculta al Instituto y a otras instituciones a otorgar; además de las prestaciones sociales inherentes a su finalidad como tal; servicios sociales de beneficio colectivo, cuya finalidad es la de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que han permanecido al margen del desarrollo nacional, y que, debido a su propia condición, no tienen la facultad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, y que comprenden:

- 1.- Prestaciones Sociales.
- 2.- Servicios de solidaridad social.

Las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante la incursión de programas, cuyo fuente de financiamiento que determinará la asamblea general anualmente, para los recursos del ramo de invalidez,-

(158) Cfr. Seguridad Social. Órgano Bimestral del Consejo Federal de Seguridad Social de la República de Argentina. Año III. No. 18/19. Julio-Agosto de 1964. p. 91.

(159) Cfr. Revista Belga de Seguridad Social. No. 2 Febrero de 1962. p. 200.

(160) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editada por la Secretaría de Gobernación. Febrero, 1987. p. 34.

vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Los servicios de solidaridad social comprenden la asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, financiados por la Federación, por el IMSS y por los propios beneficiarios (161).

Los usuarios de estos servicios se obligan a realizar trabajos personales y colectivos en favor de su familia y de la comunidad en la que habitan como una contraprestación por los servicios sociales (162). Teniendo como ejemplos los "Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar" (antes Casa de la Asegurado), los Centros Deportivos y otros servicios a cargo de la Jefatura de Prestaciones Sociales del IMSS. Por otra parte los "Centros de Jóvenes y Talleres de Capacitación" dedicados a atender a los trabajadores y a sus hijos, tienen como Misión fundamental, el desarrollar destrezas remunerables que requiere el avance industrial y el crecimiento económico del país (163).

El sentido de los servicios sociales, como en el caso de México, se han dado complementarios en las instituciones de seguridad social.

#### 4. El Derecho a la Prevención Social.

##### a) Introducción.

Dentro de la seguridad social hay unidad de acción que debe comprender la prevención, la indemnización y la readaptación, en forma coordinada, para que la protección sea completa y satisfactoria (164).

Los principios y caracteres del Derecho Social se encuentran en la prevención social, pues entre otras cosas se trata de proteger a un grupo necesitado, que requiere la atención de la sociedad y del Estado (165).

Dentro de este capítulo, consideramos desde ahora, en un intento sistemático del Derecho Social y en su función de naturaleza netamente proteccionista, al aislado o-

(161) LEY DEL SEGURO SOCIAL. Artículos 8o y 232. Ed. Tecalli. México, 1989. p. 63.

(162) MARTINEZ MANTIELLA, Gastón. Op. cit. p. 202.

(163) COQUET, Benito. La Seguridad Social en México. Doctrina y Servicios. Legislación. Información. Estadística. Tomo I. México, 1964. p. 29.

(164) Cfr. Revista del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Progresión y Desarrollo del Régimen de Seguridad Social. 1982. p. 9.

(165) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 80.

reprimido socialmente, cuyo grupo de seres humanos, es necesario proteger, imponerles obligaciones sociales aún cuando su libertad se encuentre muchas veces disminuida o limitada.

A fin de evitar riesgos, que se pueden traducir en conflictos sociales o conductas antisociales, es necesario se dicten normas tendientes a evitar estas situaciones, que es precisamente lo que nos interesa.

b) Definición.

El maestro González Díaz Lombardo, nos dá una definición clara del derecho a la prevención social, pero sólo en referencia a un sólo grupo: el delincuente, al expresar "que el derecho a la prevención social está constituido por un conjunto de normas destinadas a proteger fundamentalmente, al delincuente, independientemente de las medidas que se dicten para reparar el daño causado a la sociedad, o las personas, durante el proceso, o el tiempo en que está sujeto a prisión o alguna medida represiva; y todas aquellas medidas que se juzgan convenientes para evitar la criminalidad (166).

Cabe, además señalar que el derecho de la prevención social es una rama del derecho social, dada su naturaleza proteccionista.

Daré en un sentido más amplio y sin particularizar que el derecho de la prevención social está constituido por un conjunto de normas destinadas a proteger esencialmente a quien se le necesite reincorporar a la sociedad, adoptando las formas y medidas necesarias a fin de ayudarlos o convertirlos en seres útiles y productivos en base a tratamientos de readaptación, en instituciones especializadas, colonias o campamentos, centros u hospitales necesarios y convenientes para su restablecimiento.

Así pues, es factible observar que la prevención presenta dos fases: una, la más conveniente: evitar la reincidencia; y la otra, que la readaptación sea tal, que ya no resulte un daño a la sociedad.

En ambos casos, la prevención se obtiene esencialmente de la reconstrucción de hechos ocurridos como de las circunstancias o factores, como de las situaciones y conductas tanto personales, como familiares y sociales, que seguramente lo llevaron a violar el orden establecido en la sociedad.

c) Sujetos del derecho.

El maestro González Díaz Lombardo, como ya dijimos, sólo establece como-

-----  
(166) Ibidem.

sujetos de este derecho "al delincuente", ya sean adultos, menores o mujeres, a quienes se les debe tratar de acuerdo a su particular condición, viendo la manera como pueden readaptarse al medio del que han salido, para convertirlos en personas que pueden llegar a ser útiles a la sociedad.

Considerando a los menores delincuentes, en condición a los adultos. A la mujer, que por su condición y naturaleza debe considerarse en principio y en justicia, de diferente manera. No hacer esta distinción significaría ir en contra del principio que dice que hay que tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales (167).

Según lo expuesto, queremos reconocer, además del delincuente, a otros grupos que también deben ser merecedores al derecho de la prevención social, "el alcohólico", "el degenerado sexual o aberrante", "el miserable", "el vago o mal viviente", "el drogadicto", "los incapacitados", "los enfermos mentales", "las prostitutas", sean menores de edad, adultos o mujeres. Todos ellos tal vez no considerados como grupos, sino en su conjunto como una clase social de su condición y dignidad humana.

"Es fácil ver que los métodos para prevenir son muy costosos y que sólo pueden usarse cuando la importancia de las pérdidas probables es bastante grande para justificar el gasto. En consecuencia, la prevención de las pérdidas y los daños en el sentido restringido tiene una aplicación muy limitada a las pérdidas potenciales, y aún en esos casos cuando se utiliza, no puede decirse que sea del todo satisfactoria" (168). Ello comprende que aún con la extensión de disposiciones legales su aplicación muchas veces no es efectiva, precisamente por sus métodos cuyos costos resultan altos; pero más alto resulta el precio que se le paga por la renovación social.

#### d) Disposiciones legales.

Para destacar el alcance que la legislación mexicana da a la prevención social es necesario considerar que a partir de 1937, se han dictado una serie de ordenamientos legales, encargados de la prevención social, tanto de manera general, como especial.

En la prevención general esta el de facultar a las autoridades competentes a dictar las medidas que se juzguen convenientes a fin de prevenir o disminuir los riesgos sociales o conductas anti-sociales, como la delincuencia especialmente.

La sección de prevención especial la tenemos en el control y vigilancia de los-

(167) Ibidem. p. 31.

(168) ALLEN, Francis I. Principios Generales de Seguro. Fondo de Cultura Económica. México, 1955. p. 8.

grupos necesarios de proteger, realizándoles exámenes médicos y psicológicos, datos de conductas, géneros de vida, tratamientos y observaciones. Contando con ello con instituciones psiquiátricas, reclusorios, laboratorios, trabajadores sociales, etc.

Nuestras instituciones de seguridad social están facultadas para proporcionar servicios de carácter preventivo, individualmente o a través de procedimientos de alcance general, con el objeto de evitar riesgos sociales que pudieran lamentarse, y de los cuales su restauración pudiera ser irreversible. A este respecto, la Comisión Americana de Prevención de Riesgos, en su último informe (1989-1992), señaló entre sus propósitos, "el de fomentar el establecimiento de indicadores estadísticos en la incidencia y consecuencias de los riesgos sociales a fin de orientar los programas preventivos". Concluyendo que "es necesario la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento y mecanismos adecuados para una mayor protección" (169).

De esta manera, en la actualidad funcionan como organismos del Estado, tales como la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Patronato de Asistencia y Reinserción Social de Reos Liberados, el Consejo Tutelar para Menores Infractores entre otros; además organismos dependientes como el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el CONASIDA, Escuelas Industriales y de Orientación, Centros de Planificación Familiar y Alfabetización, Centros de Capacitación y Adiestramiento, así como instituciones auxiliares tales como Casas-Hogar, Centros de Alcohólicos y Neuróticos Anónimos, Hortanatorios, etc., con sus disposiciones legales al caso, a fin de dar la protección necesaria para atender a los fines y objetivos de la prevención social.

#### e) Distinción entre Prevención y Previsión Social.

Las diferencias entre la Prevención y Previsión, se desprenden fácilmente de lo que hemos indicado sobre la naturaleza de éstas. Tanto en su orden práctico, como en el orden de su obrar, es evidente, que si no son contempladas ambas, pueden presentar siniestros sociales irreversibles de magnitudes tan catastróficas que desproporcionen la economía y el progreso de la sociedad y del propio Estado.

Sus diferencias derivan de los fines que respectivamente persiguen, señalando entre ellas algunas:

- La previsión social es un conjunto de ideas e instituciones que actúan-

(169) Cfr. INFORME, 1989-1992. Comisión Americana de Prevención de Riesgos. XVI. Asamblea General. Acapulco, Guerrero, México, 21 de noviembre de 1992.

positivamente, es decir, espera tranquilamente la realización de un siniestro. En cambio, la prevención social es un conjunto de ideas e instituciones que actúan de manera preocupante e inquietante en un grupo, o en todo caso, de una clase social de la que yo es en sí un trastorno o siniestro social.

- La previsión social dirige su acción al individuo trabajador. Vela por él y su familia porque le interesa la sociedad. La prevención social va su acción a una clase social que temporalmente o permanentemente están excluidos de la misma.

- La previsión social se preocupa preferentemente por acumular dinero para tener oportunamente las cantidades necesarias para cubrir los riesgos de las personas afiliadas y le preocupa, a la vez, invertir las sumas acumuladas, sin importarles las ganancias y los intereses. La prevención social se va a preocupar preferentemente en acumular los valores sociales quienes por su condición de tal los han perdido, a fin de que se transformen en seres útiles a la sociedad.

- La previsión social se genera del trabajo y la productividad. La prevención social de todo lo contrario, de aquellos quienes por alguna causa han sido víctimas de algún daño social, no pudiendo generar el trabajo y la productividad debida.

- La aplicación de la prevención social requiere de un programa pasivo y largo para la realización y cumplimiento de sus objetivos. La previsión social crea organismos para servir las prestaciones sin un plan.

## CAPITULO IV

### FORMAS DE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION AL BIEN COMUN COLECTIVO

## SUMARIO:

1. Medios preventivos al orden social.
  - a) La ley.
  - b) Los entes institucionales.
  - c) La fuerza pública.
  - d) La comunicación y difusión.
  - e) Los modos colectivos de conducta.
  - f) La distribución de la economía.
  - g) Las técnicas educativas.
2. Solución a los conflictos sociales.
  - a) Autodefensa social.
  - b) Proceso social jurisdiccional.
  - c) Convenios o pactos bajo tutela.
  - d) Programas de control y desarrollo.
  - e) Campañas de integración o alianzas.
  - f) Instituciones de integración juvenil.
3. Movimientos de organización social.
  - a) Los sindicatos y coaliciones.
  - b) Las cooperativas y organizaciones mutualistas.
  - c) Los comisarios ejidales y núcleos de población.
  - d) Las federaciones.
  - e) Las confederaciones.
  - f) Agrupaciones o asociaciones independientes.
  - g) Las comisiones.
4. Sistemas económicos de protección social.
  - a) Los bancos e instituciones de crédito.
  - b) Nacional Monte de Piedad.
  - c) Fideicomisos de servicio y asistencia.
  - d) Uniones de crédito para bienestar social.
  - e) Instituciones de Seguros y Fianzas.
  - f) Cajas de ahorro.
  - g) Bolsas de trabajo.
  - h) Patronatos.
  - i) Fundaciones de beneficio social.

Dentro de la seguridad social como medida de organización social hacia el bien común colectivo (170), se dan una serie de posibilidades y mecanismos que ejercen una enorme influencia en el comportamiento colectivo, y que constituyen sistemas de administración estables de actividad coordinada entre los individuos y la sociedad.

### 1. Medios preventivos al orden social.

Una orden social implica un gobierno y un dominio de las pasiones contrarias a la paz y a la cooperación (171). La prevención no hace otra cosa que preparar anticipadamente las cosas que se necesitan para un fin (172). Este fin va a ser el orden social del que se van a emplear medios precisamente para la conservación de esa paz y cooperación, en favor del progreso mismo, que en la medida de su desarrollo va perfeccionando tales medios en estructuras permanentes y sólidas.

#### a) La Ley.

Dentro de los hechos sociales nos encontramos con una experiencia de que nuestra existencia con otras personas tiene limitaciones y barreras para determinados comportamientos, -conductas ordenadas o mandadas- o, dicho en otras palabras, nos encontramos con normas determinadas por otras gentes, y autoridades estatuidas por esas normas; autoridades que nos dirigen mandatos. En suma, nos encontramos que una gran parte de nuestra conducta está controlada socialmente (173).

Nos encontramos con costumbres, convencionalismos, estatutos, reglamentos, leyes, etc., que tienen gran prelación normativa, es decir, que no solamente hábitos de hecho o menos usos, sino que prescriben deberes. Cada grupo tiene sus propias-

- 
- (170) SCHWALM -hace mención al bien común colectivo, en cuanto se traduce en ayuda y asistencia a cada miembro de la sociedad, pero en individuos asociados y no aislados, con operaciones y conservación propias de grupo-Benoit Schwalm. La Sociedad del Estado. Editorial Jus. México, 1937. p. 20.
- (171) RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. Decimotercera edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. p. 44.
- (172) PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo, S. de R. L. México, 1981. p. 1074.
- (173) RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 60.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

normas, muchas leyes cuyo normatividad social tiende a aliviar o subsanar la condición misma del hombre, en sus necesidades, en la estructura real de la colectividad, en la repetición efectiva de muchas conductas durante largo tiempo, en ciertas tendencias psicológicas. A pesar de ellos, las leyes o normas no son la expresión de hechos sino que son preceptos; pueden ser puestos, o quitados, o reformados; no entrañan una necesidad causal, esto es, una relación forzosa de causa a efecto, llevando sólo a quienes gobiernan un sentido de obligación, reiterándose por ello, como medio de paz, seguridad jurídica y social (174). De aquí la tesis fundamental de que el derecho es el uso reglamentado de la fuerza (175).

b) Los entes institucionales.

El famoso jurista francés Maurice Hauriou, sociólogo, produjo importantes estudios sobre la "institución", definiéndola como "una idea de obra", es decir, práctica de acción de empresa, que se realiza y dura en un medio social (176).

La institución es un pensamiento de empresa, de un quehacer activo, que ha encarnado positivamente en una determinada realidad social, estructurándola, y demás, encausando efectivamente su acción de modo unitario. Añade, que "... determina una serie de actividades de varios sujetos que éstos forman en un grupo delimitado, en el cual surge un poder y un principio de organización, de estructura y de reparto de labores, reflejándose en las conciencias de los sujetos que integran el grupo, en el sentido de suscitar en éstos un sentimiento y una representación de responsabilidad colectiva, constituyendo una personalidad moral, a los que el derecho les concede personalidad jurídica para unificar externamente, hacia fuera, el conjunto de relaciones que integran el grupo (177). Ejemplos de tales grupos o entes institucionalizados son: la nación, el Estado, la Iglesia, las Naciones Unidas; las corporaciones culturales como las universidades, los museos, las academias, etc..

Yéndonos a una forma más concreta y con base a lo anterior, podemos agregar — que el derecho, dentro de sus preceptos sociales generales en ellos establecidos, instituye autoridades para velar por su cumplimiento. Entes institucionales, que—

(174) Ibidem.

(175) OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho. Editorial Duero, S.A. de C.V., México, 1990. p. 94.

(176) Cfr. RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 432.

(177) Ibidem.

organizan su estructura y que prescriben ciertas conductas a sus miembros-integrantes, desplegándose de una manera imperativa a la sociedad, garantizando la eficacia y observancia de orden jurídico y estabilidad social.

Entes institucionales con facultades de decisión y ejecución capaces de producir alteraciones, modificaciones o extensiones a situaciones generales o especiales de hecho o de derecho y que son fuentes auténticas de la realidad política y en los cuales necesariamente se deben apoyar los cambios sociales, utilizándose como medios previsores a futuros procesos de desintegración, desequilibrio o desorden social, v.gr. las Secretarías de Estado, Procuradurías, etc..

#### c) La Fuerza Pública.

Vamos a ocuparnos ahora del papel que representa la Fuerza Pública como medio preventivo al orden social, lo cual es muy importante; se ha llamado también en sentido genérico como la fuerza material del Estado, pero nos referiremos más en estricto sentido a los miembros de la autoridad encargados de mantener el orden y la seguridad pública, auxiliando de manera indispensable a los fines del Estado.

La Fuerza Pública será legítima o justificada cuando se pone al servicio del derecho, como auxiliar, para asegurar el cumplimiento de los órdenes del Estado y como condición de libertad y seguridad, pues es indispensable para la existencia y desarrollo de la sociedad y del Estado, v.gr. la misión de la policía no solamente es aprehender a los delincuentes o presuntos responsables o sospechosos, sino también en prevenir los delitos. Muchas veces la sola presencia de la Fuerza Pública (policía) en un determinado lugar evita que se altere el orden o que se cometan delitos.

Es por ello que la Fuerza Pública es un medio imperativo para la protección social, preventivo incluso, por lo que es indispensable a su vez que goce de disciplina, pues de otro modo conduciría a una anarquía, caos social o la desaparición del Estado mismo. Por ello, la Fuerza Pública, en la concepción del derecho clásica, se entronca a la noción de orden público (178).

#### d) La comunicación y la difusión.

La comunicación se ha adelantado desde la orientación a la familia de persona y de grupos pequeños, hasta el punto donde se lleva a cabo a una escala nacional e-

-----  
(178) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Administración Pública y Libertad. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1971. p. 25.

internacional (179).

La comunicación y su difusión emplea técnicas convirtiéndolo en un importante agente de socialización donde sugieren, proponen y transcriben modelos, valores e ideales susceptibles de imponerse con tanta mayor fuerza y persuasión cuanto que se presentan en un contexto dramático o emotivo que contribuye a inhibir el juicio crítico desarrollado en su propia identidad (180).

Pero, precisamente la comunicación al desarrollar su propia personalidad social, su eficacia, está sujeta a numerosas condiciones por parte de quienes emiten mensajes, ya que si son mal encausados o distorcionados, pueden afectar enormemente la vida social, y sobre todo a la mentalidad de quienes la reciben por la influencia que ejerce (181).

Con lo anterior, subrayo que a la luz de la seguridad social integral se tiene que llevar como fin de ordenación social para alcanzar los principios en ella intrínsecos. No podría ser la comunicación ni su difusión contrarios, ya que sería contradecir a la existencia social, debiéndose integrar en forma adecuada a las funciones que cumple y que debe cumplir.

Por ello, resulta ser la comunicación y desde luego su difusión un verdadero e importantísimo agente o medio preventivo social de manera que su aplicación resuelva situaciones que pudieran crearse en lo futuro.

e) Los modos colectivos de conducta.

Nos dice el maestro Recasens Siches que los "modos colectivos, considerados abstractamente, son formas objetivas del vida humana, cristalizaciones", sigue agregando, "un modo colectivo es por de pronto una objetivación de vida humana, la cual se ha socializado. Es decir, primero fue creación de uno o varios sujetos, pedazos de sus vidas. Quedó después objetivada en alguna manifestación sensible, de modo parejo a lo que sucede con otras manifestaciones de la vida humana, y , además, por aceptada y revivida como modelo o patrón de la conducta de un grupo socializándose (182); v.gr., la llamada moda, costumbres, usos o convencionalismos sociales, dando-

(179) GERARD, Edward. La responsabilidad social de la prensa. Libreros Mexicanos Unidos. México, 1965. p. 18.

(180) ROCHER, Guy. Introducción a la Sociología General. Editorial Herder. Barcelona, España. 1979. pp. 307-308.

(181) Ibidem. p. 89.

(182) RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 272.

nuevos matices e innovaciones, que van constituyendo aportaciones a la vida individual y social de la colectividad; transrormando o interfiriendo en si y por si en las nuevas formas de creación de las instituciones sociales, bajo normas jurídicas con los fines o valores necesarios al tiempo social que se dá o se presenta, siempre y cuando esos modos colectivos de conducta no se opongan a lo establecido por una norma jurídica positiva, pues tales modos no pueden prevalecer sobre el derecho a los valores necesarios, fundamentales y permanentes como son -la seguridad, la justicia y el bien común-, y de los principios rectores de la seguridad social, ya que de otro modo constituirían graves trastornos de cambio en un futuro que no sería eficaz para el progreso y bienestar social, por lo que consideramos que estos modos colectivos se deben dar con lentitud para tomar las medidas preventivas necesarias en los casos que predicen un trastorno social o desequilibrio a la integración social; pues si éstos viajan con velocidad vertiginosa, habrá una variación o giro evidente que sea difícil dominar o controlar, imponiéndose muchas veces situaciones costosas o nuevas dinámicas político-sociales de consecuencias forzadas.

f) La distribución de la economía.

Se habla de la economía como el medio especial más poderoso, donde se encuadra la riqueza y la pobreza (183).

En mi modesta esfera como universitario, añado, que dicho medio se ha convertido en los últimos años en la cúspide de la escala de valores humanos y sociales, colocándolo muchos -por encima de la libertad y dignidad humanas-.

La administración o distribución de la economía debe constituirse (creo que así es) bajo el papel de una planeación que constituya la tentativa deliberada y conciente aprendida por el Estado, a fin de coordinar todas las actividades con el propósito de alcanzar más los objetivos deseados en el desarrollo. Aún más, con una planeación anticipada que logre evitar futuras conmociones sociales, pues recordemos que nuestra organización jurídica y política deriva en gran parte de las luchas socio-económicas que han ido conformando paulatinamente el Estado de Derecho que tenemos y bajo el cual vivimos.

-----  
(183) Ibidem p. 300.

g) Las técnicas educativas.

En el proceso de educación, aprendemos una múltiple y riquísima serie de modos mentales, de reglas de comportamiento íntimo y externo, de costumbres teóricas y prácticas, de hábitos relativos a los más variados asuntos (morales, del trato social, higiénicos, de trabajo, etc.) (184).

La educación refleja el grado de avance de un pueblo, es decir, constituye el yo social de un país, que lo transforma en una especie de personalidad colectiva, constituyendo por ello el derecho a la educación, uno de los derechos sociales más importantes. En nuestro país se ha dado preferencia presupuestal a la educación, anteponiéndola a otros problemas, ya que sin educación poco o nada podría lograrse (185). Lo mencionado se traduce como un medio preventivo social, sin el cual, daría pauta a desequilibrios sociales, alterando con ello la vida económica. Este derecho se convierte en una obligación conjunta al esfuerzo nacional dentro del marco de la seguridad social integral.

Existen otros medios preventivos al orden social no acordes a la seguridad social integral, que pudiéramos llamarlos no legítimos como: la represión violenta, el empleo de amenazas, el uso de la violencia material directa (matanzas, encierros, terrorismo, esclavizaciones, la utilización de fraudes y engaños -incluso como es el caso de la demagogia-).

2. Solución a los conflictos sociales.

Los conflictos que sean por la lucha de intereses calificados por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencias del otro, -ha de implicar trascendencia social, cuando atañe a la colectividad-(186).

Los conflictos sociales son susceptibles de ser resueltos por las partes mismas en conflicto o por un tercero extraño, que en este caso puede ser el Estado mismo, a través de una serie de medios de solución preponderantes siempre en beneficio de la seguridad social integral y de la que sólo señalaremos algunos.

-----  
(184) Ibidem. p. 203.

(185) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, Op. cit. p. 317.

(186) RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 225.

a) Autodefensa social.

En la autodefensa social las partes o miembros de una sociedad misma, ya sea de manera individual o colectiva, imponen la solución a sus conflictos. Esta forma o manera de solución se matiza con criterios de parcialidad y de egoísmo (187).

Es prácticamente el más fuerte o el más débil quien lleva al triunfo su pretensión en base a medios o argumentos legítimos de defensa en el ejercicio de un derecho, o del cumplimiento de un deber. Pero suelen acontecer en ellos reacciones, que traen aparejados conflictos de otra índole, en vía de los hechos, como son agresiones, amenazas, invasiones, etc., contrarias a ley. Por ello, el reconocimiento a la autodefensa social, se dará en todos los casos, cuando se toma en base a la discreción u otros medios de índole pacífica; pero no será tolerada cuando lleve a actos prohibitivos atentatorios a la sociedad y al Estado mismo.

Aunque la autodefensa social no es el medio más recomendable para solucionar un conflicto, ésta subsistirá porque el mecanismo estatal dista mucho de ser perfecto y porque es un cauce práctico de someter a solución a las partes en la intervención del propio Estado.

b) Proceso social jurisdiccional.

La figura por excelencia para resolver conflictos sociales es el proceso social jurisdiccional, en virtud de que un tercero en este caso el Estado soluciona la contienda (188).

La importancia de este medio de solución es tal, que nuestra Constitución en su artículo 17 señala la prohibición de hacerse justicia por propia mano, estableciendo para tal efecto tribunales, que estarán expeditos para impartirla en el término y plazos que determinen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Este es el supuesto en que descansa el trabajo de muchos abogados.

c) Convenios o pactos bajo tutela.

El derecho social da una participación dinámica y activa a los individuos y al Estado en una de sus manifestaciones más concretas: la conciliación. Aquí las fuerzas y factores contrapuestos o antagónicos, se ordenan al logro de propósitos comunes, -

(187) Ibidem. p. 414.

(188) DE HENARES, Alcalá. Lecciones de Sociología. Escuela de Administración Pública. Madrid, España. 1969. p. 69.

evitando el perjuicio que podría traer una situación conflictiva, y resolviendo las cuestiones de manera que se logre el mayor equilibrio entre unos y otros (189); mediante un procedimiento que se firma por convenios o pactos sancionados por la autoridad, evitándose largos y costosos problemas en una solución que a todos satisfaga.

La conciliación no es la actitud unilateral de partes, sino el acuerdo intergral o instutucional, superando la condición conflictiva de intereses, tenemos por ejemplo los acuerdos, los compromisos, los convenios, los pactos; los tratados nacionales o internacionales, el arbitraje o la conversión, garantizando la paz pública indispensable para el desarrollo en un acercamiento de mutuo respeto (190).

d) Programas de control y desarrollo.

Una de las bases fundamentales en la naturaleza de la planeación social dentro del marco geográfico y organizacional en que se realizan a fin de evitar trastornos; se incluye como técnica a la planeación en sentido global, que abarca de manera práctica, el desarrollo de programas que definen la acción y el plan formulado, señalando los aspectos que debe tomar en cuenta por etapas o fases, obligando a la obtención de los propósitos perseguidos (191).

De lo anterior, se dan algunas diferencias preliminares de lo que es una planeación y un programa o programación, —la planeación y la programación son dos técnicas distintas de metodología propia, cuyas relaciones son estrechas que no se puede concebir la segunda sin que se haya realizado la primera— (192)

1. La planeación tiene carácter general y amplificado, en tanto la programación tiene un sentido más concreto, puesto que es consecuencia del plan.

2. La planeación para que sea completa, debe abarcar lo general, regional o sectorial, esto es, lo socio-económico, político, técnico, cultural, etc.; en tanto que la programación, no necesariamente considera dichos aspectos, pues más bien se—

(189) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 114.

(190) Ibidem. p. 115.

(191) MEJIA GUTIERREZ, Joaquin. La planeación, la programación y los proyectos de inversión, Revista de Seguridad y Solidaridad Social. CISS. Volumen 3. No. 4. JUL/AGOS. México-1975. p. 43.

(192) Ibidem. p. 43.

concreta a definir las actividades a realizar, implementándolas con los recursos y tiempos definidos, y llevándolos a la práctica.

3. La planeación significa racionalización de recursos, mejor aprovechamiento de los mismos, definición de prioridades y establecimiento de alternativas; la programación por su parte, únicamente es una serie de actividades lógicamente concatenadas, que son consecuencias del plan; y relacionadas a las metas, recursos y tiempo (193).

4. La seguridad social integral esta relacionada con programas a nivel nacional a través de múltiples derivaciones y efectos económicos; y como la virtud de un plan esta condicionada a la eficacia de los órganos encargados de su ejecución y adaptación, las condiciones variables del medio en que actúan, esta relación dá margen a enfocar a la seguridad social integral, en el ámbito conceptual representado por la administración gubernamental de la cual forma parte como un eslabón de sistema administrativo nacional (194); es decir, esta relacionada o vinculado de una manera directa la seguridad social integral con programas de administración pública, ya que en la manera que éstas últimas funcionen, se podrá dar la eficacia en su mayor campo.

Cuando estos planes o programas queden sólo como documentos de aspiración en virtud de faltar algún elemento de integración en su unidad, quedan desde luego en un simple proyecto, o en esquemas teóricos, saturados, valga la expresión; de un romanticismo político muy marcado (195).

e) Campañas de integración o alianzas.

El procedimiento de la integración social, aligera su carga proponderantemente en la concertación de dos o más entes organismos o estados con el propósito de proceder a defender o a atacar a otro o a varios en un fórmula de unión con un mazo de políticas y dogmas, cuyos enunciados deberán hacer lograr en un esplendente desarrollo político, económico o social (196).

No se trata de una institución. No es tampoco un programa de ayuda. Sin que-

-----  
(193) Ibidem.

(194) RODRIGUEZ REYES, Alvaro. Relaciones de la Seguridad Social en la Planificación Nacional, la Administración Pública y la Organización. Revista de Seguridad y Solidaridad Social. CiSS. Volumen 3. No. 5. México, 1975. p. 9.

(195) MEJIA GUTIERREZ, Joaquín. Op. cit. p. 45.

(196) OSGOOD, Robert. Los Alianzas: Su funcionamiento Internacional. Serie Popular ERA. México, 1976. p. 55.

haya que calificarlos, puede decirse que las alianzas son una política y un proceso, propuestos como un catalizador dinámico de desenvolvimiento, como estimulante para alcanzar un nivel de vida o un logro que se manifiesta en un bienestar general (197).

La alianza se diseña bajo un plan de ayuda económica, que se aportan de créditos o de inversión privada o del sector oficial para la función principal de su desarrollo. Es una forma de encontrar cooperación en el contenido y firma de un tratado (tratado de alianza) a través de acciones conjuntas, internacionalmente figuran el Banco Mundial (IBRD), la Corporación Financiera Internacional (IFC), la Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA), la Alianza para el Progreso (ALPRO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (IMF), la CEPAL (Fondo para el Progreso Social), etc. (198).

El funcionamiento de una alianza muchas veces es bastante difusa y complicado. Cuando se forman, su cuerpo orientará su acción y aconsejará el campo de su actividad en un fin útil para emprender reformas estructurales vitales, y para configurar difíciles planes de desarrollo económico (199).

En nuestro país se habla de alianzas para la producción, que prestan importantes ayudas en su campo. En la ayuda que se da con motivo de catástrofes ocasionados por inundaciones o ciclones, se canalizan a través de alianzas o campos de integración específicos (200).

#### f) Instituciones de integración social.

Las instituciones de integración social se crean por decretos presidenciales o estatales, transformados en organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonios propios, a fin de realizar determinadas actividades de beneficio social o general con los particulares.

Estos organismos obedecen a un deseo de servicio social, que por acciones conjuntas que interesan tanto a los particulares como al sector público, tratan de aplicar sus mayores esfuerzos al mejoramiento de las condiciones de vida en general de la colectividad, para atender requerimientos y necesidades concretas, que por su complejidad demandan el apoyo de una institución, contribuyendo con ello, a la-

(197) Ibidem. p. 75.

(198) Ibidem. p. 78.

(199) Ibidem. p. 95.

(200) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. pp. 418-419.

solución de conflictos colectivos tanto presentes como futuros (201).

### 3. Movimientos de organización social.

Gran influencia y poder tiene las organizaciones sociales sobre el desarrollo social, político, y económico, pues determinan sobre su forma de actuar la solución a problemas centrales tanto dentro del sistema nacional como internacional (202).

Se les a dado llamarles organizaciones sociales en virtud de que se proveen de un orden, condición necesaria para que el hombre se produzca con abundancia y viva con seguridad, creándose oportunidades, lo cual forma la base para la libertad humana, ya que si no fuera así, estaríamos hablando de una desorganización social; por ello la necesidad de que los líderes de esas organizaciones ejerzan un alto grado de control, condición indispensable por su eficaz dirección (203).

#### a) Los sindicatos y coaliciones.

El interés particular que los sindicatos y las coaliciones tiene dentro de una administración social es el de ser considerados como grupos de organización social y de presión, constituyen un factor determinante en la modificación de las relaciones laborales y en la defensa de intereses comunes cualquiera que éstos sean, al demandar mejores condiciones de vida o de trabajo a sus agremiados (204); por otra parte, son asociaciones humanas que constituyen un instrumento de presión sobre la sociedad dentro del marco de su organización; además de que la misma estructura económica general de la sociedad se ve influida, por la acción de ellos mismos, en favor de los trabajadores que representan (205).

-----  
(201) Cfr. INSTITUTO DE ACCION URBANA E INTEGRACION SOCIAL DEL ESTADO DE MEXICO.

Gaceta de Gobierno. 29 de diciembre de 1963. No. 52.

(202) HERNANDEZ CEDILLO, Alfredo. El Derecho y la Organización Social como instrumentos de la Seguridad Social. Revista Mexicana del Trabajo. No. 2 Junio. México, 1967. p. 35.

(203) Ibidem.

(204) DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II.

Editorial Porrúa, S.A. México, 1963. pp. 283-287.

(205) L. DEVALI, Mario. Lineamientos de Derecho del Trabajo. Editorial TEA. Buenos Aires, Argentina. 1956. p. 569.

Así, los sindicatos como las coaliciones constituyen grupos de presión sobre los partidos políticos, los patrones y el gobierno mismo; sobre todo en los países donde existen ingresos limitados o donde existe una pluralidad de regímenes de protección social, modificando las acciones gubernamentales en beneficio de quienes hacen los reclamos (206).

Las coaliciones se forman de manera transitoria por acuerdo de las mayorías que las integran, siendo la manera como acreditan su personalidad, mientras que un sindicato necesita de la certificación del registro de su directiva (207).

b) Las cooperativas y organizaciones mutualistas.

El movimiento cooperativo es sumamente importante y tiene gran significación, pues es la lucha que encontramos en otros campos, tienden a eliminarse, en el caso presente, los trabajadores son a su vez sus propios patrones, El movimiento mutualista ha sido una institución que por su maleabilidad, ha permitido ser aprovechada para cubrir los más diversos riesgos y finalidades, como los de la vejez, el de enfermedad general, el de muerte prematura, el de paro forzoso, el de accidentes de trabajo, el de despido, incluso hasta de gastos de funeral. Pero ambos funcionan para establecer reciprocidad e integración de esfuerzos comunes, supliendo la carencia a través del esfuerzo integrador en la justicia social (208).

Su organización y funcionamiento deben formar parte del derecho social, por la naturaleza y fines sociales que persiguen, aunque sus sistemas de administración sean diferentes. Sin embargo están reglamentados por el derecho privado, al ser consideradas más como sociedades mercantiles con características propias de empresas, "aunque para alcanzar las metas sociales deseadas, deben crear empresas eficientes que puedan competir con otras manifestaciones empresariales, de modo que los beneficios obtenidos no sólo beneficien a los miembros-socios sino a la comunidad en general, sobre todo en las organizaciones cooperativistas, a fin de obligar a los competidores a bajar sus propios costos y elevar sus niveles de eficiencia (209).

-----  
(206) Ibidem. p. 603.

(207) CORDOVA ROMERO, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1986. p. 121.

(208) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. pp. 74-75.

(209) TERCERA CONFERENCIA DE MINISTROS DE TRABAJO SOBRE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO. OEA. Octubre de 1969. Washington, D.C. p. 41.

Referente a las mutualidades se dice que "se han estancado, ya que sólo ejercen una protección individual, constituyendo más bien un antecedente parcial que un ideal de la seguridad social por cubrir únicamente determinadas contingencias" (210).

c) Los comisariados ejidales y núcleos de población.

Los comisariados ejidales o de bienes comunales, son "el órgano de representación del núcleo de población y el responsable de ejecutar las resoluciones agrarias" (211).

Los ejidatarios y comuneros, se refieren a las personas físicas, el primero es un miembro de la comunidad agraria ejidal, o sea de aquella persona moral que ha recibido por dotación o restitución tierras y aguas; organizada legalmente en cuanto a la propia posesión, uso y disfrute de esos bienes jurídicos. El comunero es el que pertenece al núcleo de población que posee y disfruta originariamente de la tierra y el agua y que no se ha recibido por dotación o restitución (212).

Los núcleos de población, son la unidad campesina con personalidad jurídica que han obtenido legalmente la restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques o aguas, o la confirmación de bienes comunales, así como la explotación permanente de la tierra al obtenerla y por lo mismo considerados como sujetos colectivos de derechos agrarios (213).

Todos estos sujetos agrarios reciben un trato diferencial, partiendo de un conjunto de políticas proteccionistas, y al igual que otros sus movimientos caen bajo la regulación del derecho social.

Su forma de estructura de la tenencia de la tierra, el trabajo en ella emprendida, el poder adquisitivo real de sus ingresos, la extrema pobreza por la que pasan la mayor parte de su población y las grandes desigualdades en la distribución del ingreso lo han clasificado como el sector social llamado de la clase campesina (214).

Como consecuencia de lo anterior, debe crearse una institución que resguarde-

-----  
(210) I.M.S.S. El Seguro Social en México. Tomo I. México, 1971. p. 368.

(211) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 6 de enero de 1992. Que reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(212) BURBOA O., Ignacio. El Amparo en Materia Agraria. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964. p. 116.

(213) Ibidem. p. 118.

(214) ESQUIVEL OBREGON, Toribio. El problema agrario en México. Editorial Cultural. México, 1959. p. 72.

integramente el problema de la seguridad social de los campesinos, de tal manera, que su condición no se equipare al trabajador de la industria, el urbano o asalariado, por ser sus problemas y necesidades distintos.

d) Las federaciones.

En el derecho social, las federaciones se integran por organizaciones que pertenecen a una clase trabajadora, de una determinada rama de la industria o del comercio. Dichas federaciones, están por encima de las organizaciones que la agrupan (sindicatos, sociedades cooperativas, etc.), generando a través de sus miembros la energía suficiente por la solución a sus demandas, problemas y situaciones. Su límite de expansión sólo encuentra tope en las confederaciones, no nada más en número de integrantes, sino también en cuanto a los objetivos que persiguen (215).

e) Las confederaciones.

Las confederaciones son la agrupación de federaciones. Son organizaciones por su magnitud de nivel nacional. En el derecho burgués se les llegó a equiparar con las corporaciones fascistas o nacional-socialistas, que aparecieron antes de que se iniciara la segunda contienda bélica mundial del siglo XX (216).

En el derecho social sustantivo, este tipo de organismos contrariamente a lo que aconteció en el derecho tradicionalista, descorporativiza. No es un instrumento de política corporativa, como sucedió en Italia y Alemania del primer medio de esta centuria, sino que es una institución eminentemente laborista, apolítica, socializadora y socializante de los instrumentos de producción distribución y consumo (217).

f) Agrupaciones o asociaciones independientes.

La asociación puede definirse como la reunión más o menos permanente de dos o más individuos, con un fin lícito que no sea preponderantemente económico. Por lo mismo la asociación constituye una persona jurídica (moral) que nace de un contrato, -

-----  
(215) DELGADO MOYA, Rubén, El Derecho Social del Presente. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. p. 469.

(216) Ibidem, p. 470.

(217) Ibidem.

revistiendo un fin de carácter social, sin especulación comercial o mercantil (218). Constituyen en buena parte el producto de luchas sociales, por buscar en forma coordinada sistemas que conduzcan a un fin positivo e intercambiable derecho. Su actividad social no tiene límites y ésta se determinará con los recursos que normalmente cuente. La comunidad contiene un sinúmero de asociaciones permanentes y transitorias de más diversas clases: políticas, económicas, religiosas, literarias, científicas, artísticas, recreativas, filantrópicas, profesionales, que enriquecen la vida comunal; gozan de una unidad definida y persistente y su actividad se encamina hacia fines específicos, por eso son sujetos de derechos subjetivos y deberes jurídicos (219).

g) Las comisiones.

Existe en la actualidad una obra jurídica que se ocupa de la ejecución, análisis, promoción, investigación y vigilancia de determinadas situaciones de hecho o de derecho que claro está, repercuten en toma de decisiones que condujeron a la controversia (220).

Van a ser organismos propios con personalidad jurídica cuya emisión de dictámenes se darán con las sugerencias acordes, y pertinentes a fin de emitir la resolución o decisión correspondiente (221).

Su formación e integración se define en un principio por una convocatoria, donde se designará a sus representantes con el auxilio técnico que se requiera. Se constituyen con un patrimonio o presupuesto propio para la realización de sus fines (222).

En la actualidad han tenido positiva influencia en nuestro medio, por poner al alcance elementos cuyo interés van a tender dentro de las facultades que les son delegadas, canalizándoles a través de su estructura jurídica, es decir sus informes se presentan como resultado de su labor y que sólo sirven para arrojar luz sobre alguna disputa. Dentro del Estado hay comités de diversos niveles: nacional, regional, estatal o municipal. También se llama comité a un grupo de personas destacadas, generalmente-

(218) ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil. Contratos. Tomo IV. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976. p. 286.

(219) RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 430.

(220) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 418.

(221) Ibidem.

(222) MORENO, Daniel. Diccionario de la Política. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. p.

en el campo financiero, que dirigen cierto tipo de partidos, sin que sean elegidos los dirigentes (223).

La proposición o soluciones, a corto y a largo plazo, comprometen a instituciones gubernamentales nacionales, extranjeras y particulares, o personas o empresas (224).

#### 4. Sistemas económicos de protección social.

La seguridad social integral sirve también a sistemas importantes de desarrollo económico y que tienen prioridad, a fin de buscar la perfectibilidad de la sociedad. Instrumentos u organismos que contribuyen seriamente al desenvolvimiento económico y social del país; funcionando en un conjunto de políticas y normas jurídicas que van a influir e impulsar el desarrollo, o que pueden en otras veces estorbar o monopolizar la riqueza (225).

##### a) Los bancos e instituciones de crédito.

El servicio público de la banca y crédito se ha venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos, en personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaboren en la atención del servicio de concertación de capitales disponibles, para a su vez, invertirlos en actividades productivas y de distribución de bienes y servicios. Dichas operaciones se complementan con otras secundarias pero de íntima relación. Se denominan según su ejercicio mercantil en agrícola, industrial, de emisión, de descuento, hipotecario, de fomento, etc. (226).

Consideramos que la banca dentro de la seguridad social y dentro de nuestro sistema económico, dista mucho de contribuir a garantizar una verdadera justicia social. Se han convertido estos organismos en los últimos años en uno de los mayores sistemas económicos. Pues el hecho de pertenecer a accionistas privados, no le es-

(223) *Ibidem.* p. 51.

(224) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. *Op. cit.* pl 418.

(225) MESA-LAGO, Carmelo. *Financiamiento de la Seguridad Social: Problemas y tendencias.* II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social Memorias. Ed. ISSSTE. Montevideo, Uruguay. Octubre-1990. p. 493.

(226) VENTURA BELTRAN, Silva. *Las actividades de las Instituciones de Crédito Privados.* Ediciones de Contables y Administrativas, S.A. México, 1967. p. 15.

intrínsecamente inherente una función social. Están destinados, ante todo, a un fin de lucro. No fomenta el bienestar general que "se expresa en una cabal justicia, no referido ésta a una simple relación entre dos personas, sino al complejo de relaciones a nivel de un pueblo o nación" (227).

Abarcan el fomento de fuentes de producción (en la agricultura, industria, pesquería, minas); impulso de intercambio comercial, interno y externo; manejos para el otorgamiento de créditos y la inversión justificada del dinero y otros renglones del capital; reglamentación de cobros de intereses; expansión de sus sistemas de servicios; en fin, que sólo se ocupan a un grupo con mutuo interés común, es decir, a un sólo cuerpo social con afinidades que le sean comunes. Entendiéndose, al cuerpo social en conjunto, a determinados individuos o a intereses de grupo (228).

b) Nacional Monte de Piedad.

El nacimiento de este tipo de instituciones se remonta al año 1492, en Italia, gracias a la idea de un monje llamado Bernabé de Terri; quien creó el primer mentepio, instrumento para contrarrestar la usura, siendo tal el éxito que se aprobaron tales organismos (229).

Posteriormente, la formación de Montes de Piedad se extiende a España y a otros países de Europa y América.

En la Nueva España, Don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, -quien prestó innumerables servicios al gobierno virreinal y a la Corona Española, fundó el Sacro y Real Monte de Piedad de Animas, mediante autorización concedida por Carlos III. Su creación data del 25 de febrero de 1775, y ha sido considerada la más antigua institución de crédito en el Continente Americano y la segunda de asistencia social en Iberoamérica. Actualmente se le conoce como "Nacional Monte de Piedad" y a más de sus 200 años de distancia de su fundación cuenta con recursos económicos para responder a la demanda de ayuda de miles de personas, no sólo por medio de préstamos en dinero al público, con garantía prendaria; sino también a través de obras asistenciales, tales como la construcción de escuelas, el subsidio a internados-

(227) SOLTERO PERALTA, Rafael Dr. Derecho Mercantil. South-Western Publishing Co. San Juan, Puerto Rico, 1973. p. 8.

(228) *Ibidem*.

(229) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo XIX. Editorial Bibliográfica Argentina. 1990. p. 898.

o guarderías infantiles, etc. (230), cumpliendo con ello a un fin social de carácter preponderantemente económico.

c) Fideicomisos de servicio y asistencia.

La figura del fideicomiso le da una existencia jurídica propia a la conjunción de esfuerzos, experiencias y recursos, que permiten que el fideicomitente destine ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria (231).

La adopción de esta figura en el ámbito social garantiza no sólo personalidad y patrimonios propios a un programa, sino de manera muy importante, a la unificación de criterios y la conjunción de esfuerzos —como se apunta anteriormente—. Además, permite que la administración del programa descansa en una institución fiduciaria, aliviando los cargos administrativos de los diversos organismos participantes (232).

En estos casos el gobierno es el promotor, ya que va a ser quien convoque a la formación del contrato de fideicomiso de inversión y administración, con los elementos característicos al mismo (fideicomitente, fiduciario y fideicomisarios), así como otros como su materia, fines, integración y facultades del comité, extensión, etc. (233).

Resulta indiscutible la clara conciencia el hecho de la utilización de la figura fideicomiso en el desarrollo de programas hacia la protección e interés social, a fin de garantizar precisamente la promoción de los esfuerzos de gobierno como de particulares, a fin de mejorar de manera mayor su responsabilidad hacia los fines que persiguen.

d) Uniones de crédito para bienestar social.

Uno de los principales sistemas económicos de interés social integral, la-

(230) EL HERALDO DE MEXICO. "Hoy se cumplen 200 años del Monte de Piedad". Martes, 25 de febrero de 1975. México. p. 1.

(231) MUROS, Luis. Derecho Bancario Mexicano. Cadenas, Editor y Distribuidor. México, 1974. Pp. 392-500.

(232) GONZALEZ DE LA VEGA, René. El Fideicomiso y la Rehabilitación Urbana. Boletín Informativo del INFONAMI. Año I. No. 4 Junio 15 de 1976. Pp. 64-68.

(233) *Ibidem*.

componen un grupo reducido de empresas, con una amplísima o menor función social (234).

La desconcentración y dispersión social-económica de diversas empresas grandes o pequeñas, establece la necesidad de poner a disposición de la sociedad, un instrumento organizativo que facilite la convivencia y fortalezca el bienestar común de dichos organismos en una forma interempresarial. El postulado en que sustenta esa forma de asociación es que entre las empresas como entre los hombres unidos, los problemas se resuelven con mayor facilidad (235).

En este campo, las uniones de crédito tienen un lugar especial por su probada utilidad en el desarrollo y progreso del país. En términos generales las uniones de crédito son sociedades mercantiles que agrupan personas físicas o morales, dedicadas a determinadas actividades de interés social-económico, con el propósito de proporcionar créditos a bajo costo en forma oportuna, así como otros beneficios derivados de sus actividades realizadas en común por los socios. Alegan también materias primas o maquinaria, instalaciones o tecnología, mediante compras en común, que en forma individual les resultaría a un comerciante o empresario adquirir, y a fin de cubrir riesgos presentados como pudieran ser quiebras, suspensión de pagos y otros (236).

Este tipo de organismos resuelven problemas de sociedades o comerciantes que por su capital modesto no tienen acceso a instituciones bancarias en virtud de presentar, por su monto, operaciones poco atractivas (237).

e) Instituciones de seguros y fianzas.

Entre las soluciones ofrecidas al deseo de un sistema de asistencia privada y de protección al beneficio social surgen con caracteres definidos las instituciones de seguros y de fianzas a través de prevención mercantil (238).

(234) SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Qué es y cómo funciona una Unión de Crédito. Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña. Cuadernos Informativos. No. 2 México, 1985. Pp. 5-6.

(235) *Ibidem*.

(236) *Ibidem*.

(237) *Ibidem*.

(238) DE FERRARI, Francisco. Presente y Futuro de los Seguros Sociales. Revista de Seguridad Social. Órgano Oficial del Consejo Federal de Seguridad Social de la República de Argentina. Año 1. No. 1. Septiembre/Octubre, 1961, p. 15.

Son empresas organizadas con fines de lucro, basados en un sistema de pólizas, que mediante el pago de una cantidad determinado aseguren beneficios cuando el daño se ha producido o garantizan el monto de alguna prestación, pago o beneficio (239).

Estas dos instituciones se han convertido en el gran propulsor de la previsión social contemporánea. La póliza como se sabe, significó un progreso enorme en la historia de la solidaridad humana ya que, a partir de un determinado momento, el grave problema de riesgos, origen de una parte de la miseria inmerecida, entró una solución más fácil con la ayuda que empieza a presentarle la estadística y el cálculo actuarial. Desde que la ciencia se puso al servicio de la lucha contra los estados de necesidad económica demostrando que era posible hacer una previsión casi exacta de ciertos índices, la batalla contra los riesgos se transformó en una de las empresas humanas de mayor relieve (240).

La prevención mercantil que se da en los contratos de seguro privado, no alcanza a tener un valor social porque las compañías privadas se acercan a los miembros previsores de la sociedad cuyo número es siempre limitado, pero es manifiesto que el seguro social proviene del seguro mercantil (241). Es de comprenderse que al igual que los seguros sociales deban existir fianzas sociales que se apliquen a la lucha contra determinadas garantías, sin ánimo de lucro en beneficio de determinadas clases desprotegidas carentes de dar en muchos de los casos, los montos determinados aplicados a la obtención de pólizas regulares.

Desde el punto de vista social, el seguro y la fianza comercial tienen gran trascendencia. Indirectamente, ejercen una influencia social saludable, a través de su propia influencia económica, puesto que es indudable la relación que existe entre ambos tipos de problemas: económicos y sociales. Desde el punto de vista más directo, hay algunas formas de seguro y fianza comercial; como el seguro de vida, la fianza de crédito, que están destinadas precisa y exactamente a evitar disminuciones peligrosas en el nivel de vida de las personas (242).

-----  
(239) Ibidem.

(240) AMPUERO G. Rina. Paralelo entre el Seguro Social y el Seguro Comercial. Editorial Universitaria, S.A. Santiago de Chile. 1962. p. 26.

(241) DE FERRARI, Francisco. Op. cit. p. 15.

(242) AMPUERO G. Rina. Op. cit. p. 26.

## f) Cajas de Ahorro.

Las cajas de ahorro funcionan mediante aportaciones periódicas de los asalariados o trabajadores, establecidos en algunas ocasiones por los patrones o sindicatos mediante una caja central, donde se constituye una cuenta por separado para cada trabajador controlándose los préstamos o retiros que de ella se hacen y de la cual se pagan intereses, incrementándose desde luego tal fondo de ahorro (243).

Algunas cajas de ahorro son de carácter obligatorio, con objeto de ofrecer protección a los trabajadores contra diversos riesgos, o con el fin de que constituya una prestación más para favorecer algún recreo o capacitación, a través de sus aportaciones obligatorias (244). Tales cajas de ahorro, constituyen un relativo beneficio, pues muchas veces se ha pretendido que tal fondo sea suficiente; para que permita sobrevivir cuando se presente uno de los riesgos en los que afecte o interrumpa la fuente de ingresos. En la actualidad un precedente de este tipo lo encontramos en el "Sistema de Ahorro para el Retiro" que constituye una prestación real de seguridad social, por el cual el patrón de acuerdo con la ley deposita una pequeña aportación la cual actuará en recepción y operación de la institución de seguridad social; pero existe la situación que en las cajas de ahorro, quienes ahorran disponen cuando lo deseen en las sumas aportadas mediante los préstamos o fondos de retiro correspondientes, sin dependencia de otros; aunque, este concepto de ahorro solo beneficia a una minoría, por lo que son de relativa protección social, sólo es un medio que permite contar con recursos para cualquier eventualidad.

## g) Bolsas de trabajo.

Las medidas para prevenir o remediar el desempleo deben tener prioridad en los programas gubernamentales, por lo que las bolsas de trabajo juegan un papel importante en lo se refiere a la utilización de trabajo en una situación de subempleo o de empleo total (245).

-----  
 (243) NOVELO MENDEZ, Ma. Cristina. El Derecho a la Seguridad Social en Latinoamérica. Facultad de Derecho. UNAM, 1970. p. 9.

(244) DE FERRARI, Francisco. Op. cit. p. 15.

(245) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 503.

Estas organizaciones tienden a robustecer la unidad comunitaria o nacional dando prioridad a la colocación de individuos sin trabajo (246).

La seguridad social -según Beveridge- procura que el individuo reciba un ingreso que sea suficiente para proporcionarle vida sana tanto a él como a su familia; ingreso que no permita caer en la miseria cuando, por alguna razón, no pueda trabajar y ganar dinero (247). Es por ello, que el trabajo aparece como un sistema de previsión, en virtud del cual el individuo tiene la obligación de hacer cuanto esté a su alcance para su conservación, desarrollo y perfeccionamiento total, y al mismo tiempo tiene el derecho a ser garantizado y ayudado contra la inseguridad, de ser liberado de temores referentes a su salud, subsistencia y elevamientos (248).

El desempleo -dice Durand- constituye uno de los riesgos más graves para la política de seguridad social (249). Aquí, la preocupación del hombre por resolver este problema social, que no solo ha sido a través de los respectivos países, sino de la unión internacional, para aprovechar al máximo el esfuerzo de los hombres y del estado como es el caso de la Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, Suiza, que participa y colabora en la realización de tales fines (250).

Parte importante es el fomento al trabajo por parte del Estado mexicano a fin de procurar condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso dentro de la estructura de las empresas en que se cumpla con la actividad productora, acompañando y proporcionando progreso social, de suerte que en los aumentos productivos tengan participación todas las categorías de ciudadanos (251).

-----  
(246) *Ibidem.* p. 504.

(247) BEVERIDGE, Williams. La ocupación plena. Sus requisitos y consecuencias. Fondo de Cultura Económica. México, 1947. p. 19.

(248) SEGURIDAD SOCIAL. Órgano Bimestral del Consejo Federal de Seguridad Social de la República de Argentina. Editorial ARA. Año III. No. 16/17. Buenos Aires, 1964. p. 67.

(249) DURAND, Paul. La política contemporánea de la Seguridad Social. Editorial Dalloz. Paris, Francia. 1953. p. 211.

(250) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 455.

(251) MORENO, Daniel. Op. cit. p. 299.

## h) Patronatos.

El Diccionario de la Lengua Española dá un significado de patronato, al señalar que es un "consejo formado por varias personas, que ejercen funciones rectoras, asesoras o de vigilancia en una fundación, en un instituto benéfico o docente, etc., para que cumpla debidamente sus fines" (252).

Se constituyen por un consejo, integrado por una mesa directiva y sus decisiones son tomadas por asamblea integrada por miembros de dicho consejo, a fin de que sean aprobadas y posteriormente llevadas a cabo a través de su comisión ejecutiva (253).

Sus fondos los obtienen, inicialmente de la concesión de aportaciones de fondos, pues por su naturaleza son retribuciones económicas muy especiales, con estímulos y bonificaciones fiscales (254).

Poseen reglamentos de organización interna y otro de realización técnica que son reglas de aplicación a los fondos obtenidos, llamados "cajas" (255).

En la solución no mediata pero sí permanente de la lucha contra la pobreza de una población que se supone debería vivir mejor, están avocados a la solución importantes organismos, instituciones oficiales y particulares, no sólo nacionales sino internacionales, cuya magnitud del problema, por muy amplios que sean los recursos resultarán siempre insuficientes; se ha propuesto con todo tino a la formación de patronatos para integrar sus propios recursos, ya sea dentro de universidades, en distintas regiones del país para que se avoquen al estudio real de estos problemas, sin mistificaciones y sin falsos motivos demagógicos, proponiendo soluciones prácticas, a corto y a largo plazo, para resolver el problema en forma integral comprometiendo a las instituciones gubernamentales, extranjeras y particulares, a personas o empresas que generosamente contribuyen a tan noble fin, ya sea mediante su aportación económica o mediante el servicio que en todo caso se comprometan a dar (256).

-----  
(252) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Tomo II. Editorial Esposa-Colpe, S.A. vigésima Edición. Madrid, España. 1986. p. 1027.

(253) Cfr. PATRONATO DE HOMENAJES A LA VEJEZ DE MADRID. Publicada por el Instituto Nacional de Previsión. Madrid, España. 1935.

(254) Ibidem.

(255) Ibidem.

(256) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 419.

Considero que estudiantes o profesionistas, así como grupos de diversos niveles, a fin de dar a su profesión la orientación social debida deben integrarse a la formación de patronatos con el deber de cumplir en forma permanente o periódica con un servicio altruista en beneficio de un número de compatriotas de lacerante condición, como es el hambre, la falta de medios para vivir al menos con lo elemental; buscarles medios o recursos de trabajo o actividades remunerativas, ampliar recursos en inundaciones o catástrofes naturales, recurrir a campañas específicas de prevención en fin, dar un servicio generoso que sea más humano y más justo.

f) Fundaciones de beneficio social.

Las fundaciones son instituciones privadas, sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia, creada por un grupo de personas; algunos líderes en su campo, con el propósito de aplicar o proporcionar recursos a la administración pública o iniciativa privada a fin de promover y fortalecer determinados propósitos en bienestar de la sociedad, enmarcando sus acciones dentro de las prioridades de desarrollo nacional; se constituyen en la mayor de sus veces como asociaciones civiles con responsabilidad social en acción conjunta con el Estado, aspirando a movilizar los atributos de iniciativa, visión y previsión en beneficio de la colectividad (257).

La sencillez y flexibilidad organizacional, así como su dinamismo, permiten gestionar, seguir, evaluar y administrar fondos asignados específicamente a programas, a través de procedimientos civiles y efectivos (258).

Contribuyen al robustecimiento de la seguridad social, en virtud de que sus fondos y recursos son dirigidos a una auténtica proyección social. En los Estados Unidos de Norteamérica no obstante el sistema capitalista con que cuenta, con frecuencia se destinan fuertes donativos a grandes capitales a la constitución de fundaciones con objeto de atender diversos fines asistenciales. Creemos que en México no han tenido tan notable éxito por encontrarse en ellos mentalidades más utilitarias y calculadoras que con un sentido de caridad y altruista (259).

---

(257) Cfr. FUNDACION MEXICANA PARA LA SALUD. Boletín Informativo. Edición: Susán Valde. Mexico, 1989. pp. 5-10.

(258) Ibidem.

(259) Ibidem.

## CAPITULO V

### ASPECTOS Y FACTORES VINCULADOS HACIA UNA MEJOR SEGURIDAD SOCIAL

- SUMARIO:**
1. Factores de cambio a la seguridad social.
    - a) Naturales.
    - b) Crecimiento de población.
    - c) Trastornos sociales.
    - d) Valoraciones culturales.
    - e) Desarrollo científico y técnico.
    - f) Económicos.
    - g) Comunicación.
    - h) Ecológicos.
    - i) Desequilibrios sociales.
  2. Aspectos actuales de organización básica de nuestra seguridad social.
    - a) Reestructuración de la seguridad social.
    - b) Desconcentración de funciones operativas.
    - c) Simplificación de sistemas.
  3. Hacia una nueva seguridad social.
    - a) Un nuevo constitucionalismo social.
    - b) El cooperativismo.
    - c) La creación de una institución penal de seguridad social y un código especializado.
    - d) Un banco de la seguridad social.

#### 1. Factores de cambio a la seguridad social.

Se considera que la seguridad social es dinámica, cuando ella, además de las fuentes habituales de cambio que le son propias, hay también factores especialmente generadores de su cambio que afectan su estructura; factores que determinan habitualmente modificaciones importantes —incluso hasta en los modos de vida—, que pueden llegar a ser benéficos u otras veces perjudiciales a los sistemas ya establecidos.

Entre esos factores especialmente determinantes figuran los siguientes:

##### a) Naturales.

Se denominan factores externos, entre ellos se dan los terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, diluvios, etc., cataclismos naturales que pueden alterar transitoria o permanentemente las viejas estructuras, por provocar desquiciamientos—

económicos incalculables, emigraciones, pérdidas de vidas, destrucciones de poblaciones, en fin, cambios que generan programas emergentes de asistencia social, con el fin de no alterar los sistemas ya existentes; pero que en muchas ocasiones obligan a generar nuevas estructuras.

#### b) Crecimiento de población.

La base demográfica moldea o cambios constantes la estructura institucional de la seguridad social, se puede decir que la situación demográfica va relacionada al cambio de los sistemas del seguro social. Así por ejemplo, si la población mayor es anciana, se tendrán que adoptar medidas en los servicios relativos a tal población; si existe un creciente número de casamientos y nacimientos, influirá en la preparación de sistemas de beneficio como los de maternidad y de la niñez; el porcentaje de muertos influenciará también en los sistemas de seguro social con respecto a la vejez y sus familiares en casos de fallecimiento; en fin, que los factores en este aspecto pueden ser innumerables, pero necesarios, debido a que el crecimiento de la población origina una serie de ajustes o desajustes, de equilibrios o desequilibrios, de los cuales surgen nuevos movimientos de cambio a las estructuras establecidas; aún los descensos de población, que si no se toman las medidas previsoras oportunas pueden dar a levantamientos de cambios que pueden -incluso alterar la paz, la estabilidad y la seguridad mismos-, es por ello que los sistemas de seguridad están grandemente vinculados el factor demográfico, basado obviamente en datos estadísticos, actuariales y de informática.

#### c) Trastornos sociales.

Otros de los factores que pueden traer nuevos métodos de cambio son los trastornos sociales, entre los que figuran, por ejemplo, invaciones, guerras, conquistas, luchas entre clases sociales, grupos de presión, las revoluciones; en virtud de que pueden influir en las transformaciones políticas, creándose desde luego nuevos regimenes de seguridad social tan profundos que generan nuevas bases, fundamentos y desde luego cambios sociales como modificaciones hasta en geografía política del mundo, ya que puede lograrse hasta anexión, reducción o división de territorios.

#### d) Valoraciones culturales.

Cada sociedad vive sobre la base de su cultura; y de acuerdo con las valoraciones de ésta, podrá reflejarse su realidad económica y sus alcances; trayendo consiguientemente enormes formas de cambios a los regimenes de seguridad social,-

por ejemplo: la influencia de los pensamientos filosóficos, como los que dieron origen a la Revolución Francesa; la influencia de las escuelas positivistas dentro de la sociedad para la aplicación del derecho, la adopción de fé cristiana que produjo, en relación a una serie de cambios en el mundo, como la igualdad de la mujer y el hombre; la desaparición de la esclavitud, el levantamiento de instituciones de beneficencia pública y privada, etc..

La seguridad social en una cultura de sistema capitalista muestra un tipo de seguridad social diferente a la de un país con sistema socialista, o mixto. eminentemente será diferente la aplicación de la seguridad social a un grupo o sector social eminentemente de cultura escasa o baja, a la de una más avanzada, ya que de una u otra manera a su valoración cultural van a causar impacto sobre las acciones políticas, a la modificación o creación de seguros sociales, etc..

e) Desarrollo científico y técnico.

Un régimen de seguridad social en un país puede ser tan bueno como se lo permitan sus desarrollos científicos o técnicos.

Los descubrimientos científicos, los nuevos inventos, las nuevas técnicas de aplicación, producen cambios incluso hasta en los modos de vida, ejerciendo con ello cambios socio-culturales que traen consigo nuevos sistemas de seguridad y asistencia social de alcance nacional.

f) Económicos.

Al Estado le interesa la prosperidad económica como condición necesaria para su perfeccionamiento material y espiritual, para el ejercicio de sus libertades y para la paz interna (260).

El estado de nuestra economía nacional, figura en un lugar de importancia en los cambios de medidas de seguro social, pero no serán decisivos, —al respecto dice Vladimir Rys, Jefe del Servicio de Documentación de la Asociación Internacional de Seguridad en un estudio que hizo sobre "La Sociología de la Seguridad Social" que dice que algunos países aún los más ricos pueden considerar las provisiones de seguridad social menos necesarias a causa del alto nivel de vida; consecuencia del elevado ingreso individual—. Por otro lado algunos países pobres pueden tener provisiones de seguridad social inadecuadas, mientras que otros países pobres pueden encontrarse a la cabeza—

en este campo. Por lo que el auge económico sobre los sistemas de seguridad social, parecen no ser uniformes, pues una crisis económica puede dar auge al desarrollo del seguro social, por ello el mismo autor afirma: "que la situación económica de un país está por definición en relación con el sistema de seguro social que adopte" (261). Pero agregamos que el desarrollo de la industria, la mecanización de la agricultura, la inversión de capitales, el crecimiento de consumo, etc., son hechos económicos que se van dando como hechos sociales y que por sí representan un cambio a la seguridad social que como ya se dijera -pueden ser inadecuados o altamente desarrollados-.

#### g) Comunicación.

Muchos cambios a los regimenes de seguridad social son debidos no a métodos o sistemas que originalmente hayan actuado, sino al hecho de que los miembros de ésta, al estar en contacto con otros países o grupos, reciben la información sobre los modos o formas de aplicación, sintiéndose inclinados a imitarlos en base a temas seleccionados impartidos en foros, seminarios, congresos, y conferencias, donde se comparten sus experiencias en la búsqueda de mejores fórmulas para organizar y extender los beneficios de la seguridad social, así como superar las múltiples barreras que limitan su acción ante las cambiantes circunstancias del entorno político, económico y social que sorprenden todos los días. Fortaleciendo conocimientos y con ello la capacidad de respuesta, vinculándose con países o instituciones en una forma de interapoyo nacional e internacional.

#### h) Ecológicos.

Es pertinente estudiar, aunque sólo de modo somero, la acción que la ecología ejerce sobre los hechos sociales, a través de su influencia sobre la vida humana.

Se llama ecología al estudio de las relaciones entre los organismos vivos y su ambiente o contorno. Hay tres tipos de ramas de la ecología: la botánica, la animal y la humana (262).

Múltiples factores de la naturaleza exterior influyen en la vida humana, por tanto en la existencia social y, consiguientemente en su desarrollo histórico, como por-

(261) Cfr. Boletín de la Asociación Internacional de Seguridad.- Trad. por María Magdalena Tolosa. Nos. 1,2. enero-febrero de 1964. pp. 3-6.

(262) RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 289.

la rotación de la tierra sobre su eje, radiaciones del sol, formaciones geológicas, agentes geológicos (volcanes, terremotos, erociones, etc.), la temperatura, las lluvias, los vientos, la fauna, la flora, etc.. Todo ello son hechos naturales que producen efectos sociales en la economía, en la salud y distribución o densidad de la población (263).

Hoy en día numerosos organismos gubernamentales y no gubernamentales abordan esta problemática, a base de prestaciones sociales; se llevan a efecto campañas de concientización en forma paulatina con el propósito de que la educación ecológica sea una materia que enseñe a los niños desde la escuela; se buscan además mecanismos intersectoriales y de sugerencias sobre saneamiento ambiental, todo ello con el objeto de mejorar nuestra calidad de vida y saber aprovechar los recursos con que se cuenta.

La seguridad social, en sus distintas modalidades, ha sido elemento de gran eficacia para atenuar este problema o crisis que se va presentando, en las circunstancias más adversas, contribuyendo a aliviar necesidades ecológicas apremiantes; así lo tenemos en la mejora de la salud de la población, en la explotación de recursos naturales no contaminados para la distribución mejor de la economía, etc..

Este factor ecológico alcanza un amplio consenso entre nuestra población en base a esquemas nuevos que están construyendo en la actuación misma de las instituciones de seguridad social, así como de la seguridad social en sí, como fórmula para hacer realidad mejores métodos de progreso, de justicia social y de solidaridad.

#### i) Desequilibrios sociales.

Podemos considerar válidamente a los desequilibrios sociales, en alguna medida, como un aspecto objetivo de cambio a los regimenes de seguridad social.

Normalmente para el hombre que vive en una sociedad organizada, un desequilibrio consistiría en la disolución o ruptura de las partes que lo constituyen (264). Añadiendo que un desequilibrio social puede producir considerables daños de orden, de confusión, de pérdida de existencia, de consecuencias de cambio, etc. Advirtiendo por otra parte, que tal desequilibrio en su entendimiento comprendería varias situaciones que se dan individualmente, que en su conjunto pueden acarrear fenómenos de entorno social tales como el desempleo, la drogadicción, la desintegración familiar, el incremento de la-

-----  
(263) Ibidem. p. 291.

(264) AZUARA PEREZ, Leandro. Sociología. Ed. Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México, 1980.  
p. 191.

delincuencia e incluso la pobreza extrema, ya que éstos son los más proclives a incurrir en formas de conducta desviadas.

Una vez que estos fenómenos acontecen, las acciones de los individuos en sociedad ya no se pueden someter, ni controlar existiendo problemas sociales que traen inestabilidad (265). En tales condiciones la seguridad social se encuentra en un alto grado de desorganización. Por ello, en este campo, es la familia la primera de todas las instituciones –fundado en el acto del matrimonio que se debe proteger– pues de llegar a dar mayor reconocimiento a otra situación, atentaría contra la sociedad e iría en perjuicio de sus propios principios, atentando contra la solidaridad nacional.

## 2. Aspectos actuales de organización básica de nuestra seguridad social.

La seguridad social es una realidad institucional que persigue el mejoramiento de las clases sociales y una más justa distribución de la riqueza; es una labor que corresponde llevar a cabo, fundamentalmente al Estado (266).

El hombre que siempre tiende al perfeccionamiento ha buscado desde tiempos más remotos una fórmula adecuada para desterrar la inseguridad que ataca la integración física y biológica. Puede decirse que con el desenvolvimiento de la mayor parte de los fines culturales lo ha conseguido casi en todos los órdenes, exceptuando el económico, a consecuencia de la desigual distribución de la riqueza; saldo de la reestructuración contemporánea (267).

Su reestructuración trae aparejada la creación de un nuevo orden social en donde todos sus integrantes tengan las mismas oportunidades y un beneficio al grado de aprovechamiento (268). A través del tiempo han tratado de reestructurar por medio de instituciones políticas y sociales, de beneficencia pública y privada, de asistencia, de ahorro y otros; mas los sistemas de seguridad social, pero falta aún mucho por hacer pues cada día se acrecenta la industria, los capitales y la expansión demográfica.

-----  
(265) Ibidem. pp. 202-203.

(266) CARBELLIDO REYNA, Magdalena. La Movilidad Social del Campesino Mexicano del Medio Rural al Urbano. Enfoque Socio-Jurídico. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. UNAM, 1968 p. 90.

(267) Ibidem.

(268) Ibidem.

En México, con el propósito de mejorar, ampliar los servicios y mantener el equilibrio financiero se han establecido estrategias básicas tendientes a racionalizar las estructuras y los procesos administrativos (269); dándose como las más importantes las siguientes que a continuación se analizan.

a) Reestructuración de la seguridad social.

Las instituciones de seguridad social en México son entidades de una marcada descentralización en su funcionamiento. Explicándose con ello, las grandes políticas para las prestaciones de programas; entendiéndose para este efecto como descentralización administrativa "cuando mediante una ley se atribuyen competencias, que originalmente competen al Estado-persona; a un ente separado de éste jerárquicamente y dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y de potestades para administrarse por sí mismo y para emitir normas en el ámbito de su competencia" (270).

El Doctor Guido Miranda Gutiérrez, establece que un cambio estructural de la seguridad social, "debe hacerse para preparar las respuestas del futuro, estableciendo que deben llegar las instituciones hasta cambios sistemáticos, como: que el régimen de Invalidez, Vejez, Muerte y Cesantía debieran llamarse Prestaciones Económicas, y los programas de Asignaciones Familiares y de Apoyo a la Comunidad, debieran quedar incorporados en el régimen de Prestaciones Sociales (271).

Algunos proponen la sustitución de los regímenes generales por formas de protección de base y complementarios muy diversos, que sean de la responsabilidad de entes de derecho privado. De esa manera se obtendría, una utilización óptima de los recursos y una participación directa y efectiva del "sector social" a la recuperación económica de los países (272).

Otros, proponen la privatización de la seguridad social, como acontece en Chile en cuanto a la previsión social, pues se ha dicho que el crecimiento excesivo del-

(269) SOTO PEREZ, Carlos J. Impacto de la Crisis Económica en las Instituciones de Seguridad Social. Revista de Seguridad Social. CISS. No. 172. Julio/Septiembre. México, 1990. p. 149.

(270) ORELLANA, Edmundo, Introducción al Régimen Jurídico de las Instituciones Autónomas. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. 1983. p. 40.

(271) MIRANDA GUTIERREZ, Guido Dr. Op. cit. p. 378.

(272) CASTRO GUTIERREZ, Alvaro Dr. Op. cit. p. 144.

presupuesto social del estado, ejerce una influencia negativa sobre el crecimiento económico. También se comenta, que las cotizaciones obligatorias de la seguridad social, al ser altas, reducen el volumen global de ahorro privado en la economía y por consiguiente la capacidad de inversión productiva y que la burocracia estatal —a pesar de ser a menudo ineficiente— prolifere al amparo del monopolio estatal sobre la seguridad social. Finalmente, otra crítica, que dice que la función redistribuidora a cargo del Estado no se está cumpliendo como era lo previsto (273).

Las experiencias de Chile, se están aplicando paulatinamente en México, al entregar al sector privado (bancos) una parte de los salarios, jubilaciones y otras demás prestaciones de seguridad social, a fin de que sean cobrados en dichas instituciones por sus beneficiarios.

El futuro nos mostrará sus límites, sus eventuales deficiencias como eficiencias de tales sistemas.

Sin temor a cambios radicales en las (malas) costumbres del pasado, se deben proponer nuevas motivaciones ideológicas, así como soluciones propugnadas a los cambios de seguridad social, pero no por un determinado círculo económico, en el que muchas veces se niegan a oír, y menos aún admitir propuestas y enfoques de los sectores sociales que bajo una nueva visión pueden dar resultados reales por ser ellos a los que directamente les aquejan; porque muchas veces tales propuestas vendrían a provocar situaciones que no beneficiarían a ese determinado círculo, al contrario, pudiera traer severas afectaciones.

Valdrá sin duda la pena concientizar e institucionalizar a nuestras organizaciones sociales para que propongan tipos de protección social lo suficientemente adecuados que estimulen su desarrollo, pero sin que ello vaya a expensas del deterioro nacional.

#### b) Desconcentración de funciones operativas.

Entendemos por desconcentración "la forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el—

-----  
 (273) TAMBURI, Giovanni. La Privatización de la Seguridad Social con referencia a la Situación de América Latina. II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Memorias. Ed. ISSSTE. Montevideo, Uruguay. Octubre de 1990. pp. 216-217.

nexo de jerarquía " (274).

Este tipo de delegación de facultades, representa una forma de administración más racional toda vez que las autoridades inferiores pueden manejarse con mayor agilidad, tomando decisiones rápidas y oportunas en el sitio y momento donde surgen los problemas, atendido siempre a las normas establecidas por el superior jerárquico (275).

La desconcentración profunda de funciones, va consistiendo en elevar la jerarquía administrativa de los organismos regionales evitando el aumento correlativo en el nivel central (276).

La desconcentración está implícita en la actividad de las instituciones de seguridad social. Tanto la desconcentración como la descentralización en las funciones de seguridad social son un apoyo administrativo a los servicios como de planificación, presupuestales, de recursos humanos y sobre todo de desarrollo intelectual para el mejor logro de sus objetivos (277).

c) Simplificación de sistemas.

De lo tratado en el tema anterior, va a traer consecuentemente reducción de costos que implican con ello, el ánimo de atender los problemas en el lugar donde se generan, con el fin de proporcionar respuestas y soluciones más ciertas y oportunas (278).

El éxito de este proceso ha dependido de la adopción de políticas que, al mismo tiempo garantizan la interrelación y el funcionamiento armónico de un sistema nacional integrado; que permite dar la respuesta a las necesidades específicas de la población que habita en cada región del país (279).

-----  
(274) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975. P. 87.

(275) BARBOSA KUBLI, Agustín Lic. Descentralización y Desconcentración en la Seguridad Social Americana. II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Memorias. Ed. ISSSTE. Montevideo, Uruguay. Octubre de 1990.

(276) Ibidem.

(277) Ibidem.

(278) SOTO PEREZ, Carlos J. Lic. Op. cit. p. 149.

(279) Ibidem.

Con la simplificación a los sistemas van estableciéndose claros indicadores de eficiencia, que ayudan a precisar los gastos realizados por la diversas unidades ajustándose a las políticas institucionales. Los cargos de trabajo se distribuyen de manera relativamente uniforme (280). Es decir, se eliminan frecuentes vicios, errores, traslapes, duplicaciones y desperdicios, asegurándose que todas las acciones estén coordinadas cuidadas y formalmente, a fin de buscar el buen uso de los servicios y disminuir tanto como sea posible su abuso, que entraña entre otras cosas el recargo de trabajo innecesario, evitarle al público derecho—habiente la formación de filas de espera y el absurdo desperdicio de los limitados recursos existentes.

Agregamos otros aspectos de organización a la seguridad social actual en nuestro país como:

- La determinación de niveles operacionales en cada categoría de unidades médicas y de cada especialidad.
- La capacitación y desarrollo de los recursos humanos.
- El balance óptimo de los elementos tanto humanos como materiales.
- El ajuste de actividades conforme al cambio fundamental en vida económica del país (281).

### 3. Hacia una nueva seguridad social.

Siendo la seguridad social siempre un elemento de transformación, aún en su concepto, propongo en este tema, algunas ideas por las que iluminen en alguna manera la senda por la que la seguridad social habrá de continuar abriendo espacios como le corresponde al mejor instrumento de la política social y así contribuir a una más justa distribución de la riqueza, que llegue a ser un aliento de esperanza de millones de mexicanos, que involuntariamente carecen de tanto, excepto de fe.

#### a) Un nuevo constitucionalismo social.

La Constitución de 1917 marcó el nacimiento del constitucionalismo social que, sin mengua de los logros del constitucionalismo clásico, en cuanto a racionalización del poder y tutela del hombre y sus derechos, complemento un orden social más justo—

(280) BARBOSA KUBLI, Agustín Lic. Op. cit. p. 429.

(281) NOTA: Estos aspectos estratégicos se obtuvieron del análisis y estudio de varias revistas de seguridad social en los últimos años.

fincado en la solidaridad y responsabilidad (282). De esta manera, el Estado se transformaba en un Estado Social de Derecho que iba a estructurar institucionalmente el régimen de una democracia social.

Las constituciones enriquecidas, con la inclusión de cláusulas económicas y sociales, se transformaron en los instrumentos jurídicos eficaces para normar la convivencia política sin olvidar que la limitación del poder mantenía vigencia dieciochesca (283). Don un contenido de garantías conocidas como derechos sociales, cuyos principios, elementos y contenido constituyen acciones tutelares y reivindicatorias para los grupos económicamente débiles.

Nuestra Constitución de 1917, es la primera declaración de derechos sociales del mundo, es por consiguiente, la primera norma fundamental de derecho positivo social consignada en el orbe, basado en un ideario socialista de los constituyentes de extracción obrera y campesina. Consagrada expresamente en el artículo 123, en el cual se integran el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social (284).

Los anteriores acontecimientos dados en nuestro país, de relevancia no sólo nacional sino internacional, y ante las extremas demandas de las clases sociales productivas mexicanas como la de los obreros, la de los campesinos, la de los pescadores, así como la de los indígenas y de todos aquellos que de alguna manera no se refleja en su medio de trabajo una garantía económica como mínimo de dignidad humana y ante el desmantelamiento del proteccionismo del Estado o del famoso paternalismo que se sufre. Es pertinente hacer cambios y modificaciones substanciales en nuestro sistema jurídico constitucional, que resguarde y reproduzca de alguna manera nuevos impulsos sociales en defensa aún mayor de nuestros sectores, es decir, se requiere de un nuevo contrato social reformulado, de otro modo, pudiera peligrar no sólo los supuestos básicos ya establecidos, sino, también, la legitimidad y por ende la obediencia respecto a cada régimen de Estado ante la coalición de múltiples demandas sociales y de las que muchas veces no se encuentran las correspondientes respuestas, menos aún las soluciones.

-----  
 (282) MASSEY DE FERRE, Demacia. La Seguridad Social y el Ordenamiento Constitucional Argentina. Revista de Seguridad Social. CISS. Núm. 169. México. Mayo/febrero de 1989. p. 59.

(283) Ibidem.

(284) TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 10.

## b) El cooperativismo.

Alimentar, dar trabajo, techo y educación son tareas actuales para el futuro del hombre. La crisis del Estado fiscal y la languidez del capitalismo maduro no alientan demasiado la esperanza de una respuesta inmediata destinada a satisfacer las imperiosas necesidades de millones de seres humanos (285).

El trabajo y la creación de relaciones justas entre el trabajador y su sitio de producción supone un reto para los propios trabajadores, pequeños y medianos empresarios, para afrontar la nueva revolución del siglo XXI, la energía de la información, en mejores condiciones que hasta ahora; la valoración del conocimiento humano y la sumisión del capital a los hombres. El techo digno y habitable en centros de dimensión razonable, a escala de vida cotidiana y gozosa, implica el desarrollo de comunidades cooperativas, aptas para afrontar la multidimensionalidad de los requerimientos de sus habitantes; salud, educación, casa, deporte, ocio (286).

Sólo la unión entre los que padecen la pobreza puede dar origen a una superación de la crisis en la que estamos inmersos. Que se creen las cooperativas, que se fortalezca el cooperativismo como un modo práctico e inmediato de salir del estancamiento (287).

Entre el Capitalismo y el Comunismo, se presenta un tercer camino, el más viable, el más sano, el único que respeta la dignidad humana: el Cooperativismo. Este sistema no se hace ilusiones sobre el hombre, lo toma tal cual es, con realismo: sabe que el interés de la propiedad es inherente a la psicología humana, y lo aprovecha. Sólo impide que este interés se convierta en egoísmo destructor de los derechos ajenos y en explotador en otras personas. Su lema "no todos proletarios, sino todos propietarios". El cooperativismo es un Capitalismo del Pueblo (288).

Entre los tres objetivos proclamados por la Revolución Francesa, el liberalismo capitalista puso de relieve la libertad, el comunismo, la igualdad; pero el cooperativismo en la fraternidad (289).

(285) ROSEMBUJ, Tullio. La Empresa Cooperativa. Ediciones CEAC de Cooperativismo. Barcelona, 1982. p. 7.

(286) *Ibidem*.

(287) *Ibidem*. p. 8.

(288) GODOY, Emma. Que mis palabras te acompañen. Tomo I. Editorial Jus, S.A. México, 1972. pp. 263-278.

(289) *Ibidem*. "El capitalismo en sí es un triunfo individualista" (liberalismo capitalista).

La sociedad cooperativa no persigue el fin de lucro, pretende sustituir el sistema económico basado en el lucro por un modelo de las relaciones solidarias basadas en el esfuerzo común, - es digno de fomento por la función social que cumple - (290).

El espíritu de autoayuda que se da en el cooperativismo va a ir evolucionando la idea de una nueva garantía social "la fraternidad" y del cual vendrá a hacer un método de cambio hacia una mejor seguridad social en lo futuro, por lo que es urgente que se consolide en beneficio de los pueblos.

Puedo decir, que el sistema que se busca en la igualdad de la distribución de la economía a fin de alcanzar un mejor nivel de vida económico y social, está en el cooperativismo, incrementándose como una solución a mejores oportunidades para todos.

En México, las cooperativas han caído en el empirismo, por falta de principios directivos, que han propiciado su descapitalización, derrumbándose por falta de éstos principios (de organización, de distribución de excedentes, de educación, de libre adhesión, etc.). Creemos ante todo que el cooperativismo debe basarse en el principio y valor social de la "fraternidad", cuyo principal enemigo será "el egoísmo". Para que este sistema resurja en el futuro debemos enseñar a las futuras generaciones el deseo de compartir y no de competir -principio básico de enseñanza para el cooperativismo-.

Dentro de los sistemas cooperativistas, las acciones de proyección y promoción de la seguridad social serán más efectivas que cualquier otro esfuerzo que se realice para tal objeto.

- c) La creación de una institución penal de seguridad social y un código especializado.

El interés de presentar un tema relacionado con la creación de una institución penal de seguridad social, obedece a que cada vez nuestra sociedad, está en constantes y crecientes corrupciones por todos los sectores, cuestionándose el fin de la seguridad social, que en ocasiones por tales hechos no es entorno de bienestar y progreso, sino de crisis. Sin negar las evidentes ausencias o reducciones de economías que en materia de protección de salud y del ingreso se dan y por que por ende, van en deterioro de la comunidad.

Se ha afirmado que la seguridad social es una "vaca política sagrada" (291), es propia para quienes tienen hoy en día la responsabilidad enorme de cumplir con la sociedad, pues la incapacidad trae aparejada inmoralidad o irresponsabilidad política con consecuencias que pueden ser de medidas sociales incuantificables o con repercusiones sociales catastróficas, o sea también por el hecho de tomar medidas poco convenientes o por tener tratos de corruptela.

Existen medidas prohibitivas pero no consideradas como delitos dentro de la cobertura y extensión de los servicios sociales, políticos y económicos, por lo que pugnamos que debe crearse una clasificación de delitos sociales, independiente de los señalados por el código penal.

Considerando, por ello que es prescindible crear un código especializado, llamado "Código Penal de la Seguridad Social", para tipificar y sancionar las faltas o las prácticas desleales de quienes violan -de una u otra manera- los derechos y principios de seguridad social, anteponiendo intereses políticos o particulares. Por lo que nos anima el propósito de establecer una institución que resguarde el orden a la seguridad social integral, apoyada en razones de orden práctico, dentro de la autonomía de derecho social, con un ordenamiento legal en esa materia como parte del desarrollo y progreso legal en esa materia como parte del desarrollo y progreso que va teniendo la legislación social de cada día.

#### d) Un banco de la seguridad social.

Preocupados por los problemas que enfrentan nuestros compatriotas pobres y desvalidos que son en una enorme mayoría, y con el propósito de encontrar mejores resultados en la prestación de los servicios hacia una mejor seguridad social, y con el ineludible deber de llevar a nuestro país al bienestar, progreso y avance; he creído prudente presentar la sugerencia de crear un Banco Comercial de Seguridad Social, donde se obtengan créditos o prestaciones económicas sociales. Dicho banco que tengo un carácter doble: gestora, como órgano de ejecución de las prestaciones, y asesora, para orientar la política de seguridad social del país.

En la función de la primera atribución, administrativa, incorporar una gran variedad de sistemas o planes económicos de inversión a gente de escasos recursos como retirados, jubilados o pensionados, incluso a sub-empleados, a fin de-

-----  
 (291)ACHENDAUM, W. Andrew. Social Security, Visions and Revisions. Cambridge University Press. New York, 1986. p. 179.

fomentarles el hábito del ahorro e inversión, tomando para ello una serie de circunstancias individuales, como sociales, con el objeto de que se les pueda incorporar a un régimen activo de desarrollo, aunque sea menor.

La otra función asesora, determinaría una serie de estudios que permitan la creación de nuevos sistemas de prestación en riesgos no abarcados y que vengan en unión a los actuales; a crear un beneficio social integral.

Este organismo dado su naturaleza y objeto tendría que ser descentralizado, pues los riesgos son mayores, mismos que no se atreverían a correr inversionistas privados; además de que se trataría de una entidad sin ánimo de lucro, cuyas utilidades retornarían de nuevo a la comunidad, traducidas en efectivo para el amparo también de la salud, v. gr. la obtención de un préstamo para algún aparato costoso de rehabilitación u otros similares, así como obtención de créditos factibles para la vivienda, factores primarios a los cuales tiene derecho la persona.

Las sencillas y elementales consideraciones anteriores no excluye las múltiples dificultades que encontraría la realización de este proyecto, porque no puede perderse de vista la evidencia de que los inversionistas bancarios verían con desagrado dicho banco e incluso en peligro sus utilidades en las inversiones de sus bancos cuyo ejercicio dista mucho de ser un medio de evolución hacia la justicia social.

Este banco sería una creación para el servicio del pueblo, pudiera ser el banco propiedad del IMSS, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social o cualesquiera otra, en fin sería, una nueva, legal y comercial fuente de ingresos económicos, necesaria y urgente para el logro de verdaderos propósitos sociales.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Por su mensaje y finalidad esencialmente humanos, se le llama a la Seguridad Social el Derecho de la Humanidad.

SEGUNDA.- La seguridad social integral del futuro tiene que orientarse hacia la prevención y reducción de riesgos, a la solución de conflictos y crecimiento de organizaciones sociales a fin de contar con sistemas necesarios de bienestar económico que vayan elevando cada vez más el nivel de vida.

TERCERA.- Nuestra seguridad social integral está basada en una definida idiosincracia, ideología, costumbres y tradiciones muy propias enmarcada con una filosofía social muy nuestra nacida de las clases sociales más necesitadas.

CUARTA.- La seguridad social integral tiene tan sagrados e inalienables derechos como cualquiera de las garantías individuales y sociales que se hayan reconocido.

QUINTA.- La seguridad social como derecho, da una legislación a cada país diferente dependiente de sus situaciones económicas, políticas y sociales.

SEXTA.- El derecho de la seguridad social como derecho autónomo perteneciente a la categoría del Derecho Social no debe ser sólo un derecho del trabajador, ni del ciudadano nacional, sino debe ser un Derecho Humano Universal.

SEPTIMA.- La seguridad social integral es una realidad institucional que persigue el mejoramiento de las clases sociales y una más justa distribución de la riqueza, que corresponde llevar a cabo, fundamentalmente al Estado.

OCTAVA.- Existen hechos sociales que representan factores de cambio a la seguridad social los que pueden impulsar su desarrollo o pueden generar en desequilibrios a los sistemas ya implantados.

NOVENA.- La soberanía se coloca en un plano superior de validez dentro del ámbito de actuación de la seguridad social convirtiéndose en su salvaguarda.

DECIMA.- El crecimiento económico presupone el crecimiento gradual de la seguridad social.

DECIMA PRIMERA.- El derecho social es una nueva categoría de derecho que se desprende por su naturaleza del derecho público y privado, considerando al hombre y al Estado como socialmente integrados.

DECIMA SEGUNDA.- Los seguros sociales constituyen una legislación y doctrina superior al derecho del trabajo y al agrario, en virtud de que alcanza su mayor expansión en la seguridad social por presentarse y cubrir cualquier riesgo que afecte al hombre.

DECIMA TERCERA.- La seguridad social integral es un elemento de transformación por lo que, no existe un concepto definido.

DECIMA CUARTA.- En el bienestar social no deben existir límites de su acción, de lo contrario, no se levantará la pobreza extrema de la que tanto se lucha por combatir.

DECIMA QUINTA.- Los medios preventivos al orden social son la fórmula y garantía futura a una plena seguridad social integral existente en un marco de paz y desarrollo.

DECIMA SEXTA.- El crecimiento de la desigualdad social en los últimos años exige nuevos términos en el artículo 123 Constitucional para su vigencia y validez.

DECIMA SEPTIMA.- El hombre no debe vivir al amparo de los sistemas de previsión social, es pertinente que ahorre como ente individual, a fin de que se enardecza y no se duerma bajo la cobija de la seguridad social.

DECIMA OCTAVA.- Todas las instituciones sociales constituyen una unidad nacional de bienestar colectivo que se traduce en una seguridad social integral que constituye la institucionalización de la justicia social.

**DECIMA NOVENA.**— La prevención social para que sea completa debe comprender la indemnización y la readaptación en forma coordinada.

**VIGESIMA.**— La utilidad social se ha convertido en un factor que emerge más allá del estado-bienestar que conduce a una complementaria protección social.

**VIGESIMA PRIMERA.**— Propugnamos como un nuevo principio social el de la "fraternidad o cooperación" a fin de que se consolide como método de aplicación universal a la seguridad social.

**VIGESIMA SEGUNDA.**— Pugnamos por la creación de una banca comercial de seguridad social que sea la fuente legal y comercial a nuevos sistemas económicos de beneficio social sin ánimo de lucro.

**VIGESIMA TERCERA.**— A fin de combatir la pobreza extrema es pertinente elevar a rango constitucional la asistencia social, con el objeto de reestructurar los sistemas económicos de ayuda y protección al necesitado.

**VIGESIMA CUARTA.**— Dentro de la autonomía del derecho social es necesario extraer la creación de una Institución Penal de Seguridad Social con su código especializado, con plena potestad para emitir libremente sus sentencias.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACENDAUM, W. Andrew. Social Security, Visions and Revisions. Cambridge University Pres. New York, 1986.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1975.
- 3.- AGUILAR CAMIN, Héctor. La transición Mexicana. Ed. Nexos. México, 1988.
- 4.- ALLEN, Francis I. Principios Generales de Seguro. Fondo de Cultura Económica. México, 1955.
- 5.- ALONSO LIGERO, Ma. de los Santos. Los Servicios Sociales y la Seguridad Social. O.I.S.S. Madrid, España, 1972.
- 6.- ALVARES TREVIÑO, Aurora Andrea. Convenios Internacionales en materia de Seguridad Social y su actualización dentro de la Legislación Mexicana. tesis de Licenciatura en Relaciones Industriales. Universidad Iberoamericana. México, 1968.
- 7.- AMPUERO G., Rina. Paralelo entre el Seguro Social y el Seguro Comercial. Ed. Universitaria, S.A. Santiago de Chile. 1962.
- 8.- ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ed. Bolas. México, 1944.
- 9.- AZUARA PEREZ, Leandro. Sociología. Ed. Porrúa, S.A. México, 1980.
- 10.- BASAREZ, Miguel y ALDUCIN, Enrique. La Distribución del Ingreso en México. Ed. Nexos. México, 1988.
- 11.- BENOIT, Schwalm. La Seguridad Social del Estado. Ed. Jus. México, 1937.
- 12.- BERNALDO DE QUIROS, J. El Seguro Social en Iberoamérica. Fondo de Cultura Económica. México, 1945.

- 13.- BEVERIDG, Williams. La ocupación plena. Sus requisitos y consecuencias. Fondo de Cultura Económica. México, 1947.
- 14.- BURGOA O., Ignacio. El Amparo en Materia Agraria. Ed. Porrúa, S.A. México, 1964.
- 15.- CARBELLIDO REYNA, Magdalena. La Movilidad Agraria. Ed. Porrúa, S.A. México, 1964.
- 16.- CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Servicios Médicos del IMSS. IMSS. México, 1990.
- 17.- CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho a la Seguridad Social. UNAM, 1991.
- 18.- COQUET, Benito. La Seguridad Social en México. Doctrina y Servicios. Legislación. Información. Estadística. Tomo I. México, 1964.
- 19.- CORDOVA ROMERO, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1986.
- 20.- DE FERRARI, Francisco. Los principios de la Seguridad Social. Ediciones Depalma. La Paz. Bolivia. 1972.
- 21.- DE HENARES, Alcalá. Lecciones de Sociología. Escuela de Administración Pública. Madrid, España. 1969.
- 22.- DE LA CUEVA, María. Derecho Mexicano del Trabajo. Col. I y II. Ed. Porrúa, S.A. México, 1977.
- 24.- DURAND, Paul. La política contemporánea de la Seguridad Social. Ed. Dallaz. Paris, Francis. 1953.
- 25.- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Tomo II. Ed. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, España. 1986.

- 26.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomos IXI y XXIII. Ed. Bibliográfica Argentina. 1990.
- 27.- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. El problema agrario en México. Ed. Cultural. México, 1959.
- 28.- F. SENOR, Alberto. Sociología. Ed. Méndez Oteo. México, 1981.
- 29.- FAJARDO CRIVILLERO, Martín. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Gráficos. Lima Perú. 1975.
- 30.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Ed. Porrúa, S.A. México, 1980.
- 31.- GERALD, Edward. La responsabilidad social de la prensa. Libreros Mexicanos Unidos. México, 1965.
- 32.- GODOY, Emma. Que mis palabras le acompañen. Tomo I. Ed. Jus, S.A. México, 1972.
- 33.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Del Derecho Social y la Seguridad Social Integral. UNAM, 1978.
- 34.- GONZALEZ PEREZ, Jesús. Administración Pública y Libertad. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1971.
- 35.- GUERRERO, Eugenio. Manual de Derecho del Trabajo. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.
- 36.- JOACHIM FRIEDRICH, Carl. La Filosofía del Derecho. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.
- 37.- L. DEVALU, Mario. Lineamientos de Derecho del Trabajo. Ed. TEA. Buenos Aires, Argentina. 1956.

- 38.- LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Limusa. México, 1976.
- 39.- LOAEZA, Soledad. Desigualdad y Democracia. Ed. Nexos. México, 1988.
- 40.- MASSEY DE FERRE. La Seguridad Social y el Ordenamiento Constitucional Argentino. C.I.S.S. México, 1989.
- 41.- MEMORIAS del li congreso Interamericano Juridico de la Seguridad Social. Ed. ISSSTE. Montevideo, Uruguay. 1990.
- 42.- MARQUEZ GABINO, S.J. Filosofia del Derecho. Madrid, España. 1949.
- 43.- MORONES PRIETO, Ignacio. Tesis Mexicana de Seguridad Social. IMSS. México, 1970.
- 44.- MORENO, Daniel. Diccionario de Política. Ed. Porrúa, S.A. México, 1980.
- 45.- MUÑOZ, Luis. Derecho Bancario Mexicano. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1974.
- 46.- NOVELO MENDEZ, Ma. Cristina. El Derecho a la Seguridad Social en Latinoamérica. Tesis Profesional. UNAM, 1970.
- 47.- ORELLANA, Edmundo. Introducción el Régimen Juridico de las Instituciones Autónomas.. UNAM, 1983.
- 48.- OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoria del Derecho. Ed. Duero, S.A. de C.V. México, 1990.
- 49.- OSGOOD, Robert. Las Alianzas: su financiamiento Internacional Serie Popular ERA. México, 1981.
- 50.- PALOMAR DE MIGUEL. Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo, S. de R. I. México, 1981.

- 51.- PEREIRA A, WALDO. La Seguridad Social en Chile. Escuela Nacional de Artes Gráficas. Santiago de Chile, 1950.
- 52.- PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Jus. México, 1947.
- 53.- PRECIADO HERNANDEZ Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Textos Universitarios. UNAM, 1982.
- 54.- RAFAEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. Ed. Porrúa, S.A. México, 1985.
- 55.- RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- 56.- REYES HERGLES, J.G. La estrategia redistributiva.- Nexos. México, 1980.
- 57.- ROCHER, Guy. Introducción a la Sociología. Ed. Herder. Barcelona, España. 1979.
- 58.- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil Contratos. Tomo IV. Ed. Porrúa, S.A. México, 1976.
- 59.- ROSEMGUJ, Tulio. La empresa cooperativa, Ediciones CEAC de Cooperativismo. Barcelona, España. 1982.
- 60.- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa, S.A. México, 1981.
- 61.- SOLTERO PERALTA, Rafael Dr. Derecho Mercantil. South Western Publishing Co. San Juan, Puerto Rico. 1973.
- 62.- SOTO PEREZ, Carlos J. Impacto de la Crisis Económica en las Instituciones de Seguridad Social. C.I.S.S. México, 1990.

- 63.- TRUEBA URBINA, Alberto. Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UNAM, 1979.
- 64.- VENTURA BELTRAN, Silva. Las actividades de las instituciones de crédito provadas. Ediciones Contables Y Administrativas, S.A. México, 1967.
- 65.- ZAMORA-PIERCE, Jesús. Garantías y Proceso Penal. Ed Porrúa, S.A. México, 1967.

#### LEGISLACION.

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1987.
- 2.- CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Secretaría de Gobernación. México, 1987.
- 3.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Colección Leyes Comentadas. México, 1988.
- 4.- LEY FEDERAL DE TRABAJO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- 5.- LEY DEL SEGURO SOCIAL. Editorial Tecolli. México, 1989.

#### HEMEROGRAFIA.

- 1.- DIARIO OFICIAL. 6 de septiembre de 1929.
- 2.- DIARIO OFICIAL. 6 de enero de 1992.
- 3.- EL HERALDO DE MEXICO. 25 de febrero de 1975.

## PUBLICATIONES.

- 1.- Boletín del Instituto Nacional de Previsión. Patronato de Homenaje a la Vejez de Madrid. 1935.
- 2.- Revista de Seguridad Social. C.I.S.S. No.14. México, 1955.
- 3.- Revista de Seguridad Social. C.I.S.S. No.8. Santiago de Chile, 1960.
- 4.- Boletín del Instituto de Previsión Social Argentino. Buenos Aires, Argentina. Año V. No. 38. 1961.
- 5.- Revista Belga de Seguridad Social. No. 2. 1962.
- 6.- Informe del Secretario General de la O.N.U. AISS y CISS. México, 1963.
- 7.- Boletín de la Asociación Internacional de Seguridad. Trad. Ma. Magdalena Tolosa. No. 1/2. 1964.
- 8.- Órgano de Difusión del Consejo Federal de Seguridad Social de la República de Argentina. Año III. No. 14/15, 1963-64.
- 9.- Revista de Seguridad Social. Ed. ARA. Buenos Aires, Argentina. 1964.
- 10.- Revista Mexicana del Trabajo. No. 2. S.T.P.S. México, 1967.
- 11.- Revista Mexicana del Trabajo. S.T.P.S. No. 2 México, 1968.
- 12.- Tercera Conferencia de Ministros del Trabajo sobre Alianza para el Progreso. O.E.A. Washington, D.C. 1969.

- 13.- Revista de Seguridad Social. CISS y de la AISS. Año XVIII. Epoca III. Nos. 58/59. México, 1969.
- 14.- Revista Mexicana del Trabajo. S.T.P.S. México, 1969.
- 15.- Revista Mexicana del Trabajo. S.T.P.S. México, 1970.
- 16.- Revista Mexicana del Trabajo. S.T.P.S. No.2. Tomo XVII. 6a Epoca. 1970.
- 17.- Revista del IMSS. Tomo I. México, 1971.
- 18.- Boletín de Estudios de la Seguridad Social, S.G.A.I.S.S. No. 4. Ginebra, Buenos Aires. 1973.
- 19.- Revista del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. No. 3. Bogotá, Colombia. 1973.
- 20.- Revista del I.C.S.S. No.1 Bogotá, Colombia. 1975.
- 21.- Revista del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. No. 2. Bogotá Colombia. 1975.
- 22.- Revista de Seguridad y Solidaridad Social. Vol. 3 No. 4. México, 1975.
- 23.- Boletín Informativo del INFONAVTI. Año I. No. 4. México, 1976.
- 24.- Revista Mexicana del Trabajo. S.T.P.S. No. 2. Tomo XIV. 6a. Epoca. México, 1978.
- 25.- Revista Mexicana de Seguridad Social. No. 19. México, 1980.
- 26.- Revista del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. 1982.
- 27.- Cuadernos Informativos de la Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña. Secretaria de Comercio y Fomento Industrial. México, 1985.

- 28.- Boletín Informativo de la Fundación Mexicana para la Salud. Edición Susán Valde. México, 1989.
- 29.- Revista de Seguridad Social. I.M.S.S. Año XVI. Epoca III. 1989.
- 30.- Cuadernos Técnicos de C.I.C.S.S. No. 3. 1992.
- 31.- Informe de la Comisión Americana de Prevención de Riesgos. 1989-1992.
- 32.- Resolución No. 108 de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Acapulco, Guerrero. México, 1992.