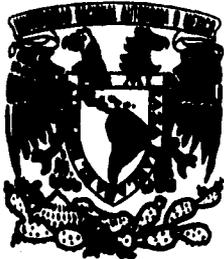


532
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**" NATURALEZA JURIDICA DE LOS
SERVICIOS SOCIALES DEL IMSS "**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A
ROCIO REYES ESQUIVEL**



MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Esta Tesis fue elaborada en
el Seminario de Derecho del
Trabajo y de la Seguridad Social,
con el asesoramiento del
Lic. A. Enrique Larios Díaz.**

A DIOS:

Gracias por ser la luz y
guía de mi camino, en esta
larga y difícil escuela de la
vida.

A MI MADRE:

Rosa María E. A.
Gracias por darme la vida, con
especial admiración y gratitud
a quién con sacrificios hizo
posible darme la mejor de
las herencias, mi formación
profesional, para habrime
camino en beneficio de mis
semejantes y el mío propio.

A MIS HERMANOS:

Carmen, Elias, Leonardo
y Jorge Luis Issac

A MI SOBRINA:

Anel Montserrat.
Con especial afecto,
deseando seguir siendo
una familia unida.

A MIS AMIGOS:

J.C.N., G.B.L., E.M.Z.M.
Con especial afecto, por
haber contado siempre
con su amistad, apoyo y
confianza incondicional.
Mil Gracias.

A MIS PROFESORES:

Como un homenaje a quienes me
impartieron generosamente su
sabiduría, a lo largo de toda mi
carrera estudiantil.

INDICE

INTRODUCCION.....	Pág X
-------------------	----------

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

A. Conceptos de Seguridad Social y Servicios Sociales.....	1
1. Seguridad Social.....	1
2. Servicio Social.....	2
B. Noción de Beneficio Colectivo.....	5
C. Definición de Solidaridad Social.....	6
1. Objetivos de la solidaridad social.....	9
2. Características de la solidaridad social.....	10
D. Los Objetivos del IMSS en relación a los Servicios Sociales.....	10
1. Objetivo General.....	10
2. Objetivos particulares.....	11
E. Diferencias entre el Seguro Social y los Servicios Sociales.....	11

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LOS
SERVICIOS SOCIALES

A. Nacimiento y desarrollo de la Seguridad Social.....	14
B. EL movimiento de la Seguridad Social en México.....	20
1. El México Independiente.....	22
2. La Revolución Mexicana de 1910 y el artículo.123 constitucional.....	23
C. El Seguro Social en nuestro país.....	26
D. La Ley del Seguro Social de 1943 y la de 1973.....	28
1. La Ley del Seguro Social de 1943.....	28
2. La Ley del Seguro Social de 1973.....	30
E. La Solidaridad Social en la historia de México.....	32

CAPITULO III

LOS SERVICIOS SOCIALES.

A. Importancia de los Servicios Sociales y de las Prestaciones Sociales.....	37
B. Características de la Seguridad Social y de los Servicios Sociales.....	7
1. Características de la Seguridad Social.....	38
2. Características de los Servicios Sociales.....	40
C. Los Servicios Sociales de Beneficio Colectivo.....	41
1. Prestaciones Sociales.....	2
a. La forma en que se proporcionan las prestaciones sociales.....	44
b. Las prestaciones sociales que otorga el IMSS se clasifican en dos rubros.....	45
2. Servicios de Solidaridad Social.....	46
a. Los servicios de solidaridad social comprenden.....	46
D. Los Sujetos Beneficiarios de los Servicios Sociales de beneficio colectivo.....	47
E. Los Recursos Económicos asignados a los Servicios Sociales	
1. Los otorgados por parte del Estado.....	48
a. Los Ingresos Federales.....	48
b. El Presupuesto de Egresos Federal.....	50
2. Los proporcionados por parte del IMSS.....	50
a. El financiamiento de las prestaciones sociales.....	52
b. El financiamiento de los servicios de solidaridad social.....	54
F. La Beneficencia Pública.....	56
1. Asistencia Pública y Beneficencia Privada.....	59
2. Instituciones de Asistencia Privada.....	59
G. Necesidad de una Clasificación del Derecho.....	60
1. Ubicación de la Seguridad Social dentro de la Clasificación General.....	61
del Derecho.....	61
H. El Estado y la Seguridad Social.....	65
1. La idea de responsabilidad en la Seguridad Social.....	66
I. EL IMSS y la Solidaridad Social.....	66
1. Documentos Institucionales	
a. Programa de Solidaridad Social 1974 - 1979.....	66
b. Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria. IMSSOPLAMAR.....	67
1979 - 1982.....	67
c. Programa IMSS - Solidaridad 1989 - 1994.....	68
J. Estudio Comparativo del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 y el de 1995 - 2000.	
1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.....	70
a. Programa Nacional de Solidaridad.....	73
2. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	74

CAPITULO IV

ANALISIS JURIDICO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL IMSS.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	80
1. Artículo 4° párrafo cuarto. Derecho a la salud.....	82
2. Artículo 27 fracción III.....	82
3. Base Constitucional del Derecho de la Seguridad Social.....	82
a. El Artículo 123 fracción XXIX Texto Anterior.....	83
b. El Artículo 123 fracción XXIX Texto Actual.....	84
B. Código Civil para el Distrito Federal.....	85
Artículos 1329, 1602 y 1668.....	85
C. Ley del Seguro Social.....	86
1. Diferencias entre los articulados de la Ley del Seguro Social de 1943 y 1973.....	87
2. Bases Legales de los Servicios Sociales y Prestaciones Sociales del IMSS.....	88
3. Reglamento de los Servicios de Habitación.....	98
D. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	100
1. Administración Pública Federal.....	100
E. Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	101
1. Administración Pública Paraestatal.....	101
F. Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.....	103
G. Jurisprudencia.....	108

CAPITULO V

CONCLUSIONES.....	108
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	115
-------------------	-----

INTRODUCCION

Las exigencias de la Sociedad Mexicana actual, su dinamismo y su desenvolvimiento múltiple y acelerado, aunados a la rápida evolución de los grupos sociales, lo acentuado de los niveles de pobreza y el incremento de las necesidades de la población constituyen el sello característico de nuestro tiempo. Dos de los problemas sociales que requieren de mayor atención son el estado de salud y la inseguridad que el ser humano tiene frente a la incertidumbre que le plantea la vida.

Por ello la elaboración de la presente Tesis tiene como objetivo realizar un estudio sobre éstos dos factores necesarios para el desarrollo de nuestra Nación, pues su importancia implica para el ser humano, no solamente un deseo y una necesidad, sino todo un sistema de vida, que mantiene a la persona libre de todo riesgo o contingencia.

Asimismo se analizará, la importancia de los Servicios Sociales de Beneficio Colectivo proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la inclusión de estos últimos en la Ley del Seguro Social, y dentro del Sistema de Seguridad Social Mexicano; los cuales forman parte integrante de una amplia política social. Dicha importancia radica en el propósito de avanzar hacia la Seguridad Social Integral, es decir, que sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección del núcleo de trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a alguna relación de trabajo.

A pesar de los avances bastante aceptables que se han conseguido en materia de salubridad, seguridad y protección social; no con ello se quiere decir que se viva mejor, pues los satisfactores, de diversa índole, llegan a ser difícilmente suficientes y en ocasiones inalcanzables, es por ello que en la actualidad la prevención sólo comprende a una parte de la población del país; razón por la cual, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como meta alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad.

En el primer capítulo se establecen el marco conceptual de la seguridad social, del servicio social, del beneficio social o colectivo y de la solidaridad social, que los doctrinarios han aportado al respecto. Así como también se hace hincapié en las diferencias que existen entre el seguro social y los servicios sociales que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el segundo capítulo se hace una breve reseña con el propósito de exponer los antecedentes históricos que dieron origen a la seguridad y servicios sociales, el contraste que han tenido a través del tratamiento de que han sido objeto y su posible mejoramiento, pues representan un invaluable apoyo para el desarrollo del país, siendo factores de equilibrio y paz social. Su evolución ha sido firme, gradual, persistente y, a lo largo de los años, han sido un respaldo para millones de mexicanos, frente a las contingencias y riesgos de la vida.

En el tercer capítulo por la importancia y actualidad que tienen los servicios sociales proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro del Sistema de Seguridad Social, existe un apartado en el que se presentan comentarios y consideraciones al respecto, asimismo se establecen las características de la seguridad

social y de los servicios sociales; se habla de los sujetos beneficiarios de los mismos; su relación con otras instituciones; así también sobre los recursos asignados a ésta materia y por último se hace mención a las acciones, programas, e instrumentos políticos gubernamentales que se han puesto en operación para lograr que todo individuo tenga acceso a los servicios de salud.

En el capítulo cuarto se acentaron las bases legales del Derecho a la Seguridad Social y la justificación jurídica de los servicios sociales, así como las disposiciones jurídicas a fines a esta materia.

En el capítulo quinto se expresan de manera extractada las ideas o conclusiones a las que se llegó después de realizado el presente trabajo.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

A. Conceptos de Seguridad Social y Servicio Social.

1. Seguridad Social.

La Seguridad Social fue concebida originalmente como un conjunto de medidas obligatorias destinadas a la protección de los individuos y de sus familias contra las consecuencias que implican la pérdida de los ingresos necesarios para sostener un nivel de vida razonable, pero cuyos alcances y fines se han ampliado considerablemente en la actualidad, tiene sus orígenes en Instituciones que se dedicaron a la ayuda mutua, como es el caso de la Beneficencia Pública y la Asistencia Social, cuyas esferas de acción se fueron ampliando y pasaron de favorecer al individuo considerado aisladamente, a la atención de grupos definidos y, en esta etapa, a la sociedad en general.

Lo anterior significa que en una primera instancia, la seguridad social tiene como finalidad cubrir o indemnizar el riesgo económico individual y se organizó de manera voluntaria; en una segunda instancia los gobiernos participaron e hicieron obligatoria la pertenencia a las instituciones auspiciadas por ellos; en estas instituciones aún predomina el aspecto individualista en las prestaciones que otorgan, sobre todo las de tipo económico.

No debe perderse de vista, que la Seguridad Social ha de ser aplicada en primer término, a los grupos sociales mejor organizados y lo más importante, desde el punto de vista de la actividad económica, pues a ellos se debe proteger en primer lugar, puesto que además garantizan la permanencia de la institución, evolución y engrandecimiento, ampliando tanto servicios como población cubierta.

Desde el punto de vista etimológico el término "Seguridad" proviene de los vocablos latinos SINE = Sin y CURA= CUIDADO.

En su aspecto gramatical significa la calidad de estar exento de todo riesgo o peligro.¹

En este contexto se debe entender por Seguridad Social al conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.²

2. Servicio Social.

Los Servicios Sociales merecen de la doctrina una doble afirmación, a saber: de una parte, que son una realidad nueva pero generalizada, de modo que en muy pocos años han aparecido y se están extendiendo en todos los países, en todas sus áreas territoriales y profesionales, por lo que hay que admitir su necesidad; de otra parte, que

¹ Apuntes tomados en la clase de Derecho de la Seguridad Social . impartida por el Lic. Amado A. Alquicira López . en el año de 1992.

² Briceño Ruiz. Alberto. Derecho de los Seguros Sociales .pág 15.

aún constituyen una realidad imprecisa, sin contenido concreto, por lo que plantean un complejo problema de límites con medidas de política social, en especial con la seguridad social.

Alonso Ligeró ha fijado, con gran perspicacia, uno y otro punto, al establecer que la expresión "servicios sociales" no ha logrado ser definida todavía de una manera que pueda ser universalmente aceptada: no existe una clara y bien estructurada definición de lo que comprenden los servicios sociales, debido en parte a sus muchas ramificaciones y a la diversidad de métodos de organización.

En principio, y sin afán de agotar el tema, parece que pueden sistematizarse hasta tres conceptos del servicio social, a saber:

El Servicio Social como política social.

En primer lugar, un concepto amplísimo, que comprendería todas las medidas que tienen por objeto facilitar la vida plena del hombre, de todos y cada uno de los hombres, en la sociedad; en consecuencia, entrarían en él tanto las técnicas y los métodos destinados a permitir a los individuos, a los grupos y a las colectividades, enfrentar sus necesidades y resolver sus problemas provenientes de su adaptación a una sociedad en curso de evolución, como las medidas que se proponen mejorar las mismas condiciones económicas y sociales.

El Servicio Social como servicio de asistencia social.

En segundo lugar, se formula un concepto altamente técnico y restringido, ya que reduce el servicio social a una función instrumental, de puente o comunicación entre

el beneficiario y las instituciones o servicios que pueden prestarle las atenciones y cuidados que necesita y pretende.

El Servicio Social como medida especial de la Seguridad Social.

En fin, parece que cabe un tercer concepto, sin que por eso sea un concepto intermedio entre los dos expuestos. La Seguridad Social, tanto en su forma primigenia de seguros sociales obligatorios moldeados en el esquema del seguro privado, como en su forma más moderna de servicios públicos a cargo o garantizados por el Estado, han tendido a materializar su función en la concesión de prestaciones económicas para solventar, hasta ciertos niveles políticamente fijados, necesidades individuales.

Los límites protectores de tales medidas fueron puestos de manifiesto inmediatamente: eran eficaces en cuanto se cumplían ciertos presupuestos, tales como el mantenimiento de la salud, la compensación económica de las obligaciones familiares, la suficiencia de las rentas destinadas a la obtención obligada de bienes (vivienda, educación, etc.) y, sobre todo, en cuanto se lograba y mantenía un empleo o actividad profesional lucrativos.

En resumen: los tres posibles conceptos del Servicio Social tienen sentido pues se refieren a realidades distintas; pero, a caso, el más útil o de mayor uso venga a ser el expuesto en tercer lugar por lo que podría ser definido como el conjunto de instituciones y de acciones que tienen por objeto complementar las prestaciones individuales en especie o en dinero de la seguridad social y, a la vez, procuran la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y, en general, de la vida social.³

³ Alfonso Ligeró. María de los Santos. Los Servicios Sociales y la Seguridad Social . pág 403

B. Noción de beneficio colectivo.

En su acepción gramatical, el término beneficio colectivo significa; el bien que reciben un conjunto o grupo de personas.

Para los mexicanos, la noción de beneficio social o colectivo se ha encontrado históricamente vinculada a los valores fundamentales de justicia y libertad, y se refiere al reclamo expresado en los derechos sociales que consagra la Constitución por asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de todos.⁴

La cobertura del bienestar social incluye educación, salubridad, seguro social, trabajo, asentamientos humanos y obras públicas entre otras. Por consiguiente, bienestar social es un término en el que todo cabe y que puede significar una variedad de cosas.

En este sentido el Estado se considera como una entidad progresista porque se interesa en desarrollar una forma de sociedad de bienestar, ya que se dedica a la planificación racional y difunde los beneficios del desarrollo económico a casi todos los grupos que conforman a la sociedad.

Las medidas para el bienestar colectivo integran, de manera preponderante, una dimensión nueva en las funciones del Estado, creación de una infraestructura que facilite a los hombres y a sus familiares una vida no sólo económicamente decorosa, sino además, auténticamente humana, apta para llevar a las conciencias la convicción de que la vida social no debe ser, según el pensamiento darwiniano, el escenario de una lucha

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, pág 97

por la existencia, sino el medio en el que el hombre pueda desarrollar, con alegría y sin temor al mañana, sus potencias materiales y espirituales en beneficio de la humanidad y de la cultura.⁵

C. Definición de Solidaridad Social.

La Solidaridad Social es un principio que se ha manifestado a lo largo de nuestra historia, puesto que las acciones solidarias en nuestro país tienen un profundo arraigo y tradición entre la población; ya que forman parte de la vida cotidiana de los mexicanos.

Las luchas contra las intervenciones extranjeras del siglo XIX fortalecieron nuestro sentimiento de identidad nacional, de solidaridad y apoyo ante las amenazas a nuestra soberanía y paz social.

La vocación de libertad y justicia de los constructores de nuestra patria dio origen a nuestro régimen republicano representativo y federal, que permitió establecer un sistema de garantías individuales y sociales para los mexicanos. Tal vocación se ha reflejado en nuestras leyes fundamentales, las cuales han expresado la determinación de aplicar, con nuestros propios métodos, los principios universales que han inspirado a la sociedad mexicana para lograr bienestar y progreso. Nuestras leyes han recogido los postulados del liberalismo social para dar un carácter popular y democrático a la naturaleza del Estado Mexicano.

⁵ De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo II. pág. 75

En el presente siglo, al triunfo del movimiento revolucionario de 1910 se estableció un orden jurídico e institucional que armoniza las garantías individuales con los derechos sociales. Estos preceptos se han convertido en elementos esenciales de la actuación del Estado Mexicano contemporáneo en su tarea de promover el desarrollo.

La Constitución de 1917 es síntesis histórica de nuestra evolución política y social. La estructura ideológica y jurídica que la caracteriza es congruente con los valores universales y nacionales que han dado sustento a las normas de convivencia que ella contiene y que son expresión de la voluntad popular. Nuestra Carta Magna recoge la igualdad esencial de los mexicanos y establece sus derechos sociales a la educación, a la salud y al trabajo. El orden jurídico de nuestro país contiene las bases para que el Estado propicie, en el marco de las libertades individuales, el desarrollo de la Nación. La Constitución Mexicana prevé la necesaria compatibilidad entre los principios de soberanía, libertad, justicia y democracia.

Durante el proceso de construcción del Estado Mexicano moderno, el consenso surgido entre todos los sectores sociales, especialmente los populares, fue la impostergable necesidad de crear instituciones que aplicarán la política social inscrita en la Constitución.

Además de estar presente en las acciones del Estado, la solidaridad social siguió manifestándose fundamentalmente en el trabajo social, lo cual permitió alcanzar propósitos definidos democráticamente por las comunidades, tanto en el campo como en la ciudad.

La Solidaridad Social que se comparte en el seno de las familias, recoge e integra las diversas expresiones que fluyen desde la base misma de la sociedad. En cada pueblo o comunidad, vecindario o barrio, en los ejidos o comunidades rurales existen muestras de solidaridad social entre sus integrantes. Cada quién aporta lo que puede o le corresponde. La mayoría de las veces su trabajo es la única expresión de la firme voluntad de contribuir al beneficio colectivo.

Algunas instituciones solidarias han conservado su modelo tradicional, otras han adoptado nuevas formas de organización. Ellas son muestra de la cooperación voluntaria para lograr metas que benefician en lo individual y en lo comunitario, y que refuerzan los lazos de unidad, seguridad y reciprocidad entre los individuos.

La Solidaridad Social también se manifiesta frente a la emergencia y la adversidad ocasionadas por los desastres naturales, fenómenos cuyas fatales consecuencias son aminoradas por la movilización social, en auxilio de los más necesitados. La Solidaridad supera cualquier esfuerzo aislado; la unidad y la participación de todos los sectores sociales son nuestros mayores recursos para eliminar rezagos y satisfacer necesidades.

Una vez establecido el entorno que abarca la acción de solidaridad, es preciso dar la definición de la misma.

Se debe entender por Solidaridad Social, la cohesión que presenta un grupo social en relación con los elementos que lo integran.⁶

⁶ Azuara Pérez, Leandro. Sociología, pág. 52

Se da en un grupo social la solidaridad cuando sus integrantes se encuentran unidos, en virtud de que comparten en primer término: los mismos patrones culturales. Y en segundo término; cuando sus conductas están acordes, esto es, si se encuentran en armonía con dichos patrones de cultura.

1. Objetivos de la solidaridad social.

Las prioridades de la Solidaridad son:

La creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades;

Pleno desarrollo de las capacidades de la población, y

Apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades.

La Solidaridad reorienta los esfuerzos y recursos del gobierno hacia el beneficio de la población más desprotegida. Pretende coordinar los propósitos y programas de los sectores sociales, impulsando las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las comunidades marginadas. Sin embargo, solidaridad tiene muchos retos, entre los cuales la justicia social es la más trascendente. El combate a la pobreza es una de las vías para lograrla.

Solidaridad Social hoy en día es un programa que combina el reto de la transformación productiva con un más sólido compromiso social. Ello supone reafirmar y renovar el compromiso del Estado Mexicano con las clases sociales más necesitadas, mediante la provisión de los servicios sociales básicos más necesarios.

2. Características de la solidaridad social.

La Responsabilidad.

La solidaridad se sustenta en una modernización económica y financiera, que generan los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario, así como en una nueva forma de gestión gubernamental atenta a los compromisos y a las demandas de la sociedad.

La Participación.

Solidaridad se fundamenta en el esfuerzo de los beneficiarios. Convoa a la iniciativa y organización comunitaria para hacer de ellas un instrumento fundamental en la solución de los problemas.

La Integridad.

Solidaridad vincula estrechamente los aspectos que constituyen y consolidan el piso social básico; sienta las bases para desarrollar las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad, y hace partícipes de sus propósitos no sólo a los tres ordenes de gobierno, sino también a los sectores social y privado.

D. Los objetivos del IMSS en relación a los servicios sociales.

1. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como Objetivo General:

Prestar Servicios Sociales integrados a las comunidades formadas por derechohabientes del IMSS, derechohabientes de otras instituciones y personas no amparadas por la seguridad social que conviven y comparten el mismo medio social coadyuvando al logro de los propósitos de justicia del Gobierno de la República.

2. Como objetivos particulares tiene los siguientes:

a) Diagnosticar la situación de la comunidades formadas por derechohabientes de otras instituciones y personas no amparadas por la seguridad social.

b) Programar los servicios sociales necesarios para cada comunidad de acuerdo al diagnostico de sus necesidades.

c) Promover la participación responsable de todas las entidades públicas y privadas que en su propio campo de acción pueden contribuir a dar un mayor beneficio social a la población.

d) Promover la participación de la comunidad aplicándola en las actividades programadas para mejorar su nivel social.

e) Evaluar el resultado de los programas aplicados en cuanto a proceso y en cuanto a metas alcanzadas.

E. Diferencias entre el Seguro Social y los Servicios Sociales.

Las diferencias que se pueden encontrar entre ambas figuras son:

1. El Seguro Social, de acuerdo con la ley que lo rige, es un servicio público descentralizado, autónomo con administración tripartita.

Los Servicios Sociales son el conjunto de instituciones y acciones que tienen por objeto completar las prestaciones individuales en especie o en dinero de la seguridad social y, a la vez, procuran la mejora de las condiciones de la vida y de trabajo y en general, de la vida social.

2. Los recursos económicos para financiar el Seguro Social proceden directamente de las cuotas que pagan los patrones, los trabajadores y la contribución del Estado.

Los Servicios Sociales cuentan con dos formas diversas de financiamiento: por una parte los que provienen de los ingresos que de manera tripartita se recaudan; por la otra los que son proporcionados por el Instituto, por la Federación y por los solidarohabientes.

3. El Seguro Social se circunscribe a la población asalariada y a sus económicamente dependientes; las prestaciones permanentes que concede en especie, en servicios y en dinero, se aplican en los casos determinados por la Ley riesgos profesionales, enfermedad y maternidad, vejez, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada.

Los Servicios Sociales se circunscriben sólo a los núcleos de población que constituyen polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana.

4. El Seguro Obligatorio es un sistema eficaz de previsión para la población asalariada y sus derechohabientes.

Los Servicios Sociales fueron creados como un medio protector en favor de las capas económicamente débiles de la población.

5. El Seguro Social incrementa sus recursos económicos en función directa del número de trabajadores asegurados.

Los Servicios Sociales con una población inmensa, sólo pueden cubrir parcialmente las necesidades de la misma, en función de la generosidad del IMSS y del poder público.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LOS SERVICIOS SOCIALES.

A. Nacimiento y desarrollo de la seguridad social.

La Seguridad Social es una institución nacida de la solidaridad humana que se manifiesta en la reacción de ayudar a individuos o grupos en estado de necesidad o desgracia. Este fenómeno social ha tenido diversas manifestaciones e lo largo de la historia, que han ido evolucionando el ritmo de los cambios sociales y de las necesidades generadas por ello.

Es fácil imaginar que en un principio el socorro a los necesitados fue un acto privado, de persona a persona, provocado por un ideal solidario que impele a los individuos a intervenir en favor de otros que se encuentran en estado de Inseguridad, sin embargo, ante lo aleatorio de esta forma de ayuda y lo limitado que resultó cuando los problemas de necesidad aumentaron, la sociedad tuvo que implementar nuevos mecanismos y surgieron instituciones auspiciadas por religiosos, o por grupos de personas altruistas, que proporcionaban ayuda a los menesterosos de manera más regular, sistemática y especializada, como es el caso de hospitales, pero descansando siempre en la idea de la caridad.

Es así como puede considerarse a la "ayuda mutua" como la primera manifestación de solidaridad, la cual con el transcurso del tiempo derivó hacia la "Beneficencia Pública", que proporcionaban las órdenes religiosas, grupos privados y aún el Estado, pero todos imbuidos de las ideas cristianas de caridad y amor al prójimo. El siguiente paso se da durante la Revolución Francesa cuando se declara al Estado responsable de proporcionar la subsistencia adecuada a los necesitados, ya fuera procurándoles trabajo o asegurándoles los medios para subsistir, naciendo así la "Asistencia Social". El último tercio del siglo XIX se caracteriza por una gran efervescencia social, con una abundantísima creación de doctrinas políticas y sociales que tienden a reivindicar a los obreros y reclaman derechos para los trabajadores y sus familias, así como límites a la autoridad patronal, lo que obligó al Estado a intervenir de manera más definitiva en un doble campo, por un lado mejorando y ampliando los servicios de asistencia pública, y por otro auspiciando la creación de nuevas instituciones como los seguros sociales, que pueden definirse como una institución económica impuesta por el poder público que asegura, a las clases económicamente débiles o socialmente necesitadas, contra toda pérdida o disminución del trabajo, así como para valar y mantener la salud de los trabajadores y sus familias.

De esta manera, si consideramos que la Seguridad Social es una forma de organización humana, basada en el principio de solidaridad universal; cuyo objeto es proporcionar a la población un estado mínimo de bienestar, implementando medidas que alejen de la sociedad el temor a la necesidad y garanticen una coexistencia social decorosa y que ha evolucionado históricamente de acuerdo a una gran variedad de formas y situaciones, comprendemos la dificultad de aplicar una definición única que satisfaga todas sus manifestaciones y a todos los estudiosos de estos fenómenos.

Si debemos considerar a la seguridad social como una institución dinámica, cuya conformación se da en un conglomerado social como respuesta a necesidades de carácter general que se adaptan para generar una respuesta colectiva a ese tipo de necesidades cuya existencia y operación se asocia estrechamente a una cambiante y compleja multitud de factores.

También es necesario no perder de vista, su calidad de herramienta redistribuidora de los ingresos de la población activa en beneficio de la población pasiva.

Desde tiempos remotos, las civilizaciones se han preocupado por la Seguridad Social, ante el peso de la inseguridad en todos los ordenes, no obstante que es una institución moderna, en su inspiración, es tan antigua como la necesidad del hombre de combatir esta inseguridad.

Ciertamente, el origen de las agrupaciones obedece al desarrollo histórico del hombre y fundamentalmente la forma instintiva de luchar por su seguridad, ya que la inseguridad que el mundo le presentaba, lo hizo sentir la necesidad de vivir en grupos con la idea del bienestar común en todos sus aspectos.

Se afirma con justa razón que la Seguridad Social tiene un origen esencialmente americano y se le atribuye al libertador de América Simón Bolívar, el primer uso de éste concepto, ya que en su discurso pronunciado en febrero de 1819 hizo un pronóstico filosófico que varios años después llegó a constituir una novedosa verdad, reconocida por las naciones.

"El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".⁷

En el lapso comprendido entre las dos últimas guerras mundiales, se enfatizó el concepto de seguridad social, que fue luego ampliamente difundido, al pasar a expresar ideas esenciales en el párrafo quinto de la Carta del Atlántico; en las Bases Constitutivas de la Organización Internacional del Trabajo; en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre del 10 de diciembre de 1948. En la segunda conferencia de los Estados de América miembros de la O.I.T., celebrada en la Habana en 1939, se hizo uso del término de Seguridad Social y empieza desde entonces a observarse la tendencia de fusionar la Asistencia Pública y los Seguros Sociales, designándose a estas dos ramas de la previsión con la connotación general de la Seguridad Social.

En septiembre de 1942 se celebró en Santiago de Chile la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, dándose a la seguridad social el sentido de que esta debe significar :

"Una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos; que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y filosófico de su generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva".⁸

⁷ García Cruz Miguel. La Seguridad Social, sus bases, evolución, importancia económica, política y social. pág 41.

⁸ Loc. cit.

Cuando aún no concluía la segunda guerra mundial, los gobernantes y los pueblos empezaron a considerar que un mundo nuevo y mejor tendría que nacer basado en organizaciones sociales más humanas y más justas y con el propósito de que todos los hombres pudiesen obtener trabajo, progreso económico y seguridad social.

En Inglaterra, William Beveridge presentó en 1942 un documento llamado "Informe sobre el seguro social y sus beneficios conexos", en el cual se sentaban las bases para una nueva organización social del país, se definía a la Seguridad Social como "el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", y en su sentido más general se afirmaba que "la meta del Plan de Seguridad Social es acabar con la indigencia en cualquiera circunstancia".

En este informe se señalaba que había que terminar con los siguientes males sociales:

En primer lugar la Indigencia, garantizando a cada ciudadano que a cambio de los servicios que prestará obtendrá "suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes, tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda trabajar".

En segundo lugar la Enfermedad, debía combatirse sobre una base mejor y más completa en los aspectos preventivo, curativo y paliativo.

En tercer lugar la Ignorancia, que debía abatirse con más y mejores escuelas y con un tipo de instrucción para adultos que les proporcionarían nuevas y mejores oportunidades.

El informe de Beveridge señalaba también, la evolución de los seguros sociales tradicionales a la etapa de la seguridad social, que protege íntegramente al ser humano.

Este fue un magnífico plan nacional y sus lineamientos trascendieron a muchos otros países por lo que adquirió un alcance universal.

Cuando terminó la segunda guerra mundial y se creó la Organización de las Naciones Unidas en 1948, se emitió la Declaración de los Derechos Humanos, dando a la Seguridad Social la función siguiente:

"Toda persona tiene derecho a la Seguridad Social en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad".⁹

La Seguridad Social tiene como connotación universal, en sus propósitos de liberar de la necesidad a los pueblos, y a esta fórmula tienden a evolucionar los regímenes de seguro social obligatorio, ampliando su campo de aplicación, las prestaciones, y los sujetos a este régimen. Una nueva meta que se planteó insospechadamente fue la de lograr una Seguridad Social Integral mediante la cual se protegería plenamente al individuo y a la sociedad.

La definición de Seguridad Social es diversa porque además de su contenido filosófico y su doctrina, cada país tiene un pensamiento diferente que ésta en función de sus exigencias y necesidades basadas en el desarrollo económico y social.

La Seguridad Social se define constantemente en forma más clara y con un contenido más amplio a fin de cubrir un mayor número de eventualidades. Por esta

⁹ Ibidem. pág 42.

razón el concepto de seguridad social siempre esta abierto a la posibilidad de asimilar los elementos que mejoren su estructura y le den vigencia.

B. El Movimiento de la Seguridad Social en México.

Se escribe esta crónica de la Seguridad Social Mexicana con la sana intención de responder a la necesidad de comentar en un opúsculo los principales hechos y los acontecimientos más valiosos, que han determinado su implantación en México.

La presente reseña lleva el propósito de exponer simplemente la estrategia mexicana de la seguridad social, la batalla que fue preciso dar para conseguir el establecimiento de este importante régimen de previsión. Se trata de un asunto vital, porque los años que han seguido a la segunda guerra mundial, se han caracterizado por sus anormes programas de seguridad social. Los Estados ponen especial interés en conservar su población, atacando la insalubridad, el analfabetismo, la necesidad, la mendicidad y la desocupación. Ante este programa de organización moral, político y económico, que se ofrece al futuro inmediato de los pueblos, la experiencia mexicana ha sido muy útil, especialmente para aquellos países hermanos de América Latina, que están pendientes de establecer regimenes eficaces para proteger a la riqueza humana y donde las masas de trabajadores y los grupos de estudiosos viven inquietos, incesantemente preocupados por el anhelo de conseguir reformas de política social, que establezcan las pautas que conduzcan al advenimiento de épocas mejores, con el imperio de la justicia social.

Resultaría absurdo buscar en la historia mexicana prehispánica y virreinal, algún organismo o situación jurídica que remotamente pudiera considerarse antecedente directo del seguro social. Lo que sí puede encontrarse durante épocas pasadas son las instituciones y los ordenamientos que tendían a promover una situación de aseguramiento ante los accidentes de la vida entre determinados grupos de la sociedad, y no resulta descabellado afirmar que son en cierto modo precursores de seguridad social. Aquí se hace un breve repaso de lo que es posible encontrar al respecto.

En la época anterior a la conquista de México todo lo que han descubierto los investigadores sobre esta materia es la organización del *calpulli*, que de alguna manera protegía a sus miembros, y la existencia de ciertos hospitales para la atención de ancianos e impedidos incapaces de servir al Estado.

Después de la llegada de los españoles y durante los primeros decenios de su presencia en México, resultan particularmente interesantes los experimentos de los misioneros, principalmente los franciscanos, quienes intentaron la instauración entre los indígenas de un mundo presidido por el signo de la caridad, dentro de la cual nunca falta la protección para los miembros más necesitados.

Existieron durante la época virreinal, dentro de los pueblos de indios, las llamadas "cajas de comunidad" más relacionadas con la forma de operar de los seguros y que constituían un fondo de ahorro utilizado para atender "a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la protección de ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos".

Las cofradías fundadas por los diferentes gremios de artesanos desempeñaron por muchos años una función de asistencia mutua entre sus asociados cuando había menester de ella.

En México, los diferentes gobiernos que ha tenido el país, se han preocupado, de acuerdo a sus propias circunstancias, por desarrollarlo económicamente y han sostenido un ritmo creciente de esfuerzos para impulsar la producción y la productividad y han tomado diversas medidas tendientes a propiciar la distribución de lo que tenemos de manera más equitativa tratando de elevar el nivel de vida de toda la población, intentando hacer corresponder a los objetivos económicos, otros de carácter eminentemente social y popular.

1. El México Independiente.

La vida independiente de México debió iniciarse bajo el signo propuesto por José María Morelos en los Sentimientos de la Nación, con la búsqueda de una Nación socialmente justa en la cual fueron moderadas tanto la pobreza como la riqueza, ideal que se refrendó en la Constitución de Apatzingan de 1814 y en cuyo artículo 25 se aludía al derecho popular a una seguridad garantizada por los gobernantes.

La seguridad social modera la opulencia y la indigencia, aumenta el jornal del trabajador, mejora las costumbres y combate la ignorancia. Este es el pensamiento más remoto que se tiene en México sobre la constitucionalización de la Seguridad Social.

En el régimen porfirista se empezó a desarrollar en el país un capitalismo incipiente que propició la aparición de grupos de asalariados cada vez más conscientes de su situación y de sus derechos.

Los únicos antecedentes verdaderos de la legislación moderna sobre el aseguramiento de los obreros y sus familias con respecto a los riesgos propios de su trabajo, se encuentran durante el primer decenio de este siglo, hacia los últimos años del gobierno del General Díaz, en dos disposiciones aprobadas por sendas legislaturas estatales y decretadas por los gobernadores locales: la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida el 30 de abril de 1904, y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida el 9 de abril de 1906. La importancia de los ordenamientos legales radica en el hecho de que reconocían por primera vez en el país la obligación para los empresarios de atender a los empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte derivados del cumplimiento de sus labores. Poco después, el 19 de febrero de 1907, se presentó al Ministerio de Fomento un proyecto de Ley Minera, cuyo capítulo IX trataba "de las responsabilidades por accidentes mineros", las cuales se hacían recaer en el explotador de la mina.

2. La Revolución Mexicana de 1910 y el artículo 123 constitucional.

La legislación sobre temas de previsión laboral en general y de seguros en particular no apareció en México sino hasta el segundo decenio del siglo XX como consecuencia del movimiento iniciado por Don Francisco I. Madero, el 20 de noviembre de 1910, que desembocaría siete años más tarde en la promulgación de una nueva Constitución Política.

Cada uno de los grupos revolucionarios que se alzaron en todo el país después del asesinato de Madero, proponía su propio programa de acción con ciertas sugerencias de reivindicación social.

Entre los resultados de la soberana Convención Revolucionaria celebrada en la ciudad de Aguascalientes, que tuvo por objeto la conciliación de todos los intereses en lucha por entonces en los campos mexicanos, se halló la promulgación de un plan básico de reformas políticas y sociales de fecha 27 de septiembre del propio 1915, en el cual todas las caudillos ahí representados señalaron la urgencia de buscar la superación social y económica nacional mediante "una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de las horas de trabajo e higiene y seguridad en los talleres, fábricas, minas, etc; lo cual habría de preocuparse por medio de un conjunto de leyes tendientes a hacer menos cruel la explotación del proletariado. Por decreto del 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza ordenó que se realizarán las elecciones de diputados para formar un Congreso Constituyente, el cual se instalaría en la ciudad de Querétaro el 10 de diciembre de ese año.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se sabe, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo siguiente, día en que se instala al Congreso Constitucional para cuyas elecciones se convocó entonces. La parte social de la nueva Carta Magna significó en ese momento un avance de importancia fundamental y como dijo el maestro Trueba Urbina, fue nada menos que "la primera promulgación de derechos sociales que se expidió en el mundo para combatir la explotación de todo aquel que presta un servicio a otro en cualquier actividad laboral".

En cuanto al establecimiento de un seguro social, este ya se anotaba en la exposición de motivos del artículo 123 propuesto el 13 de enero de 1917, en que se expresaba:

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

Así, a través de todo el texto del artículo sobresale un espíritu que propició la creación del Seguro y se aprontaban las fórmulas legales necesarias para implantarlo, con el afán de lograr la seguridad del trabajador no sólo frente a los riesgos propios de su actividad sino en general ante todas las contingencias de la vida. De este modo, muy particularmente sus fracciones V, XIV y XV hacían referencia a la obligación de proteger a las mujeres laborantes durante su embarazo y maternidad, y a todos los obreros en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que los exponía su forma de ganarse la vida. Sin embargo, no se daba el último paso: "ordenar la creación de una institución nacional dedicada al aseguramiento del obrero, sino que sólo se imponía en la fracción XXIX, a los gobiernos federal y locales, la vaga obligación de fomentar la creación de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos". Tuvieron que pasar varios años para que ante la ineficacia del precepto señalado, se pensara en la necesidad de

establecer un sistema nacional destinado específicamente a fomentar, el aseguramiento efectivo de todos los trabajadores mexicanos.

C. El Seguro Social en nuestro país.

La creación del Seguro Social en nuestro país, se vislumbraba desde el inicio del presente siglo XX. La idea de adoptar un Sistema de Seguridad Social en nuestro país, conforme avanzaba el tiempo, se fue cimentando cada vez más buscando la promulgación del marco legal que contempla la protección del trabajador y sus derechohabientes.

La Constitución Mexicana de 1917 proclamó originalmente un Seguro Social voluntario, aduciendo con ello que las Instituciones políticas cumplirían con la atención adecuada de las necesidades de la sociedad.

En el año de 1921 fue de mucha importancia para la implantación del seguro social en nuestro país, ya que siendo Presidente el General Obregón, se celebró un proyecto de Ley del Seguro Social y aunque no fue promulgado, suscitó la atención sobre el particular, con la opinión general favorable.

El 12 de agosto de 1925 se promulgó la Ley General de Pensiones de Retiro, con la observación de que fue aplicable a los funcionarios y empleados públicos de la Federación, del Distrito y de Territorios Federales.

En el año de 1929 las Leyes que los Estados de la República habían decretado, quedaron sin efecto, en virtud de que la fracción XXIX del artículo 123 constitucional fue reformada en el sentido de que la facultad para legislar en materia laboral y sobre seguro social, recayó sobre el Congreso Federal.

El 6 de septiembre del mismo año se promulgó en el mencionado artículo, la creación del seguro social obligatorio bajo los siguientes términos:

"se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprende seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y accidentes y otros con fines análogos".

En 1942 la Comisión Técnica encargada del proyecto de Ley, analizó el anteproyecto elaborado por la Secretaría del Trabajo y fue presentado a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia celebrada en Santiago de Chile, dando opinión favorable.

El proyecto es enviado al Congreso de la Unión y por fin, es aprobado como Ley, según el decreto del 26 de diciembre de 1942.

Como culminación de los intentos descritos para la obtención de la Ley del Seguro Social, esta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, así como la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

D. La Ley del Seguro Social de 1943 y 1973.

1. La Ley del Seguro Social de 1943.

Es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra política social. La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero-patronales, dio origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México.

Además, los servicios y prestaciones que a partir de entonces empezaron a recibir los trabajadores aumentaron su salario real y, en consecuencia, su capacidad de consumo, en beneficio de la economía nacional.

El régimen del Seguro Social ha contribuido a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y la reducción de las tensiones laborales y, asimismo, ha coadyuvado a disminuir los resultados negativos de la industrialización, en el seno de una sociedad aún altamente agrícola, en la medida en que es un instrumento del ingreso y un factor de integración nacional.

La medicina social y diversos servicios de carácter cultural para el desarrollo individual y colectivo, han llegado hasta apartadas regiones de la República como precursores del progreso y la modernidad. Las instalaciones hospitalarias y los centros educativos y recreativos, han servido como punto de encuentro entre personas de distinta extracción social y diferente nivel de ingreso. En esta forma, el Seguro Social

desempeña una función destacada como medio para atender las diferencias económicas y culturales entre los integrantes de nuestra comunidad.

El incremento demográfico, la continúa transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo hacen que el Derecho a la Seguridad Social sea esencialmente dinámico. Debe evolucionar de acuerdo con las circunstancias, mejorando las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos.

Las Garantías Sociales consignadas en el texto Constitucional y en particular las disposiciones del artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto de relaciones jurídicas de derecho del trabajo, la seguridad social y, en un sentido más amplio, todos nuestros sistemas de bienestar colectivo. Aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad.

Las relaciones laborales mejor definidas legalmente constituyen el punto de partida para extender los beneficios de la seguridad social a otros núcleos económicamente productivos, hasta alcanzar en alguna medida, a los grupos e individuos marginados cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes.

El seguro social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador y, simultáneamente, una manera de llevar su salario. Es indispensable, por lo

tanto, realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad nacional, a fin de que sus beneficios puedan irse extendiendo a los sectores más débiles.

Durante los últimos lustros hemos tenido un alto crecimiento económico pero ha sido inequitativa la distribución del producto nacional. Es por ello que el Gobierno de la República se esfuerza en reorientar la estrategia general del desarrollo sobre bases socialmente más justas.

La sociedad que México construye no podrá afianzarse ni prosperar si no mejora el nivel de vida de los trabajadores. El programa de vivienda popular y el conjunto de medidas económicas propuestas por el poder Ejecutivo a la representación nacional, son base de una política armónica cuyas partes estimamos inseparables particularmente las que van dando forma a un verdadero programa nacional de bienestar colectivo.

La seguridad social, como parte de esa política, precisa ampliarse y consolidarse, no sólo por el imperativo de propiciar el bienestar de la comunidad, sino como exigencia económica, pues la redistribución de la riqueza que promueve, no frena el crecimiento, sino por el contrario, lo impulsa de manera real y sostenida. Mientras el hombre no disponga de elementos materiales y culturales no podrá alcanzar su plena productividad.

2. La Ley del Seguro Social de 1973.

Las sucesivas reformas que se han hecho a la Ley de 1943 han tenido el propósito de avanzar hacia la seguridad social integral, es decir, que sea integral, en el

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

A pesar de los avances que durante cincuenta años se han conseguido en esta materia, en la actualidad sólo comprende a una parte de la población del país. Numerosos grupos que componen la sociedad mexicana no tienen capacidad suficiente para aportar su contribución a los actuales sistemas.

El Ejecutivo consciente de que la seguridad social es una de las más sobresalientes conquistas de la Revolución Mexicana, tiene la más firme decisión de proyectarla en tal forma, que su aprovechamiento no sea prerrogativa de una minoría, sino que llegue a abarcar a toda la población, inclusive a los núcleos marginados, sumamente urgidos de protección frente a los riesgos vitales. Es un deber profundamente humano de justicia y de solidaridad colectiva que se les procuren los servicios esenciales para mejorar su condición. Consideramos que con la colaboración y el esfuerzo de los mexicanos, al establecer el marco jurídico propicio para acelerar el avance, se reducirá el tiempo para alcanzar la seguridad social integral en México.

Se extiendan los beneficios del régimen obligatorio, que en la Ley de 1943 comprendió básicamente a los trabajadores asalariados, a otros grupos no protegidos aún por la Ley vigente, con el objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos económicamente activos.

La iniciativa de reformar la Ley de 1943 tomó en consideración los distintos estudios técnicos que se han hecho para definir las necesidades y posibilidades de

mejoramiento y expansión del sistema. Tiene por principales objetivos mejorar las prestaciones existentes e introducir otras; crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados; abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisar diversos puntos controvertibles de la ley vigente; reordenar preceptos dispersos que se refieren a una misma materia y simplificar, para hacer expeditos diversos procedimientos.

En todo momento se tuvo en cuenta en la elaboración de la iniciativa, garantizar los derechos adquiridos y por adquirir de los asegurados, así como la necesidad de que sus normas, al convertirse en ley, prescriban lo factible, sin pretender aquello que las condiciones sociales y económicas imperantes hacen inaccesible en un futuro inmediato.

E. La Solidaridad Social en la historia de México.

Es en el marco de la política social donde se puede apreciar la intención de llevar a la práctica medidas que se traduzcan en la realización de una verdadera justicia social y que respondan al grado de avance y perfeccionamiento de las instituciones encargadas de su aplicación. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, éste destaca como el instrumento idóneo de que se han valido los gobiernos de la Revolución para lograr avances irreversibles en el camino hacia una sociedad más justa e igualitaria.

En la Apertura de Sesiones del Congreso Constituyente, el 1º de diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza expresaba lo siguiente: "Si el derecho es el que

regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción, esté no puede ser en manera alguna provechosa si en el campo en que debe ejercitarse y desarrollarse no tiene espontaneidad y seguridad, sin las que carecerían del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben descansar todas las Instituciones que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano".

Los gobiernos sucesivos se pronunciaron por hacer vigente el mandato constitucional de establecer las cajas de seguros de enfermedades, accidentes de trabajo, vida, etc. Así, los Presidentes Adolfo de la Huerta, en 1920 y Alvaro Obregón, en 1921, en sendos mensajes a la Nación manifestaron su intención de "dar al artículo 123 constitucional efectos prácticos inmediatos", lo que implica "realizar uno de los más hermosos ideales de la Revolución".

Entre 1925 y 1935 no fue posible alcanzar logros ya que las condiciones de organización de los trabajadores y la actividad económica constituyeron obstáculos insalvables para implantar favorables a la instalación de un seguro social que protegiera al incipiente sector obrero.

Es hasta la administración del General Lázaro Cárdenas, donde se puede señalar que supo sortear con firme decisión las crisis políticas y económicas que significaron la Reforma Agraria y la Nacionalización de los recursos energéticos, al afectar intereses locales y externos, lo cual no hubiera sido posible de no contar su

gobierno con la solidaridad de las mayorías expresada en la fuerza de los sectores obreros, populares y campesinos organizados.

Esta verdadera alianza popular, aunada a la clara definición ideológica del gobierno Cardenista, abre el camino a la implantación del Seguro Social.

En 1942 se anunció la formulación del proyecto de Ley del Seguro Social que sería promulgado en 1943. De este se empezó a considerar la acción, de este instrumento de la política social como determinante para el avance de México y se planteó que los seguros sociales son los elementos más importantes de la seguridad social.

Para 1946 se advierten signos de estancamiento económico al contraerse las exportaciones cuando concluyó la segunda guerra mundial. En México lo anterior trajo consigo un efecto inmediato de prosperidad y crecimiento en los centros industriales, y un proceso paulatino de descapitalización en el campo.

Este período abarcó en su desarrollo un lapso de 18 años, que comprende las administraciones de los Presidentes Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos.

Ante las fuertes presiones de los grupos campesinos de todo el país y la aparición de brotes violentos de inconformidad en el campo, en 1965 se adoptó la decisión trascendental de modificar la Ley del Seguro Social. En la exposición de motivos de la citada reforma se lee: "con un criterio de Solidaridad Social y para proteger

los intereses de los importantes núcleos de la población agrícola carentes de patrón, es indispensable que el Estado haga posible la inclusión de los mismos en las ventajas del Seguro Social, sin imponérseles, cargos económicos que están en la posibilidad de satisfacer".

No obstante las reformas a la Ley y estos pronunciamientos, la posibilidad real de incorporar a un número mayor e importante de campesinos no se concretó, pues con las paulatinas incorporaciones de grupos campesinos que se habían dado en el pasado inmediato, prácticamente se agotaron los grupos campesinos con capacidad contributiva para ser incorporadas las disposiciones jurídicas vigentes; concretamente, la Ley del Seguro Social, la Ley Cañera y el Reglamento para el Seguro Obligatorio de los Trabajadores del Campo.

En el gobierno del Presidente Echeverría se dio conocer una política tendiente a revertir el desarrollo desigual, al señalar que: "la seguridad social es uno de los ejes fundamentales de la política distributiva".

En 1973 se reformó la Ley del Seguro Social, con el propósito de lograr un régimen de Seguridad Social Integral, en el doble sentido que implica ampliar la protección correspondiente a cada trabajador y extenderla a grupos humanos aún no beneficiados, es decir, la nueva ley incluye una nueva estrategia, la de la solidaridad social.

Así, la Solidaridad Social fue concebida como una estrategia válida para extender los beneficios de la Seguridad Social, al mismo tiempo que para superar con su

acción el estado de marginación de los sujetos de estos programas, rebasando así no sólo los marcos clásicos de los seguros sociales mediante los cuales sólo reciben sus beneficios quienes contribuyen, sino también el concepto tradicional de asistencia social, por el cual el Estado se obliga a aliviar el estado de indigencia que puedan tener sus ciudadanos.

El concepto de Solidaridad Social, definido en la Ley vigente, ensancha las perspectivas de la seguridad social y nos conduce a formas más amplias y para un mayor número de mexicanos. La solidaridad social colectiva y la extensión del bienestar social constituyen base y objetivo primordiales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

CAPITULO III

LOS SERVICIOS SOCIALES

A. Importancia de los servicios y prestaciones sociales.

Su importancia radica en la extensión de los servicios de prestaciones sociales que otorga el IMSS, pues son el medio que tiene el IMSS para proporcionar servicios de beneficio colectivo a núcleos mayores de población derechohabientes y abierta, y de este modo manifestarse como una institución solidaria.

La extensión de los servicios se basa en la estrategia de la participación comunitaria que tiene como finalidad elevar los niveles de salud, alimentación, vivienda, cultura de la población urbana y rural que no tiene acceso a los servicios de un centro de seguridad social.

B. Características de la Seguridad y de los Servicios Sociales.

Si bien es cierto que una de las aspiraciones más prominentes del ser humano de tiempo atrás ha consistido en tratar de alcanzar mayores niveles de seguridad frente a la incertidumbre que le plantea la vida, también lo es que la aplicación sistemática de fórmulas públicas y organizadas para contrarrestar colectivamente a la enfermedad a la inseguridad económica y social, ya que son uno de los rasgos característicos de las sociedades industriales contemporáneas.

Para responder a esta necesidad se han desarrollado más de una centuria de sistemas de seguridad social que responden a las condiciones particulares de cada sociedad en un momento determinado.

Su propósito fundamental consiste en proteger al individuo y a su familia de las inestabilidades y amenazas que de manera natural se presentan en la vida normal de las personas; su muerte, la de sus seres más cercanos, la pérdida del empleo, la enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral, el retiro.

1. Las características de la Seguridad Social.

A partir de lo anterior pueda señalarse que la Seguridad Social reúne una serie de características que definen su perfil central. Entre las más destacadas se encuentran las siguientes:

Es un medio que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, además de promover su bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades.

Es un instrumento de toda organización social moderna que se diseña y ajusta a las necesidades de una colectividad.

Es una respuesta organizada y pública frente a las privaciones y desequilibrio, económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados.

Es un compromiso colectivo que permite compartir los riesgos y los recursos de las personas. Su misión supera la simple lucha contra la pobreza y se propone incrementar la calidad de vida, fortalecer la seguridad personal y generar condiciones de mayor equidad.

Es un derecho fundamental y un poderoso instrumento de progreso social, que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza que con su trabajo genera una comunidad.

La Seguridad Social se basa en el principio de la universalidad, esto es, se quiere que todos los hombres que pertenecen a la comunidad, sean protegidos en igualdad de circunstancias, borrando diferencias de los derechos nacionales y extranjeros.

La comprensividad, se refiere al campo de aplicación objetiva de la seguridad social, esto es, el Estado tiende a lograr el equilibrio entre las necesidades y las posibilidades que tiene el hombre para satisfacerlas.

La integridad significa que las prestaciones que la seguridad social proporciona forman parte de la organización en conjunto del sistema de seguridad social, en virtud de que existe unidad entre todos los riesgos sociales.

La solidaridad, se refiere a que toda la población se beneficia de las prestaciones que otorga la seguridad social, por lo que toda ella debe contribuir a su

sostenimiento en la medida de sus fuerzas o capacidad de aportación, para recibir en la medida de sus necesidades.

La tecnicidad administrativa, tiene por objeto la perfección y simplificación de los servicios que proporciona la seguridad social, y la reducción de los gastos procurando un equilibrio entre estos sin que se resienta la eficacia del servicio.

La igualdad que se designa también con el nombre de uniformidad, hace referencia a las aportaciones de la seguridad social, logrando que unos y otros sean similares para toda la población.

La unidad es una de las bases fundamentales de la seguridad social. Por medio de la unidad se ve que si ampara a toda la población existe un sólo sujeto; si se cubren todos los riesgos, habrá una contingencia única; si el sistema de medidas protectoras forma un conjunto orgánico, existe un sólo órgano gestor y un servicio administrativo único; en fin, habrá una sola cuota y un sistema único de prestaciones.

2. Las características de los Servicios Sociales.

Tienen como nota característica que son otorgados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Tienen como finalidad primordial elevar los niveles de vida de la población.

Son acciones institucionales proporcionadas por el IMSS y lógicamente los recursos para llevar a cabo dicha acción, son obtenidos con la aportación que hace este organismo descentralizado y con la contribución hecha por el Estado.

Otra característica viene a serlo el hecho de que el otorgamiento de estos servicios sociales por parte del Instituto se dan de una manera discrecional, por lo que no existe la obligación jurídica del cumplimiento de éstos.

Desde el punto de vista del sujeto que recibe los servicios sociales no existe la potestad jurídica de poder exigir éstos, como si se tratará de un derecho.

Es característica también de estos servicios que los beneficiados contribuyan con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales en favor de las comunidades en que habitan.

Los servicios sociales se extienden como un medio de apoyo para quienes no pertenecen a un sistema de seguridad, es decir, que no son necesariamente contribuyentes.

C. Los Servicios Sociales de beneficio colectivo.

Debido al aumento absoluto y relativo en el número de derechohabientes del IMSS, su representatividad aumenta progresivamente de manera que puede considerárseles como de suficiente magnitud para recibir servicios sociales que pueden

hacerse extensivos a los miembros no asegurados de su comunidad, lográndose en esta forma un beneficio mayor para todos.

Los servicios de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 8º de la Ley del Seguro Social, comprenden :

1. Prestaciones Sociales, y
2. Servicios de Solidaridad Social.

1. Las Prestaciones Sociales.

La concepción de las Prestaciones Sociales se desarrolló a mediados de este siglo, a raíz del surgimiento de la Seguridad Social Mexicana y del desarrollo económico, social y cultural del país, con lo que responde a las necesidades de la población trabajadora y a requerimientos del progreso social. Sus servicios pretenden el desarrollo integral del trabajador y su familia, principalmente su bienestar social.

La Seguridad Social continúa recibiendo un sostenido impulso como mecanismo redistribuidor de la riqueza, para ampliar el acceso a más y mejores servicios para progresivamente incorporar a un número mayor de mexicanos a sus beneficios, ofreciendo respuestas adecuadas a las necesidades sociales cambiantes.

La propia dinámica social del país y la progresiva consolidación del IMSS propiciaron un cambio cualitativo en la concepción de las Prestaciones Sociales, que

dejaron de ser exclusivas para los derechohabientes y se extendieron a toda la población con actividades variadas para todos los miembros de la familia y todas las edades.

En los últimos años se ha logrado conformar una amplia infraestructura en el área de las Prestaciones Sociales y está constituida básicamente por:

Centros de Seguridad Social, Unidades Deportivas,

Teatros techados y al aire Libre.

Las Prestaciones Sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación de los niveles de la población. Así, se orientan a cubrir la misión de: "Desarrollar integralmente la calidad de vida individual, familiar y comunitaria, procurando ofrecer alternativas para mejorarla en aspectos que abarcan tanto la capacidad para el trabajo como el acceso a la recreación y alimentación, como el disfrute masivo de oportunidades para el desarrollo de actividades físicas y deportivas".

Las Prestaciones Sociales del IMSS, son hoy importante instrumento en la aplicación de la política social que, a nivel nacional evitan el deterioro del nivel de vida de los grupos mayoritarios de la población.

a. La forma en que se proporcionan las prestaciones sociales.

Se proporcionan a través de diversos programas, y es por ello que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en cumplimiento de las obligaciones que le marca la Ley está en posibilidad de desarrollar programas de bienestar social para todos los habitantes del país, con resultados para el propio Instituto al promover una elevación del nivel de vida con una mejoría en la salud de la población y un aumento en el número de asegurados. La mejoría de la salud tenderá a reducir la demanda de servicios médicos por derechohabiente, permitiendo ampliar la cobertura de la población y/o la redistribución de los recursos del Instituto.

El IMSS se reforzará como Institución al lograr un equilibrio adecuado entre las prestaciones médicas y las prestaciones sociales debido a la integración de apoyo de esas dos actividades que son su responsabilidad primordial.

Las Prestaciones Sociales en su conjunto, se agrupan en 3 programas:

Programa de bienestar social.

Su objetivo es favorecer el mejoramiento social de los derechohabientes, ofreciendo servicios sociales eficientes y con calidez, que fomentan la salud de la población en general y en particular la de los sectores más desprotegidos.

Programa de desarrollo cultural.

Su misión es contribuir al desarrollo de una cultura de la salud entre la población mexicana, al fomentar el acceso a los conocimientos, la educación, el arte y la cultura en general para alcanzar una mayor calidad de vida y bienestar en la población.

Programa de deporte y cultura física.

Su estrategia es coadyuvar al mejoramiento de la cultura de la población y desarrollo deportivo, así como una cultura física, como medios para preservar y fortalecer la salud y propiciar el uso adecuado del tiempo libre.

Estos programas hacen uso de lo que llamamos extensión de los Servicios, lo cual forma parte de las estrategias para ampliar fuera de las instalaciones formales del IMSS, la aplicación de estos programas no sólo se da a la población derechohabiente; sino también se aplica en las zonas rurales más desprotegidas y de mayor rezago social.

De este modo, la extensión se ha presentado como una actividad de vanguardia en el cumplimiento de las acciones de solidaridad social.

b. Las prestaciones sociales que otorga el IMSS se clasifican en dos grandes rubros :

* Prestaciones enfocadas hacia el desarrollo individual y el bienestar familiar y comunitario, en este rubro se ordenan los programas de guarderías, bienestar y desarrollo familiar, atención a pensionados y jubilados, actividades deportivas, centros recreativos (vacaciones), y

* Prestaciones que apoyan directamente los procesos productivos y la economía familiar, que en este caso se agrupan en los siguientes programas: tiendas, velatorios culturales y artísticas.

2. Servicios de solidaridad social.

Estos son otros de los beneficios que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social.

a. Los servicios de solidaridad social comprenden:

Asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria para los núcleos de población que constituyen polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana.

Los servicios y prestaciones sociales han sido y son un instrumento político del gobierno de la República para lograr el mejoramiento de las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población. Comprenden factores como la vivienda, la capacitación para el trabajo, el empleo del tiempo libre en actividades positivas y la complementación de la educación a fin de que la población participe en el desarrollo general del país.

Las transformaciones económicas, sociales y culturales que se observan en la población nos muestran un proceso muy dinámico de cambios; de ahí que las prestaciones sociales, desde su inicio hasta la fecha, muestran una serie de ajustes y modificaciones acordes con cada momento de su desarrollo y del país.

De acuerdo con la naturaleza de la necesidad y los problemas que conforman esta parte de la Seguridad Social, los Servicios Sociales y Prestaciones Sociales integran el sistema administrativo y de servicios del Instituto, y su mantenimiento y

financiamiento se realiza de acuerdo con los ordenamientos y las limitaciones determinadas en la Ley del Seguro Social.

Los Servicios y Prestaciones Sociales aparecen como un servicio social del Instituto Mexicano del Seguro Social, en forma de programas aislados y esporádicos, encaminados a dar soluciones momentáneas a diversas necesidades como alfabetizar.

D. Los Sujetos beneficiarios de los servicios sociales de beneficio colectivo.

Podemos afirmar que las acciones de los servicios sociales están dirigidas, prioritariamente, a las regiones menos desarrolladas y a los grupos sociales más vulnerables, es decir, a aquellos que pueden ser afectados por condiciones adversas de vida.

Es difícil encuadrar en una fórmula rígida a los sujetos beneficiarios de los servicios sociales, pero podemos afirmar que son "los núcleos de población que constituyan polos de marginación rural, suburbana y urbana", a quienes el Estado Mexicano tiene la obligación histórica y jurídica de proporcionar mejores niveles de bienestar.

Son beneficiarios de los servicios sociales aquellos sujetos (individuos, familias y comunidades) a quienes se destinan los servicios.

En términos generales se trata de grupos de población cuyas condiciones socioeconómicas les ponen en desventaja para responder a sus esenciales de decoro y existencia y no cuentan con los esquemas de seguridad social.

La población marginada es el objeto de estudio en el presente punto y por ello se definió como marginación al término para caracterizar a aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible.¹⁰

Se diferencian dos patrones de marginación, el rural y el urbano, como consecuencia se entiende que marginados es un grupo determinado de personas que son parte de la estratificación social que no han tenido acceso al empleo, ni a los beneficios que otorga la seguridad social.

E. Los Recursos Económicos asignados a los Servicios Sociales.

Los recursos financieros destinados a los Servicios Sociales provienen de diversas fuentes como son :

1. Los otorgados por parte del Estado.

a. Los Ingresos Federales.

El Estado Mexicano como administrador y rector de la vida social de nuestro pueblo, ha organizado las actividades económicas del país, para obtener los ingresos

¹⁰García Flores, Margarita. La Seguridad Social y la población marginada en México . pág. 49

necesarios que le permitan atender las necesidades generales de la población proporcionándole bienestar, comodidad y seguridad.

El Estado requiere de ingresos para poder atender los diferentes servicios públicos: como son la Salud, la Educación, la Vivienda, etc.

En general los ingresos que obtiene el Estado reciben el nombre de rentas, las cuales de acuerdo con la forma como se originan pueden ser: Federales, Locales y Municipales.

Así cada año el gobierno, debe realizar mediante un minucioso estudio basado en los ingresos que debe realizar para proporcionar los diferentes servicios públicos: Educación, Salubridad, Asistencia Social, etc.

En el ejercicio fiscal de 1996, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

	Millones de pesos
IMPUESTOS	236,300.7
APORTACIONES	
DE SEGURIDAD SOCIAL	44,610.0

FUENTE: Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1996.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de diciembre de 1995

En virtud de que en los últimos años se ha observado un rápido crecimiento de la población mexicana, así como por el progreso alcanzado por numerosas comunidades, ha sido necesario ampliar los servicios de salud, lo que ha determinado que el Presupuesto Nacional, haya sufrido aumentos considerables; el actual (1996), alcanza

una cifra de \$16,794,140,000.00 para las erogaciones previstas para el ramo 00019 de Aportaciones de Seguridad Social.

b. El Presupuesto de Egresos Federal.

El análisis del Presupuesto Nacional, nos permite apreciar que un porcentaje considerable del mismo, éste destinado a la atención de tres renglones importantes de la administración pública: Educación, Salud y Vivienda.

Los tres rubros mencionados son de vital importancia, sólo que el renglón del mejoramiento y cuidado de la salud de nuestro pueblo, es tema de estudio en el presente capítulo; así como la ayuda que requieren para mejorar sus condiciones de vida, millones de mexicanos que se encuentran marginados y para quienes los beneficios del desarrollo nacional no han llegado, reclamando la protección del Estado mediante un Régimen de Seguridad Social; constituyen motivo de especial atención por parte de las autoridades federales, quienes al formular el presupuesto, han destinado porcentajes considerables del mismo para proporcionar servicios de salud y asistencia a nuestro pueblo. De esta manera es como la administración pública, interpretando las aspiraciones del pueblo mexicano busca incesantemente los medios que permitan mejorar nuestras condiciones de vida y el progreso de nuestra patria.

2. Los proporcionados por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Constituyen los recursos económicos del Instituto las siguientes partidas:

a) Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos obligados, así como la contribución del Estado.

b) Los intereses, alquileres, rentas, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes.

c) Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan en su favor.

d) Otros ingresos que señalen sus leyes y reglamentos.

Es necesario señalar que los recursos financieros con los que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social constituyen una enorme base económica, pues se trata del capital o dinero social obtenido del pago de las cuotas que los patrones y los trabajadores deben enterar al organismo, el cual debe ser aplicado precisamente para garantizar el derecho humano a la salud, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo de los derechohabientes; razón por la cual el Instituto goza de cierta autonomía en su administración y distribución equitativa.

Ahora bien, como se sabe la Ley del Seguro Social de 1943, fue concebida, precisamente, para establecer seguros sociales, pero gracias al desarrollo de los servicios, en 1973 con las reformas hechas a la anterior ley, se hizo evidente que podían extenderse sus apoyos a quienes no fueran necesariamente contribuyentes.

Por ello y con base en la solidaridad social, el Organismo Público Descentralizado (IMSS), podrá proporcionar los servicios sociales de beneficio colectivo, con el fin de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su condición no tienen

capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento existentes.

La regulación de los servicios sociales de beneficio colectivo es importante, pues forma parte de la responsabilidad que la Institución tiene con sus derechohabientes y de éstos en favor de la comunidad nacional.

Al respecto la Ley del Seguro Social señala que los Servicios Sociales de Beneficio Colectivo se dividen en :

- a) Prestaciones Sociales.
- b) Servicios de Solidaridad Social.

Partiendo de la anterior división, pasaremos al estudio del financiamiento con el que cuentan ambos servicios, así tenemos que:

a. El financiamiento de las Prestaciones Sociales es:

Es condicionado, ya que el otorgamiento de las prestaciones sociales derivadas de los programas respectivos a seguir por parte del Instituto, se proporcionarán siempre y cuando no se comprometa la eficacia de los servicios de las ramas del régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero.

Al respecto la Ley sigue insistiendo en que el otorgamiento de las mismas, es de ejercicio discrecional para el Organismo, pues éstas tienen como fuente económica, los

recursos obtenidos para el ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte. Con base a lo anterior se hacen los siguientes comentarios:

En primer lugar, las cuotas de la rama de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte, se deben destinar exclusivamente a cubrir las prestaciones y los gastos administrativos de esa rama, así como la constitución de reservas técnicas.

En segundo lugar, se atenta contra el principio que fundamenta la naturaleza de la cuota al señalarla como fuente de financiamiento de las prestaciones sociales.

En tercer lugar, debe establecerse que el pago de las prestaciones sociales se hará con cargo a las utilidades que por inversiones obtenga el Instituto o de otras fuentes de financiamiento, distintas de la cuotas.

De lo anterior se deduce que los recursos aplicados para cubrir las prestaciones sociales, pertenecen a ese fondo económico o social, del que con anterioridad ya se habló, y que atendiendo a la naturaleza de recaudación del mismo se debe destinar o aplicar en orden prioritario a cubrir las contingencias que en un momento dado pudieran sufrir los asegurados y sus dependientes económicos; por lo que si son destinados a un fin diferente para el cual fueron aportados, se estaría en presencia de una desviación de estos recursos a un fin distinto, al específico, para el cual fueron creados.

La tarea social que el Instituto pretende dar a través de los programas de las prestaciones sociales mencionadas, es una acción social que por ende, le corresponde realizar a la Secretaría de Salud, puesto que ésta si cuenta con los medios económicos

suficientes, los cuales le son proporcionados por el gobierno federal permitiéndole hacer frente a ese servicio público necesario como lo es, el de la atención a la salud.

Es menester hacer mención a la diferencia financiera que respalda a ambas instituciones que tienen como finalidad procurar el mejoramiento y restauración de la salud, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salud ; el primero cubre los gastos con el dinero social obtenido de las aportaciones de seguridad social que realizan los patrones, y los trabajadores, y la segunda cubre los costos que sobre materia de salubridad tiene con la infraestructura y los medios económicos que percibe de parte de gobierno federal.

b. El financiamiento de los Servicios de Solidaridad Social.

Estos son otros de los beneficios que el Organismo Público Descentralizado (IMSS) otorga, pues al igual que las demás instituciones dedicadas al cuidado de la salud, el organismo también se interesa por la atención de los grupos económica y socialmente débiles, ya que en un país como el nuestro aún no se han podido superar los ámbitos de miseria de la mayoría de la población.

Con ésta base, y sin constituir ni generar derechos, el IMSS organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social en favor de los núcleos de población marginados, éste tipo de servicios tienen como finalidad beneficiar a cualquier individuo sin importar si éste afiliado o no al Instituto.

El financiamiento de estos servicios se encuentra en las siguientes aportaciones:

Las efectuadas por la Federación, la que debe consignarlos en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

Las asignadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, por medio de la Asamblea General, con dudosa capacidad para ello, porque como se menciono anteriormente, el capital con el que cuenta este organismo, pertenece a los derechohabientes y debe ser aplicado para cubrir las contingencias que los mismos pudieran tener.

Las otorgadas por los propios beneficiarios (el término no es adecuado, ya que beneficiario es el dependiente económico de asegurado). Se les debería denominar solidariohabientes que son aquellos sujetos que reciben los servicios de solidaridad social.

Los solidariohabientes contribuyen con:

Aportaciones en efectivo.

Y con la realización de trabajos personales de aprovechamiento a las comunidades.

El IMSS, al otorgar este tipo de servicios como ya se dijo con anterioridad lo hace discrecionalmente, es decir, no esta obligado a darlos, ni mucho menos los sujetos que los reciben tienen derecho para exigirlos.

El Instituto condiciona su otorgamiento a los sujetos a quienes se destinan, les pide lo que vendría a denominarse una contraprestación, la cual sería las aportaciones

en dinero o bien los trabajos personales que estos deben de realizar en su beneficio y en el de su comunidad; al respecto se hace el siguiente comentario, al hablarse de trabajos personales, se entendería como la relación de trabajo formal de la cual habla la Ley Federal del Trabajo y por ende de un salario por dicha actividad y con ello los solidariohábientes pasarían a ser derechohábientes al tener una fuente de trabajo que les permitiría contribuir o pagar un seguro social.

F. La Beneficencia Pública.

El Estado tiene por objeto, en términos generales realizar la solidaridad social. En la persecución de este fin el Estado emplea, entre otros varios medios, la atención a las clases desvalidas, porque la miseria de estas clases es foco de delitos, carga económica para la sociedad y desintegración social. El órgano del Estado destinado a prevenir y remediar las necesidades de las clases desvalidas, es la Beneficencia Pública. He ahí la razón por la que la beneficencia o asistencia pública constituye un servicio público, que como tal debe estar a cargo del Estado, ejercida directamente por éste o bien confiada a un organismo descentralizado.

Asentada la obligación del Estado de impartir la asistencia pública, conviene fijar el alcance de tal obligación. Cabe advertir desde luego que la asistencia pública tiene por límite su propio objeto, esto es, no puede impartirse sino a las clases desvalidas.¹¹

¹¹ Se entiende por clases desvalidas las que carecen de los recursos más elementales para procurarse la vida

Además del límite natural de su objeto, dos circunstancias acotan y condicionan la función de asistencia. La primera es la necesidad de que la asistencia no se imparta a todos los indigentes

La segunda limitación consiste en que la asistencia debe satisfacer únicamente las necesidades más impenosas, las estrictamente vitales del indigente. Todo lo que exceda de la satisfacción de necesidades elementales, significa, tratándose de la asistencia pública, un lujo, que además de que para algunos haría preferible la indigencia al trabajo, gravaría a la sociedad con mayores e innecesarios impuestos para el sostenimiento de la beneficencia

La asistencia pública no sólo debe concretarse a los verdaderos necesitados de acuerdo con las limitaciones que se acaban de apuntar, sino que al impartirse debe dejarse a salvo la dignidad humana.

Con anterioridad se denominó beneficencia a la ayuda que se proporcionaba al necesitado, por la ausencia de elementos indispensables para sobrevivir. Si la ayuda la proporcionaban los particulares ésta se consideraba como beneficencia privada, y si la otorgaba el Estado era beneficencia pública.

En la actualidad, en lugar de emplear el término Beneficencia se utiliza el de Asistencia Pública o Privada. Sin embargo, el uso de la palabra beneficencia se ha dejado, generalmente, a los particulares. Hoy en día, hablar de Beneficencia o Asistencia implica referirnos a los problemas sociales de las grandes ciudades, ya que con esta se busca la obtención de mayores condiciones de bienestar.

Para varios autores la beneficencia es una rama del derecho social, cuya finalidad es procurar una condición digna, más decorosa y humana, para aquellas personas sin posibilidad de satisfacer por sí mismas sus más urgentes necesidades, pero que requieren una atención jurídica y política de los demás ya que existe un deber de justicia y un altruista deber de caridad.

Como características de la Beneficencia:

Se encuentran la simplicidad, la universalidad, la residualidad, la precariedad, la gratuidad, la discrecionalidad, la transitoriedad y la adaptabilidad.

En la Beneficencia o Asistencia Social se tiene derecho a participar de los beneficios de un servicio público, cuyo otorgamiento es discrecional, y al mismo tiempo constituye una obligación dentro de las funciones del Estado.

La Asistencia Social puede conseguir como fines: los curativos (hospitales, dispensarios, manicomios u hospitales de psiquiatría, etc.) los educativos (orfanatos, hogares infantiles, escuelas, granjas, etc.), los asilos, las casas de cuna, así como los servicios asistenciales (comedores públicos, desayunos escolares, alojamiento, entre otros).

Sin embargo, con relación a lo anterior, la beneficencia se encuentra limitada por los presupuestos o fondos que se integran para diversos fines, es decir, su limitación es la posibilidad económica del Estado o de la institución de beneficencia, a pesar de que todos los residentes contribuyen de una forma u otra a cubrir el costo de la misma.

1. Asistencia Pública y Beneficencia Privada.

Se distingue entre Asistencia Pública y Beneficencia Privada cuando se reserva el primer término para la prestación del servicio que otorga directamente el Estado y el segundo para las actividades desarrolladas por la iniciativa particular, fundadas en un verdadero y generoso espíritu altruista y para ayudar al necesitado en sus más diversas carencias.¹²

2. Instituciones de Asistencia Privada.

En la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, de 2 de enero de 1943, se señala que las Instituciones de asistencia privada son entidades jurídicas que, con bienes de propiedad particular, ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a sus beneficiarios.

Las instituciones de asistencia privada pueden ser fundaciones o asociaciones.

Las fundaciones.

Son las personas morales que se constituyen mediante la afectación de bienes de propiedad privada, destinada a la realización de actos de asistencia.

¹² González Díaz Lombardo, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, págs 79-80.

Las asociaciones.

Las personas morales que, por voluntad de los particulares, se constituyen en términos de la ley. Sus miembros aportan cuotas periódicas para el sostenimiento de la institución, sin perjuicio de que se pacte que los asociados contribuyan además con sus servicios personales.

G. Necesidad de una clasificación del Derecho.

Existe una pluralidad de clasificaciones del derecho. La cuestión que se plantea es saber si el derecho se puede clasificar y en caso de poderlo hacer, con que criterio se lleva a cabo tal tarea.

A partir de los romanos y con un criterio sistemático surgieron teóricos que dividieron el derecho en público y privado, la fundamentación de tal clasificación la encontramos en la doctrina del interés en juego, de tal suerte que hay normas que tutelan el interés de la mayoría o el interés colectivo (derecho público) (publicum just quod ad statum rei romance spectat) y hay normas que defienden los intereses personales o individuales, en otras palabras, los particulares están protegidos en sus intereses, por las normas que integran al derecho privado (privatum jusest quod ad singulorum utilitaten).¹³

Otra clasificación del derecho público y privado obedece a la naturaleza de la relación que establecen los individuos destinatarios de las normas jurídicas. De ahí que, el derecho privado regula las relaciones de igualdad entre los sujetos y el derecho

¹³ Ovilla Mandujano, Manuel. Teoría del Derecho . pág 35.

público se refiere a las relaciones de supraordinación y de subordinación entre los sujetos y el Estado.

En la actualidad, respetando la clasificación tradicional y jusnaturalista del derecho, existen pensadores que abren una nueva clasificación, una rama social del derecho. A juicio de estos las normas sociales procuran la reivindicación de las clases sociales económicamente débiles. Son el conjunto de normas reguladoras de las relaciones de integración entre grupos determinados, uno de los cuales se considera el grupo desvalido y el otro grupo poderoso y se pretende integrar en el goce de los derechos mínimos a la parte débil.¹⁴

1. Ubicación de la Seguridad Social dentro de la clasificación general del Derecho.

Ubicar a la seguridad social, es tratar de determinar su naturaleza jurídica y situarla en el lugar que le corresponde dentro de la clasificación del derecho; luego entonces, es una cuestión de la ciencia del derecho, que como tal, es objeto de clasificación.

Federico de Castro indica: "que a principios del siglo se podrían contar con una 17 teorías que tratan de lo cuestionado y que no podrían ser medio centenar, encontrando como las principales: la teoría en juego, las teorías del sujeto, norma protectora de la patrimonialidad, teorías pluralistas, eclécticas, etc., todas ellas para explicar la clasificación del derecho".

¹⁴ *Ibidem*, pág. 36.

Sin embargo, coincidimos con Kelsen, cuando establece que no cabe diferencia a la norma jurídica, dado que es estatal y el Sistema Jurídico es unitario.

León Duguit, menciona que el derecho es indivisible en cuanto todas sus normas responden, como fin a la solidaridad social.

Por lo tanto, creemos que no es posible ubicar a ninguna disciplina jurídica, particularmente a la Seguridad Social en una determinada rama del derecho, ya que todo derecho es social emanado del Poder Público, homogéneo, y pretender clasificarlo como dice Kelsen, es tratar de clasificar los cuadros de un museo por su precio.

La mayoría de los estudiosos de la seguridad social se inclinan por ubicar a la materia en una tercera categoría representada por el Derecho Social, teoría que podríamos aceptar desde un punto de vista académico, y en afán de conseguir una integración y una estructura de la misma; sin embargo, pese a su fuerte acogida es un concepto difícil de manejar, problemática que se complica, ya que varios autores aún la consideran como parte del Derecho del Trabajo y por lo tanto Derecho Público.

Por su parte, el Dr. Mario de la Cueva (Derecho Mexicano del Trabajo, T. I. Editorial Porrúa, S.A. México, 1970, pág. 221) dice: "que a fines del siglo XIX Otto Von Gierke, dudó sobre la clasificación clásica del derecho, al expresar que existía una tercera rama del Derecho, un derecho social que no era ni público ni privado y que se preocupaba como todo el derecho de la regulación de las conductas y relaciones humanas a diferencia de los derechos públicos y privados contemplaba al hombre como un integrante de lo social".

Por último, Lucio Mendieta y Nuñez (El Derecho Social, Editorial Porrúa, México 1967, págs. 66 y 67) define al Derecho Social de la siguiente forma: "EL Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las clases sociales de un orden justo.

Agrega además que el Derecho Social se clasifica :

Derecho del Trabajo.

Derecho de la Seguridad Social.

Derecho de Asistencia Social.

Derecho Cultural.

Derecho Social Internacional.

Derecho Agrario.

Derecho Social Económico.

En conclusión, científicamente no es posible dividir el orden jurídico, con sus complicaciones sociales, y políticas; sin embargo, académicamente a la Seguridad Social la ubicamos en el Derecho Social, concebido como un derecho nivelador de las desigualdades existentes en la sociedad, tendiente a alcanzar la justicia social, para que el Estado les proporcione la satisfacción de las necesidades a los grupos con una moral colectivizada.¹⁵

¹⁵Tena Suck, Rafaci e Italo Morales S. Hugo. Derecho de la Seguridad Social . pág 19.

RAMAS DEL DERECHO SOCIAL

**I. Derecho del Trabajo
y la Previsión social.**

II. Derecho Agrario.

III. Derecho de la Seguridad Social

1. Asalariados (IMSS)
2. Burócratas.(ISSSTE)
3. Militares (Ejército y la Armada)

4. Infancia (DIF)
5. Vivienda (INFONAVIT)
6. Indígenas (Instituto Nacional Indigenista)

IV. Derecho Asistencial.

1. Secretaria de Salud.
2. Desarrollo Integral para la Familia.

**V. Derecho Social
Internacional.**

H. El Estado y la Seguridad Social.

Las características de la sociedad moderna impiden que la seguridad social puede ser garantizada por el individuo, la familia, el municipio, por sí mismas sin la ayuda del Estado. Por el principio de subsidiariedad corresponden fundamental e indudablemente, al Estado una serie de cometidos que no se reducen solamente a la compensación de daños y perjuicios derivados de catástrofes, sino que implican, también la determinación de normas de validez general dentro del ámbito de la seguridad social. Por otra parte, ha de incluirse dentro de la acción del Estado la adopción de aquellas medidas de ayuda que, a causa de la limitación funcional de la entidad social a las que específicamente competen, deben ser impulsadas, fomentadas o dictadas por el Estado.¹⁶

En particular, deberá tenerse en cuenta lo que sigue :

El Estado sirve, principalmente, a la seguridad social, reconociendo y fomentando el desarrollo de la responsabilidad individual de sus ciudadanos, la acción tutelar y de previsión de la familia, así como de las restantes agrupaciones menores y, finalmente, la ayuda autónoma dentro de la asociación profesional.

En la medida en que ciertas situaciones de necesidad no pueden ser superadas mediante la ayuda particular, la política social del Estado debe considerar como misión preferente, prestar ayuda a esta ayuda particular.

¹⁶ Achinger Höffner. Hans y otros, comentado por Manuel Troyano de los Ríos en Los Seguros Sociales, pág 53.

1. La Idea de Responsabilidad en la Seguridad Social.

La seguridad social, tiene como misión histórica inaplazable procurar la apropiación, conservación y desarrollo de los valores de la cultura, en y por el hombre.

Es por ello que los que tienen a su encargo planificar la seguridad de la sociedad si bien son libres para tal planificación, todos son responsables de los niveles que alcance el hombre y la cultura humana, también los gobernantes y gobernados son responsables de la tarea común que consiste en conservar y acrecentar el patrimonio cultural de la humanidad.

1. El IMSS y la Solidaridad Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, pionero entre las instituciones de su tipo en la realización de actividades medico-preventivas (1953) y en proporcionarlas a toda la población (1972), también lo fue en la extensión de la protección a los trabajadores del medio rural mediante diferentes sistemas (1954 y 1959), mismos que se mantienen a la fecha.

1. Documentos Institucionales.

a. Programa de Solidaridad Social. 1974 - 1979.

En junio de 1974, con base en la nueva facultad que confirieron a la Institución las modificaciones introducidas a su propia Ley General de 1973, se iniciaron los **Servicios de Solidaridad Social** con objeto de brindar un mínimo de protección a

grupos que habían permanecido al margen del desarrollo nacional, y que por su propia condición no tenían capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes. Este programa se financió con el 40% de los recursos del Seguro Social y el 60% de fondos federales.

b. Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria.

IMSS - COPLAMAR 1979 - 1982.

En 1979, mediante un convenio con la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), se encargó al IMSS otorgar servicios de salud a la población marginada rural de todo el país. COPLAMAR, fue financiado totalmente con recursos federales.

COPLAMAR se comprometió a promover la realización de trabajos comunitarios con el apoyo de dependencias federales y estatales en materia de programación, aportación de materiales, financiamiento, etc; celebrar convenios para la prestación de servicios a las comunidades (educación, empleos, abasto alimentario, vivienda, agua, caminos, electrificación, agroindustria, comercialización de la población en obras de saneamiento ambiental y beneficio comunal, mediante jornadas de trabajo o acciones tendientes a mejorar la salud, como contraprestación aportada por los núcleos familiares para recibir atención médica en las unidades.

El gobierno federal confió al IMSS la administración del Programa formando en cuenta su liquidez financiera, estructura administrativa y experiencia de 17 años de atender la salud de trabajadores rurales, y cinco de haber establecido el Programa de

Solidaridad Social. De esta manera, se integraron en un solo programa operativo dos que tuvieron origen y financiamiento diferentes.

Después de que en febrero de 1983 se elevaron a rango constitucional "el derecho a la salud" de todos los mexicanos, se suprimió el organismo Coplamar y el Instituto asumió entonces la responsabilidad operativa del Programa que continuó siendo financiado con recursos federales.

Para esta fecha se había elaborado el Diagnóstico de salud de la Población atendida (1981) y se tenía más experiencia para adecuar las normas institucionales al medio rural, por lo que se pudo establecer un Modelo de atención Integral a la salud sustentado en la estrategia de atención primaria, que sirvió de base al que la Secretaría de Salud elaboró en 1984 para la población abierta del país.

El Seguro Social asumió entonces, a partir de 1983, la responsabilidad de promover la participación comunitaria, con base en la Ley del Seguro Social. Es decir, como contraprestación de los servicios recibidos, con prioridad para las actividades que en forma directa influyan sobre el estado de salud de la población y sobre el mejoramiento del medio familiar y comunitario.

c. Programa IMSS - Solidaridad 1988 - 1994.

El 2 de diciembre de 1988 inició el Programa IMSS - Solidaridad, en congruencia con la filosofía que le dio origen y con los objetivos del Plan Nacional de Solidaridad del gobierno, de lucha contra la extrema pobreza. El Programa tiene como objetivo

desarrollar la infraestructura de servicios con énfasis en la atención primaria de la salud de los grupos sociales que más lo requieren.

La estructura organizativa del IMSS - Solidaridad se apoya en la organización social y áreas desconcentradas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Modelo de atención a la salud que aplica el Programa se caracteriza por la participación de personal multidisciplinario en todos los niveles de organización, personal de formación y personal comunitario capacitado; el uso de la tecnología simplificada adecuada al medio; la coordinación de acciones entre dependencias y entidades de la administración pública, así como la participación de organizaciones campesinas e indígenas, con pleno respeto a su cultura, formas de organización y prácticas tradicional-populares para atender la salud.

La población no aporta cuota alguna en efectivo por los servicios que recibe; su responsabilidad consiste en comprometerse en el auto-cuidado de su salud y la de su familia y en participar en actividades de mejoramiento colectivo.

J. Estudio Comparativo del Plan Nacional de Desarrollo de 1988-1994 y 1995-2000.

En observancia a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución General de la República y por el artículo 5º de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal cumple con la obligación legal y el compromiso político de elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Su razón de ser y sus objetivos no pueden sino emanar de la misma Constitución y servir, con respeto y con eficacia, a la realización de los anhelos y aspiraciones que la ley fundamental cristaliza.

Este Plan tuvo como objetivos los siguientes:

La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;

La ampliación de la vida democrática.

La recuperación económica con estabilidad de precios.

El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Este último objetivo se divide a su vez en :

Creación de empleos productivos y bien remunerados.

Atención de las demandas sociales prioritarias.

Protección del medio ambiente.

Erradicación de la pobreza extrema (PRONASOL)

Para los mexicanos los mexicanos la noción de bienestar social ha estado históricamente vinculada con los valores fundamentales de justicia y libertad, y se refiere a la exigencia expresada en los derechos sociales por asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de todos. Partiendo de este supuesto, la dimensión de lo social se extiende a toda la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y básicamente constituye la justificación de la estrategia económica. Las líneas de estrategia del Plan se fundamentan en los argumentos de que el crecimiento y la estabilidad tendrían poco significado para el desarrollo sino se reflejan en la colectividad.

Para alcanzar los objetivos sociales del Plan, es necesario reafirmar y renovar el compromiso del Estado Mexicano en la provisión de los servicios sociales básicos para la población. El esfuerzo debe abarcar todos los aspectos: seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto, alimentación y los demás aspectos que inciden en el bienestar general de la población.

Otra de las prioridades fundamentales de la política económica y social es la referente al ataque frontal a la pobreza extrema, porque sino se corrigen los aspectos más lacerantes de la miseria el aumento del nivel de vida general se reflejará en mayores diferencias sociales. Así, aliviar, los extremos de la pobreza representó la labor social más urgente.

Las estrategias generales para las acciones de Seguridad Social que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo fueron :

Mejorar la calidad del servicio,

Atenuar las desigualdades sociales,

Modernizar el sistema de salud, y

Descentralizar y consolidar la coordinación de sus servicios.

Asimismo se consideró como prioridad especial la atención a las zonas marginadas, urbanas y rurales, con hincapié en la atención primaria a la salud. Se

considera de fundamental importancia vincular los esfuerzos e salud y asistencia a los medios más desprotegidos, con acciones integrales en materia de alimentación, vivienda, disponibilidad de agua potable, educación y saneamiento ambiental, entre otras, impulsadas por el Programa Nacional de Solidaridad (estrategia de coparticipación y corresponsabilidad ciudadano-gubernamental), con el fin de otorgar Servicios Sociales de Beneficio Colectivo que brinden un mínimo de protección a los grupos que han permanecido al margen del desarrollo nacional y que, debido a su propia condición, no tienen la capacidad contributiva suficiente para incorporarse a un mejor nivel de vida.

Con ese sentido se impulsaron programas de asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria, educación para la salud, mejoramiento del ingreso familiar, y promoción de la cultura, la recreación y el deporte. Los usuarios de estos servicios se obligan a realizar trabajos personales y colectivos en beneficio de su familia y de la comunidad en que habitan, como una contraprestación por los servicios recibidos, tales como la protección de las fuentes de aprovisionamiento de agua, eliminación de desechos y excretas, combate a la fauna nociva, acciones mínimas de mejoramiento de vivienda y protección del medio, participación en campañas de fomento a la salud, impulso a la práctica del deporte, programas de educación para la salud personal, y participación en campañas de inmunizaciones, detección de padecimientos, y prevención de accidentes en el trabajo, en la vía pública y en el hogar, además de una participación organizada de la comunidad, en el contexto de sus limitaciones y posibilidades, que permite sustentar las bases de una sociedad más integrada y fortalecida que hará frente a los fenómenos del cambio social con un sentido de pertenencia, de nacionalidad y de auténtica solidaridad social.

a. Programa Nacional de Solidaridad.

El jefe del Ejecutivo Federal señaló que el país no esperaría llegar a la fase de la recuperación económica para iniciar el camino hacia el logro de una mayor justicia social.

Este compromiso forma parte de la estrategia general del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, es un componente sustantivo de la voluntad de transformar a la Nación, sin sacrificar el desarrollo social y la democracia. Luego entonces, en el seno del Ejecutivo Federal prevalecía desde el inicio la convicción de que el crecimiento no tendría sentido sino respondía a las demandas sociales. En el caso de la pobreza extrema la preocupación se volvió prioritaria.

Para enfrentarla se definió el Programa Nacional de Solidaridad como:

"el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales".¹⁷

El Programa se conformará con acciones de ejecución inmediata gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso.

La pobreza casi siempre se retroalimenta, por ello se requiere de un impulso decidido de cambio, que abra oportunidades y aliente los esfuerzos que ya realizan

¹⁷ Carreño Carlón, José y otros. El Programa Nacional de Solidaridad, pág 8.

quienes menos tienen. Este impulso debe venir del Estado y de la sociedad. Para el primero, ello constituye una obligación; para la segunda, una deuda compartida que apela a nuestro más alto espíritu de solidaridad y sentido de justicia.

El universo al que se orientó el PRONASOL está conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resientan los problemas de las grandes aglomeraciones, y se encuentran marginados de los beneficios de éstas. Las áreas que recibieron particular atención fueron: alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

Con mucho Solidaridad ha jugado un papel fundamental dentro de la estrategia de desarrollo. Sin restar importancia al énfasis que la política de gasto ha puesto en los renglones prioritarios de educación y salud, son los recursos canalizados a través del Programa Nacional de Solidaridad los que han tenido un comportamiento más dinámico y un impacto más directo en el desarrollo de las obras de bienestar social.

2. Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.

El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para seguir la

concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 propone cinco objetivos fundamentales:

a) Fortalecer el ejercicio pleno de la Soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

b) Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

c) Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

d) Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

e) Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

A lo largo de nuestra historia, la justicia social, ha sido una aspiración de los mexicanos. Nuestra Constitución Política es resultado de un movimiento de hondos raíces sociales que asignó al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La Constitución de 1917 conjuga el ejercicio de las libertades individuales con los derechos sociales y concibe la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político económico y cultural del pueblo.

Dos componentes fundamentales de la justicia social son la seguridad y la igualdad en el ejercicio de las garantías individuales que señala nuestra Constitución Política, y la disposición permanente del gobierno de moderar la iniquidades y procurar la igualdad de oportunidades.¹⁸

El desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento. La exclusión de diversos grupos mexicanos de los beneficios del desarrollo no es compatible con el afianzamiento de un sistema político plural, abierto y estable. Para lograr la consolidación democrática en el marco del Estado de Derecho, es indispensable crear las condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades sociales y el disfrute de los derechos individuales y sociales.

A su vez, el bienestar social general y perdurable sólo será posible a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, que garanticen el acceso a la Seguridad Social, así como por el incremento de la productividad en los ingresos de la población.

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pág. 73.

Es indispensable concertar los esfuerzos de la sociedad y del gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad. La acción pública debe complementarse con el esfuerzo de la sociedad. Esta acción se orientará a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.

La política de desarrollo social que postula este Plan se nutre de valiosas y variadas experiencias anteriores, pero se distingue de ellas porque aspira a adquirir un carácter integral, con un sólo sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Por ello, la política de desarrollo social será nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. Su formulación y ejecución serán resultado de un amplio proceso de concertación y participación. Se apoyará en una alianza nacional para el bienestar; que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno.

La política de desarrollo social que asume el Gobierno de la República para el período 1995 - 2000 tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, pionero entre las instituciones de su tipo en la realización de actividades médico-preventivas y en proporcionarlas a toda la población, también lo fue en la extensión de los servicios, es decir, ampliando la

cobertura de los mismos, con el fin de atender las necesidades básicas y proporcionar mejores niveles de bienestar social.

El IMSS, como institución que busca propiciar y fortalecer la protección a la salud, le corresponde diseñar estrategias sumar esfuerzos y obtener recursos para que, a través de la elevación de los niveles de vida de la población, se pueda construir una sociedad más justa y promisoría para las nuevas generaciones.

La labor que el Organismo Público Descentralizado realiza, específicamente en cuanto al cuidado de la salud, responde al propósito de promover la participación comunitaria, particularmente la de los grupos más relegados de la sociedad, como una de las tareas que ayudarán a alcanzar estadios superiores de bienestar social.

Dicha labor empezó a realizarse desde el año de 1973, ya que la Ley del Seguro Social de 1943 se transformó de manera radical. Una de sus principales modificaciones era la de extender la cobertura de los servicios a los trabajadores no contribuyentes. Pues desde 1974, se ha encargado de otorgar servicios de salud a la población marginada rural de todo el país, a través de los diferentes Programas aplicados a dicha actividad, pues surgieron como una respuesta al problema de salud que aqueja a nuestro país.

Estos programas se han puesto en marcha con el objeto de brindar un mínimo de protección a grupos que habían permanecido al margen del desarrollo nacional. Dichos programas han contado con el financiamiento del gobierno federal, y administrados en forma desconcentrada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La organización de los servicios locales de los programas, por estar sustentada en la administración desconcentrada del Instituto, puede resolver sin mayor dificultad gran parte de sus problemas operativos.

En cuanto a los recursos federales aportados para su funcionamiento; se hacen los siguientes comentarios:

Los asignados por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, forman parte del capital social, perteneciente a la población afiliada y por lo mismo deben ser destinados a cubrir las necesidades que dicha población pudiera tener así como las de sus dependientes económicos. Tal función la realiza con el fin de administrar sus fondos con absoluta independencia y de invertirlos de modo tal que pueda cumplir con sus atribuciones, sea para destinarlos a fines específicos propios del Instituto, como son cubrir los riesgos que el asegurado o afiliado pudiera sufrir y la entidad gestora (IMSS) debe asumirla como una de sus responsabilidades, ya que para ello cuenta con los recursos económicos precisos para hacer frente a los servicios o prestaciones que se deriven de las contingencias o riesgos. Por lo que si estos se aplican a un fin distinto, para el cual fueron recaudados, sería una desviación de recursos, pues su campo de aplicación no es general, sino más bien particular, puesto que protege a los asegurados porque son ellos los que contribuyen total o parcialmente a su sostenimiento, a través de una prima o cuota; por ello la acción de asistencia que pretende realizar a través de los programas, es una acción que le corresponde al Estado atender a través de la Secretaría de Salud, y para la cual se destinarían los fondos públicos que cubrirán los gastos que éstos generen, ya que dentro de las obligaciones propias del Estado, se encuentra la de combatir la miseria, la ignorancia y la insalubridad que afectan al individuo y a su familia.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO IV

ANALISIS JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES DEL IMSS.

A. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestro país la Seguridad Social siempre ha representado una extraordinaria fórmula para mantener la paz social, para luchar contra la pobreza y las desigualdades y para impulsar la redistribución de la riqueza de la Nación.

En el pensamiento y obra de muchos de nuestros luchadores sociales del siglo XIX ya se encuentra el germen de la Seguridad Social. Los Sentimientos de la Nación plasman esta situación. Sin embargo, es nuestra Ley fundamental, la Constitución de 1917, la que de forma contundente se ocupa de este asunto y por primera vez concreta los ideales del pueblo de México en la materia.

No hay duda de que la gran epopeya revolucionaria de 1910 y su producto social fundamental, la Constitución, permitieron delinear el proyecto económico y social del país. Al mismo tiempo sirvieron para consolidar los logros de las luchas de la Independencia y la Reforma al definir con claridad los rumbos para el desarrollo social, para la transformación de las instituciones y para la evolución de la vida política y democrática de la Nación. Fue nuestra Carta Magna la gestora y partidora de las instituciones de la República, entre ellas la Seguridad Social.

La Constitución de 1917 no sólo incluyó los derechos individuales consagrados por el documento fundamental que había regido por seis décadas en el país. También adicionó las garantías sociales destinadas a la protección de los distintos grupos sociales. Fue, y es, por hoy, una de las más avanzadas en el mundo.

La Carta Magna representó la vanguardia de la búsqueda del bienestar social. De hecho, logró conformar un gran pacto social que preserva, respeta e impulsa los derechos fundamentales de los mexicanos, y que ha permitido al país transitar, mayormente en paz y con armonía social, su proceso de evolución y desarrollo.

Nuestra Constitución es un documento solidario, progresista, de enormes alcances sociales. Ha sido el sustrato para la edificación del proyecto nacional de desarrollo. Es el gran documento de la sociedad civil. Es, en palabras del jurista y maestro universitario, Don Mario de la Cueva, "la primera declaración de los derechos sociales de este siglo".¹⁹

Ninguna norma jurídica puede ser pasiva o inmutable. Para ser válida y vigente debe cambiar de acuerdo con las transformaciones que se presentan en la sociedad en que se da. Igualmente, debe anticiparse a las necesidades de la sociedad, debe innovar y no sólo adaptarse. Nuestra Constitución se ha modificado en numerosas ocasiones; pero en todos los casos la intención de los cambios ha estado en amplia coincidencia con el espíritu que animó al constituyente. La Constitución que tenemos no se forjó en una sola etapa de la historia.

¹⁹Narro Robles, José. La Seguridad Social Mexicana en los albores del siglo XXI. pág. 60.

Se ha venido construyendo al paso de las grandes gestas nacionales por eso representa una síntesis de nuestra historia; por eso se entienden los cambios; por eso en el futuro deberá continuar su transformación.

1. El Artículo 4° párrafo cuarto.

Actualmente el artículo 4°. Indica de manera precisa que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley indicará las formas de tener acceso a los servicios de seguridad y protección social. Ello permitirá mejorar la calidad de vida de los mexicanos y luchar por un bienestar físico y mental.

2. El Artículo 27 fracción III.

Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

3. Base Constitucional del Derecho de la Seguridad Social.

El Derecho Mexicano de la Seguridad Social, encuentra su base constitucional, en el artículo 123 de la Constitución Federal.

a. El Artículo 123 Constitucional fracción XXIX, Texto Anterior.

En la sesión del Congreso Constituyente correspondiente al día 23 de enero de 1917, quedó establecida la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, relacionada con la seguridad social y que textualmente decía :

"Artículo 123...

Fracción XXIX. Se considera de utilidad social; el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidaz, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal, como el de cada estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social".

Los términos establecidos en dicha fracción XXIX adolecían de deficiencias y de limitaciones, el maestro universitario Don Mario de la Cueva afirma que el concepto constitucional mencionado se refiere a un seguro potestativo y que no obstante su timidez promovió la aspiración hacia una Ley del Seguro Social.

La carencia de una disposición constitucional básica y clara sobre seguridad social suscitó gran preocupación. El día 6 de septiembre de 1929 se publicó en el diario oficial la fracción, reformada en los siguientes términos:

Fracción XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación Involuntaria del trabajo, de enfermedades y de accidentes y otras con fines análogos.

b. El Artículo 123 Constitucional fracción XXIX, Texto Actual.

*Artículo 123...

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado A. Entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo

I...

Actualmente, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional esta redactada de la siguiente manera :

Fracción XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y de accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores y sus familiares.²⁰

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág 119.

B. Código Civil para el Distrito Federal.

Artículo 1329. La herencia o legado que se deje a un establecimiento público, imponiéndole algún gravamen o bajo alguna condición, sólo serán válidos si el gobierno los aprueba.

Artículo 1602. Tienen derecho a heredar por sucesión legítima:

i. Los descendientes, cónyuges ascendientes, parientes colaterales del cuarto grado y la concubina o el concubinario, sino se diera tal caso,

ii. Se transferirán los derechos de la herencia a la Beneficencia Pública.

Artículo 1668. Las personas morales capaces de adquirir pueden, por conducto de sus representantes legítimos, aceptar o repudiar herencias; pero tratándose de corporaciones de carácter oficial o de instituciones de beneficencia privada, no pueden repudiar la herencia, las primeras, sin la aprobación judicial, previa audiencia del Ministerio Público, y las segundas, sin sujeción a las disposiciones relativas de la Ley de Beneficencia Privada.

Los establecimientos no pueden aceptar ni repudiar herencias sin la aprobación de la autoridad administrativa superior de quien dependan.

C. Ley del Seguro Social.

La Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, fracción XXIX, ocuparía en el orden jerárquico el segundo escalafón, y al ser una ley que se deriva de la norma fundamental no puede contravenirla. La Ley del Seguro Social viene a ser la puesta en práctica largo tiempo anhelada y conseguida con dificultad, de una disposición asentada en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política del país.

Su redacción original, constituyó eminentemente, la aplicación concreta de los principios de justicia laboral expresados por la Revolución de 1910.

Pero sucede que, ninguna legislación puede permanecer estática, particularmente en una época de tantas transformaciones como la nuestra, ya que su única justificación posible es la de mantenerse en estrecha relación con la realidad viva, variable, histórica, de la sociedad en la que debe cumplirse. Y todavía menos que ninguna, la referida a un organismo que estaba teniendo un crecimiento como el del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Así entre las necesidades nuevas y en atención a las enseñanzas derivadas de su funcionamiento, pronto se considero oportuno empezar a hacer ciertas modificaciones en la Ley de referencia para que los resultados de su aplicación en el país fueran los mejores.

Después de arduos estudios previos a su elaboración y tras ser aprobados por el Congreso de la Unión, el 12 de marzo de 1973 apareció publicado en el diario oficial de

la federación un nuevo texto para la Ley del Seguro Social el cual, si bien es verdad que tenía su natural antecedente y punto de partida en el antiguo, también es cierto que poseía determinadas notas que lo hacían ser algo distinto en la realidad.

1. Diferencias entre los articulados de la Ley del Seguro Social de 1943 y 1973.

La principal diferencia entre ambos articulados, el de 1943 y el de 1973, consistía en que el segundo quería asentar de manera tajante la intención de algún modo ya esbozada en algunas de las reformas anteriores de que el seguro social mexicano no se quedará en una mera institución de justicia laboral situación que, de cualquier modo, no podría negarse era la base del sistema, sino que se dedicará, en la medida en que lo permitieran las posibilidades reales de México y del momento, a la búsqueda de una "solidaridad social integral" encaminada a los fines que se señalan a continuación:

a) Proteger a los asegurados y a sus beneficiarios durante toda sus existencia, de la cuna a la tumba, y a mejorar en general su nivel de vida, no sólo en lo económico y en lo sanitario, sino también en otros aspectos de su promoción personal.

b) Colaborar en una redistribución más equitativa de la riqueza nacional, puesto que una cierta proporción de las aportaciones patronales y estatales, y aún las de los trabajadores, se aplicaba a la protección de grupos sociales menos privilegiados.

c) Utilizar la experiencia y los elementos del sistema para ir incorporando a sus beneficiarios a núcleos de población cada vez más amplios, incluso cuando estos no

están en posibilidad o en condiciones de financiar su incorporación al sistema con una parte del costo.

d) Colaborar en programas sociales nacionales, culturales, deportivos, recreativos, de adiestramiento y capacitación, económico y, fundamentalmente, sanitarios, así los de vacunación, planificación familiar, prevención de enfermedades, etc.

En los años siguientes a 1973, las reformas hechas a la Ley del Seguro Social, aunque varias, no tuvieron el sentido de introducir innovaciones radicales, sino más bien sólo el de ir adecuándola a la cambiante situación nacional.

2. Bases legales de los Servicios y Prestaciones Sociales en el IMSS.

En México, a partir del establecimiento del Seguro Social en 1943, han evolucionado las bases filosóficas, sociales y políticas de este organismo, ya que el Instituto ha estado relacionado directamente con el crecimiento económico del país y con las necesidades sociales que imperan.

Es cierto que la Seguridad Social está constituida por valores universales; sin embargo, el régimen mexicano de seguridad social tiene características propias que lo diferencian de los otros países, ya que prácticamente desde su fundación inició una serie de servicios que son ajenos a los fundamentos de los seguros sociales, como la educación en el conocimiento de la Ley a la población amparada, la medicina preventiva y la alfabetización.

Sin embargo, es en los momentos en que se intento verdaderamente satisfacer estas necesidades sociales, cuando nació en México la Seguridad Social.

En el año de 1959 se dio paso al crearse las Prestaciones y Servicios Sociales que vinieron a configurar con mayor precisión el régimen de la Seguridad Social; estos no se establecieron como una rama especial de los seguros sociales, sino como modificaciones a los artículos 77, 107 y 128 de la Ley de 1943.

Así, el artículo 77 estableció como facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social la de proporcionar no solamente servicios médicos sino educativos y sociales, el establecimiento, entre otros rubros, de centros vacacionales de descanso.

En el artículo 107, fracción IX, se señala la obligación de difundir conocimientos y prácticas de previsión social.

En el artículo 128, fracción II, referente a la inversión de las reservas se menciona la necesidad de invertir hasta el 80% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidad, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casa de reposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto.

Con base en los artículos 107 y 128, el 27 de julio de 1956 se expidió el Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Previsión de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual considera que para prevenir los padecimientos que puedan producir incapacidad es necesario enseñar a los asegurados

y familiares derechohabientes la forma de aprovechar mejor los recursos económicos para establecer dietas sanas y satisfactorias para el desarrollo de los niños y el mantenimiento de la capacidad de trabajo de los adultos, e inculcarles prácticas generales de vida higiénica corporal y mental con objeto de instaurar en sus hogares el estado de salud plena que es el requisito indispensable y primario para dificultar la aparición y el desarrollo de grandes padecimientos, así como que, en la misma forma, una habitación cómoda e higiénica pueda estar al alcance de los recursos económicos del trabajador y constituye uno de los factores más importantes para obtener los mismos fines señalados de salud y de prevención de enfermedades.

Las Bases Legales de los servicios sociales de beneficio colectivo que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el Título Primero artículo 2º de la Ley del Seguro Social vigente se establece que: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

En el artículo 4º de la misma Ley se establece que: "El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social".

En el artículo 6º se establece que: "Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de este ordenamiento".

El Título Segundo, Capítulo IV. Del Seguro de Guarderías para hijos de aseguradas establece:

Artículo 184. El ramo del seguro de guarderías para hijos de aseguradas cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternos durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo.

Artículo 185. Estas prestaciones deben proporcionarse aprendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos que promuevan la compensación, el empleo de la razón y de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común y acorde a su edad y a la realidad social y con respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar.

Artículo 186. Los servicios de guarderías infantil incluirán al aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas. Serán proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico.

Artículo 187. Para otorgar la prestación de los servicios de guardería, el Instituto establecerá instalaciones especiales por zonas convenientemente localizadas en relación a los centros de trabajo y de habitación, y en las localidades donde opere el régimen obligatorio del Seguro Social.

Artículo 188. Las madres aseguradas tendrán derecho a los servicios de guardería, durante sus horas de su jornada de trabajo, en la forma y términos establecidos en esta ley y en el reglamento relativo.

Artículo 189. Los servicios de guardería se proporcionarán a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas desde la edad de cuarenta y tres días de nacidos hasta que cumplan cuatro años.

Artículo 190. Los patrones cubrirán íntegramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de guarderías infantil, independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio.

Artículo 191. El monto de la prima para este ramo del Seguro Social será del 1% sobre el salario base de cotización.

Artículo 192. El Instituto podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios, con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reúnan los requisitos señalados en las disposiciones relativas.

Artículo 193. La asegurada que sea dada de baja del régimen obligatorio conservará durante las cuatro semanas posteriores a dicha baja el derecho a las prestaciones de este ramo del seguro.

Fundamento legal de las Prestaciones Sociales.

Artículo 8°. Establece que con fundamento en la Solidaridad Social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de este ordenamiento.

Artículo 232. Los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 8° de esta Ley, comprenden:

I. Prestaciones Sociales; y

II. Servicios de Solidaridad Social.

Artículo 233. 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.

Artículo 234. Las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

I. Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación;

II. Educación higiénica, materno-Infantil, sanitaria y de primeros auxilios;

- III. Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;
- IV. Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y, en general, de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre;
- V. Regulación del estado civil;
- VI. Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, a fin de lograr la superación del nivel de Ingresos de los trabajadores;
- VII. Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;
- VIII. Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas y de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;
- IX. Establecimiento y adiestramiento de velatorios, así como otros servicios similares;
- X. Los demás, útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Las prestaciones a que se refiere este artículo se proporcionarán por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero.

Artículo 235. Las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social y tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La Asamblea General anualmente determinará la cantidad que debe destinarse a dichas prestaciones.

Base legal de los Servicios de Solidaridad Social.

Artículo 236. Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 237 a 239 de esta Ley.

Artículo 237. El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que, por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y seguridad social.

Artículo 238. El Instituto proporcionará el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social que esta Ley le atribuye, sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen del seguro social.

Artículo 239. Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiarios.

La Asamblea General determinará anualmente, con vista en las aportaciones del gobierno federal, el volumen de recursos propios que el Instituto pueda destinar a la realización de estos programas.

Los beneficiarios por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta Ley.

3. Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Previsión de Invalidez del IMSS.

Artículo 1º. El Instituto Mexicano del Seguro Social, de acuerdo con los fondos legalmente disponibles de sus reservas, construirá colonias obreras para casas habitación que se destinen, exclusivamente, a ser arrendadas en los términos de los artículos relativos de este reglamento.

Artículo 6º. El Instituto Mexicano del Seguro Social establecerá con carácter de prestaciones a cargo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, los servicios que juzgue necesarios para la prevención de enfermedades e incapacidad para el trabajo y la difusión de conocimientos y prácticas de previsión social, mediante los siguientes procedimientos:

- a) Cursos de enseñanza oral, escrita, teórica y práctica.
- b) Educación médico-higiénica y materno-infantil, y orientación sanitaria.
- c) Radio, cinematografía y televisión.
- d) Representaciones teatrales, conciertos, recitales y publicaciones impresas de toda índole.
- e) Fomento de la práctica de deportes y organización de eventos y agrupaciones deportivas.
- f) Organización de reuniones periódicas o de asociaciones permanentes que realicen los mismos fines de difusión de enseñanza y de práctica.

Artículo 10°. Los gastos que demande el programa anual a que se refiere el artículo anterior se cargarán al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y no deberán de exceder de un 1.5% de los que el Instituto recaude para dicho seguro.

Artículo 11°. Los servicios establecidos por el artículo 8°, sólo se proporcionarán a los asegurados y a los miembros de sus familias que tengan derecho a percibir prestaciones del Seguro Social. Dichos servicios son potestativos para el Instituto Mexicano del Seguro Social, el que podrá modificarlos o suprimirlos en todo o en parte, así como establecerlos, modificarlos o retirarlos para las distintas circunscripciones territoriales, según lo juzgue oportuno, cuando se apruebe el plan general y los Instructivos a que se refiere al artículo 9° de este reglamento.

Las reformas a la Ley y al Reglamento citados anteriormente marcan una evolución ascendente en el concepto de los seguros sociales y el establecimiento de los servicios o prestaciones sociales.

En 1973 el gobierno de la República expidió una Ley del Seguro Social, y creó con esto bases legales más específicas que permitieron un mayor avance de seguridad social.

Para la elaboración de esta ley se tomaron en cuenta las demandas presentadas por las clases trabajadoras de la ciudad y del campo, ya que el país había adquirido conciencia de las desigualdades y los contrastes que existían en cuanto al bienestar colectivo e individual, lo que provoca tensiones y desequilibrios en nuestra sociedad. Es así como esta ley propició la incorporación voluntaria de nuevos núcleos de población al seguro social obligatorio, amplió el campo de las prestaciones sociales, proyectó su acción a toda la colectividad en lo referente a la medicina preventiva y se obligó a prestar asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria a grandes grupos completamente marginados, lo que se conoce como la realización de la solidaridad social.

En cuanto a la incorporación de nuevos grupos de población se creó el marco legal necesario para la incorporación voluntaria al régimen obligatorio de diferentes personas o grupos, como son los trabajadores domésticos, los de industrias familiares y los trabajadores independientes; los comerciantes en pequeño, los artesanos y otros trabajadores no asalariados; los ejidatarios, los comuneros y los pequeños propietarios, así como los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio. Esta incorporación tenía el propósito de que tales grupos pudieran disfrutar de los beneficios que ofrecía el sistema.

Debido a que el Instituto Mexicano del Seguro Social contaba ya con experiencia técnica y administrativa en la prestación de servicios sociales, y a causa de la creciente participación de la mujer en diferentes actividades tanto en la industria como en los servicios, se consideró necesario cumplir con lo establecido en 1962 en la Ley Federal del Trabajo relativo a los servicios de guarderías infantiles para las mujeres trabajadoras, lo que facilitaría el cumplimiento de las funciones laborales sin desatender por eso las obligaciones maternas.

Se estableció también la ampliación de los programas de prestaciones sociales relativos a la construcción y al funcionamiento de centros vacacionales y de readaptación para el trabajo, así como el establecimiento y la administración de servicios de velatorios y otros similares que serían útiles para la elevación de vida colectiva e individual.

Los Servicios de Solidaridad Social se instituyeron con miras a brindar un mínimo de protección a los grupos que han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva para incorporarse a los sistemas tradicionales de aseguramiento.

D. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1. La Administración Pública Federal.

El Poder Ejecutivo de la Unión, para el ejercicio de las atribuciones, funciones y tareas que le han sido encomendadas, cuenta con una estructura denominada "Administración Pública Federal".

Lo anterior queda comprendido en los artículos 1º, 2º, 3º, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Capítulo Único. De la Administración Pública Federal.

Artículo 1º. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Artículo 2º. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos.

Artículo 3º. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguro y de fianza, y
- III. Fideicomisos.

E. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

1. La Administración Pública Paraestatal.

Esta compuesta por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguro y de fianzas y fideicomisos.

A continuación se transcriben los preceptos relativos a la Administración Pública Paraestatal.

Artículo 1º. La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, solo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Artículo 2º. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 5º. El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán regiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

Aquellas entidades que además de órgano de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

E. Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

Artículo 1º.- Las instituciones de asistencia privada son entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecuten actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios.

Podrán acogerse a las disposiciones de esta ley las instituciones cuyo objeto sea ejecutar actos de solidaridad que tiendan al desarrollo social.

Artículo 2º.- El Estado reconoce, en los términos de esta ley, personalidad moral a las instituciones de asistencia privada y, en consecuencia, capacidad para tener un patrimonio propio destinado a la realización de sus fines.

Artículo 3º.- Las instituciones de asistencia privada pueden ser fundaciones o asociaciones.

Artículo 4º.- Son fundaciones las personas morales que se constituyan mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la realización de actos de asistencia.

Artículo 5°.- Son asociaciones las personas morales que por voluntad de los titulares se constituyan en los términos de esta ley y cuyos miembros aportan cuotas periódicas para el sostenimiento de la institución, sin perjuicio de que pueda pactarse que los asociados contribuyan además con servicios personales.

Artículo 6°.- Cuando para satisfacer necesidades producidas por epidemias, guerras, terremotos, inundaciones, o por causas económicas, se organicen asociaciones transitorias, éstas se denominarán juntas de socorros o de asistencia.

Artículo 7°.- Las Instituciones de asistencia privada se consideran de utilidad pública y están exceptuadas del pago del impuesto sobre herencias, legados y donaciones; de los impuestos, derechos y aprovechamientos que establezcan las leyes del Distrito Federal; de los impuestos que correspondan a los productos fabricados en sus propios talleres y que se realicen en expendios de las mismas Instituciones; así como de impuestos federales cuando las leyes de aplicación federal lo determinen.

Bienes que corresponden a la asistencia privada por disposición testamentaria o de la ley.

Artículo 34.- Cuando el testador destine todos o parte de sus bienes a la asistencia privada sin designar concretamente la institución favorecido, corresponderá a la Junta de ese ramo señalar dicha institución o instituciones o resolver si procede a crearse una nueva institución.

Artículo 35.- Cuando la Junta resuelva crear una nueva institución, procederá a formular los estatutos con sujeción a lo que dispone el artículo 16, determinando los fines de asistencia a que debe dedicarse la nueva institución. Así mismo, la Junta nombrará el patronato que se encargará de protocolizar los estatutos, registrar la escritura y apersonarse en el juicio testamentario en representación de la fundación así creada.

Artículo 36.- Cuando el testador deje todos o parte de sus bienes a una institución de asistencia privada, ésta se apersonará en el juicio sucesorio por medio de su patronato de la fundación así creada.

Artículo 37.- De acuerdo con lo que dispone el artículo 1330 del Código Civil, las disposiciones a favor de las iglesias, sectas o instituciones religiosas y la disposición previa testamentaria hecha en favor de los pobres en general, sin designación de personas, o del alma, se entenderán en favor de la asistencia privada y se regirán por lo bienes los artículos 34 y 35.

Artículo 38.- Las fundaciones por crear, en el caso del artículo 35, tendrán capacidad para recibir los bienes que se les asignen.

Artículo 39.- Las instituciones no podrán aceptar o repudiar los bienes que se les asignen, sin la autorización previa de la Junta de Asistencia Privada.

G. JURISPRUDENCIA

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito.
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Época : 6ª
Tomo : VI Segunda Parte- 2
Página : 660

RUBRO : SEGURO SOCIAL. DIFERENCIA ENTRE SERVICIOS SOCIALES DE BENEFICIO COLECTIVO Y SERVICIOS DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

TEXTO : La fracción V bis, del artículo 19 de la Ley del Seguro Social, dispone en lo conducente, la obligación a cargo de los patrones que se dediquen a la construcción esporádica o permanente, de cubrir las cuotas obrero-patronales, aún cuando haya imposibilidad de determinar el o los trabajadores a quienes se deba aplicar, en este caso su monto se destinará a los servicios sociales de beneficio colectivo y la propia Ley de la materia define cuáles son esos servicios, comprendiéndolos en prestaciones sociales y servicios de solidaridad social, lo que permite evidenciar con nitidez que las citadas cuotas que se controvierten son a las que se refiere el artículo 235 cuya aplicación específica son las prestaciones sociales que tienen como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o sea (con excepción de los riesgos de trabajo y guarderías para hijos de asegurados) son los seguros comprendidos en el régimen obligatorio del Seguro Social, régimen dentro del cual se incluye a los trabajadores de la construcción, sin que lo anterior contradiga de manera alguna lo preceptuado por el artículo 239, que se refiere a los servicios de solidaridad social, los cuales si tienen como fuente de financiamiento, a

la Federación, el Instituto Mexicano del Seguro Social y a los propios beneficiarios, aspecto muy distinto, al que, si bien es cierto forma parte del capítulo legal de los servicios sociales de beneficio colectivo, tiene una connotación distinta a las prestaciones como lo definen claramente los artículos 233 y 236 de la Ley en estudio.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES :

Amparo directo 1994/89. Constructora Virsa, S.A. 5 de abril de 1990. Mayoría de votos.
Ponente : Hilario Barcenás Chávez. Secretario : Emilio Hernández Salazar.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto en el cuerpo de este trabajo, me permito proponer las siguientes:

PRIMERA.- Doctrinalmente no existe una definición única de seguridad social. Los diversos estudiosos en la materia integran a su concepción los factores que de acuerdo a su criterio deben formar parte de ésta.

SEGUNDA.- Dentro de los instrumentos legales existentes en México, la designación que de Seguridad Social hace la Ley del Seguro Social, se refiere solamente a los seguros sociales.

TERCERA.- Con la creación del IMSS en 1943, los conceptos de atención a la salud que se habían manejado como caridad, beneficencia, ayuda para los necesitados, dejaron de tener ese carácter para convertirse en un derecho del mexicano, es decir, que ahora se cuenta con los recursos legales para que el individuo tenga seguridad y protección social. En este sentido la Seguridad Social se entiende como el cuidado y atención que proporciona el Estado para una mejor calidad de vida de todos los individuos, familias y comunidades que forman la sociedad. Por ello es que la Salud forma parte de la Seguridad Social.

CUARTA.- La definición que de Salud hace la Organización Mundial de la Salud, ya se encuentra como un derecho imprescriptible e irrenunciable del hombre.

Actualmente el artículo 4º Constitucional indica de manera precisa que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

Así las leyes respectivas indicarán las formas de tener acceso a los servicios de seguridad y protección social, pues ello permitirá mejorar la calidad de vida de los mexicanos y luchar por un bienestar físico y mental.

QUINTA.- La Seguridad Social puede ser entendida como el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.

SEXTA.- Se puede conceptualizar a los Servicios Sociales como el conjunto de instituciones y de acciones que tienen por objeto complementar las prestaciones individuales en especie o en dinero de la Seguridad Social y, a la vez, procuran la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y, en general, de la vida social.

SEPTIMA.- La Seguridad Social y los Servicios Sociales tienen orígenes distintos, no obstante su finalidad es similar: lograr el bienestar del individuo, su desarrollo integral y consecuentemente el de la sociedad, cuyo objetivo final es alcanzar una vida plena y productiva.

OCTAVA.- La Seguridad Social actual es el resultado de largas luchas históricas de nuestro pueblo; por lo tanto debe entenderse no como un beneficio otorgado, sino como un derecho ganado, sólo de esta manera será digna su aplicación; para ello se han creado leyes que la regulan, instituciones que le sirven y programas de acción que la fortalecen. La Seguridad Social representa un importante factor de desarrollo, ya que protege y reguarda el más preciado recurso de la sociedad: el ser humano.

NOVENA.- En nuestro país la Seguridad Social constituye el ejemplo más importante de cooperación privada obrero-patronal, que ha recibido el Estado para establecer solidariamente un régimen de protección contra los principales riesgos que amenazan la vida del hombre.

DECIMA.- La responsabilidad en la atención a la salud de los mexicanos tiende a quedar, de manera principal, en el Estado, ya que no basta con la libertad o la igualdad como condiciones formales de valoración dentro de la sociedad, sino que es necesario igualar a los grupos sociales para hacer efectivo el cumplimiento de los deberes de la organización política.

El Estado proporciona servicios de salud a la población abierta o general, los cuales se rigen por el criterio de la gratuidad, de acuerdo con las condiciones económicas de los usuarios, estos se brindan a través de la Secretaría de Salud. La presencia de un Estado Social de Derecho, no vigila meramente las relaciones individuales sino que interviene activamente para corregir las deficiencias, las iniquidades o por lo menos plantea como objetivo esa intervención correctiva dentro de la colectividad.

En segundo lugar les corresponde velar por el estado de salud a las Instituciones de Seguridad Social, quienes otorgan servicios de salud a sus derechohabientes y que se encargan de crear las condiciones de vida adecuadas, por medio de los servicios que otorgan como son los educativos, de vivienda, de trabajo, alimentación, recreación entre otros, los cuales constituyen la base para que las personas se desenvuelvan en un ambiente digno. Entre éstas se puede mencionar al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En tercer lugar es responsabilidad también de la persona en su aspecto individual atender la conservación de su estado de salud y el de su familia.

DECIMA PRIMERA.- La Seguridad Social ésta íntimamente vinculada a la planeación; a los Planes Nacionales de Desarrollo económico y social; al financiamiento del desarrollo; a la Política de desarrollo social; al ahorro interno y a la conservación de la fuerza de trabajo.

Bajo estos principios, el Gobierno de la República hace patente su compromiso con la población en general, en tanto que considera la conservación de la salud como una acción prioritaria, en contra de la desigualdad y que fundamenta en diversos Instrumentos de política, legislación y normatividad, contenidos en :

Ley del Seguro Social.
Ley General de Salud.
Programa IMSS-Solidaridad 1988-1994.
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
Programa Nacional de Solidaridad, entre otros.

Las bases políticas del Gobierno orientan la elaboración de procedimientos y programas en todos los ámbitos, es decir, vinculan el conjunto de acciones de dichos planes con los principios del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política y con el momento de su instrumentación en las relaciones Estado-Sociedad. Así la política del Estado garantiza unidad y rectoría, eficacia en la acción pública y el perfeccionamiento de la participación política y social. Después, la política social asegura la dinámica de las instituciones; añade la fuerzas y recoge sus demandas básicas ya que éstas representan a la mayoría de su población derechohabiente.

DECIMA SEGUNDA.- Ha quedado establecido con anterioridad la responsabilidad que respecto a la materia de salud y seguridad social realizan tanto el Estado como las Instituciones de Seguridad Social. Así podemos considerar al Seguro Social como el Instrumento de la Seguridad Social por medio del cual una institución pública (IMSS) queda obligada a entregar a los derechohabientes que son económicamente débiles, prestaciones y subsidios cuando se reúnen los supuestos establecidos en la Ley, a cambio de una cuota o prima que pagan los beneficiarios. Debido a la evolución de la Seguridad Social Mexicana, se han rebasado los marcos rígidos de los seguros sociales clásicos al universalizarse su protección hacia grupos no contributivos, lo que no implica invadir campos tradicionalmente confinados al ámbito de la asistencia social otorgado por el Estado a través de la Secretaría de Salud; por el contrario, esta posibilidad de extensión le ha permitido al Estado Mexicano cumplir mejor con sus propósitos y dar un paso importante en el diseño y consolidación de un Régimen de Seguridad Social en el que participe la sociedad entera a través de obligaciones fiscales y por la vía redistributiva se pueda concebir un sistema armónico e integral en materia de seguro social

DECIMA TERCERA.- Es así como se da origen a los denominados Servicios Sociales de Beneficio Colectivo, los cuales se otorgan a la población más vulnerable del país. Aquí la seguridad social desvía la atención primaria de la contribución y pone el acento en la necesidad.

DECIMA CUARTA.- El Instituto tiene características particulares que le otorga cierto carácter por la materia que administra, porque si bien es un organismo descentralizado que se encarga de proporcionar un servicio público, por otra parte administra recursos que en un principio corresponden a los derechohabientes y deben ser canalizados correctamente a otorgar servicios, por esta razón dicho organismo goza de cierta autonomía en su administración y distribución equitativa.

Con base en lo anterior se concluye que el Organismo está obligado a dar atención y protección social a sus derechohabientes, debido a la aportación que realizan y que permiten sostener los costos del Sistema de Seguridad Social, pues dichos recursos financieros se aplicarán en los sujetos asegurados y no en la atención de los económicamente débiles, que son personas desprovistas de los medios indispensables para su desarrollo. Labor que le corresponde a la Secretaría de Salud por mandato del Ejecutivo Federal, función tal que se encuentra respaldada con recursos provenientes precisamente del gobierno federal.

Con ello no significa, que el Instituto Mexicano del Seguro Social, no dé atención a este grupo de personas que por su propia condición no cuentan con un medio accesible que les proporcione esos servicios de salud de los cuales están desprovistos, es decir, dentro de la política social que persigue el Estado Mexicano a través del Sistema de Seguridad

Social de nuestro país que tiende a ser integral, el Instituto se une a dicho esfuerzo otorgando los Servicios Sociales de Beneficio Colectivo, a fin de brindar a cualquier individuo el servicio de salud, sin importar si está afiliado o no al Instituto.

Dichos servicios o prestaciones deberán proporcionarse sin comprometer la eficacia de los recursos financieros con los que cuenta dicho organismo.

Los Servicios y Prestaciones Sociales aparecen como un servicio social del Instituto Mexicano del Seguro Social, en forma de programas aislados y esporádicos, encaminados a dar soluciones momentáneas a diversas necesidades como alfabetizar.

Los servicios y prestaciones sociales han sido y son un instrumento político del gobierno de la República para lograr el mejoramiento de las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población mexicana.

Al respecto se propone : Que estos beneficios se destinen a los grupos socialmente débiles, por el Instituto, pero en su aspecto de urgencia, es decir, se le atenderá en la primera etapa, para posteriormente ser canalizado a la Institución que por Ley brinda esta clase de asistencia social y no privada como lo es la que presta el IMSS a sus derechohabientes y sus familiares.

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS.

- 1- ACOSTA, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10ª ed., Edit. Porrúa, S. A. México, 1991. 903 p.
- 2.- ALMANSA, Pastor José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. 6ª ed., Edit. Tecnos, S. A. España, 1989. 664 p.
- 3.- AZUARA, Pérez Leandro. Sociología. 9ª ed., Edit. Porrúa, S. A. de C. V. México, 1982. 354 p.
- 4.- ACHINGER, Hóffner, Hans y- Muthesius - Neundörfer. Traducción de Manuel Troyano de los Ríos. Los Seguros Sociales, s/ed., Edit. Riap. S. A. Madrid, 1956. 367 p.
- 5.- BAILÓN, Valdovinos Rosalío. Legislación Laboral. 5ª ed., Edit. Limusa. México, 1992. 120 p.
- 6.- BRICEÑO, Ruiz Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, s/ed., Edit. Harla, S. A. de C. V. México, 1987. 564 p.
- 7.- CARREÑO, Carlon José y otros. El Programa Nacional de Solidaridad, 1ª ed. Edit. F.C.E. México, 1994. 370 p.
- 8.- CARRILLO, Prieto Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. 1ª ed., Edit. UNAM. México, 1991. 73 p.
- 9.- DE la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo II. 6ª ed., Edit. Porrúa, S. A. México, 1991. 744 p.
- 10.- GARCÍA, Cruz Miguel. La Seguridad Social en México. Tomo I. s/ed., s/Edit. México, 1973. 380 p.
- 11.- GARCÍA, Cruz Miguel. La Seguridad Social. Bases. Evolución. Importancia Económica. Política y Social, s/ed., s/Edit. México, 1955. 231 p.
- 12.- GARCÍA, Flores Margarita. La Seguridad Social y la Población Marginada en México, s/ed., Edit. UNAM. México, 1989. 176 p.
- 13.- GARCÍA, García Fernando Augusto. Fundamentos Éticos de la Seguridad Social, s/ed., Edit. UNAM. México, 1987. 137 p.
- 14.- GARCÍA, Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 43ª ed., Edit. Porrúa, S. A. México, 1992, 444 p.

- 15.- GONZÁLEZ, Posada Carlos. Seguros Sociales. s/ed., Edit. Madrid, 1926. 309 p.
- 16.- GONZÁLEZ, Díaz Lombardo Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. 1ª ed., Edit. UNAM. México, 1973. 563 p.
- 17.- GONZÁLEZ, Díaz Lombardo Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. 2ª ed., Edit. UNAM. México, 1978. 565 p.
- 18.- GONZÁLEZ, Díaz Lombardo Francisco. Cursillo de Seguridad Social Mexicana. s/ed., Editado por la Universidad de Monterrey. N. L. México, 1959. 205 p.
- 19.- GUERRERO, López Euquerio. Manual del Derecho del Trabajo 10ª ed., Edit. Porrúa, S. A. México, 1994. 614 p.
- 20.- HUERTA, Maldonado Miguel. La Ley del Seguro Social y sus reformas. Conmemorativa del cincuentenario del IMSS. Tomo I. 1ª ed., Edit. IMSS. México, 1994. 336 p.
- 21.- HUERTA, Maldonado Miguel. La Ley del Seguro Social y sus reformas. Conmemorativa del cincuentenario del IMSS. Tomo II. 1ª ed., Edit. IMSS. México, 1994. 286 p.
- 22.- IMSS E ISSSTE. La Seguridad Social y el Estado Moderno. 1ª ed., Edit. F.C.E. México, 1992. 503 p.
- 23.- MORENO, Padilla Javier. Ley del Seguro Social. 17ª ed., Edit. Trillas. México, 1990. 842 p.
- 24.- MOTO, Salazar Efraín. Elementos de Derecho. 37ª ed., Edit. Porrúa, S. A de C. V. México, 1991. 452 p.
- 25.- MURRIETA, Sánchez Alfredo. Cien preguntas y respuestas sobre el seguro social. s/ed., s/Edit. p.
- 26.- NARRO, Robles José. La Seguridad Social Mexicana en los albores del Siglo XXI. 1ª ed., Edit. F.C.E. México, 1993. 156 p.
- 27.- OVILLA, Mandujano Manuel. Teoría del Derecho. 4ª ed., s/Edit. México, 1980. 373 p.
- 28.- OVILLA, Mandujano Manuel. Teoría del Derecho. 7ª ed., s/Edit. México, 1986. 426 p.
- 29.- RAMOS, Eusebio y TAPIA Ortega, Ana Rosa. Nociones de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. 1ª ed., Edit. Pac, S. A. de C. V. México, 1986. 180 p.
- 30.- SÁNCHEZ, León Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. 1ª ed., Edit. Córdenas editor y distribuidor. México, 1987. 327 p.
- 31.- TENA, Suck Rafael e ITALO Morales S. Hugo. Derecho de la Seguridad Social. 2ª ed., Edit. Pac, S. A de C. V. México, 1992. 160 p.

32.- TENA, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. s/ed., Edit. Porrúa. S. A. de C. V. México, 1990. 651 p.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 102ª ed., Edit. Porrúa. México, 1994.
- 2.- Código Civil para el Distrito Federal. 62ª ed., Edit. Porrúa. México, 1993.
- 3.- Ley del Seguro Social. 5ª ed., Edit. Pac. S. A. de C. V. México, 1993.
- 4.- Ley del Seguro Social. 8ª ed., Edit. Olguín, S. A. de C. V. México, 1994.
- 5.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. 30ª ed., Edit. Porrúa. México, 1994.
- 6.- Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. 11ª ed., Edit. Porrúa. México, 1994.
- 7.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 30ª ed., Edit. Porrúa. México, 1994.

JURISPRUDENCIA

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito.
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación.
 Época : 8ª
 Tomo : VI Segunda Parte- 2.
 Página : 660.

RUBRO : SEGURO SOCIAL. DIFERENCIA ENTRE SERVICIOS SOCIALES DE BENEFICIO COLECTIVO Y SERVICIOS DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

HEMEROGRAFIA

- 1.- Revista Mexicana de Seguridad Social. Cuestión Social. IMSS 50 Años. México, 19-I- 93. Edición especial por el cincuentenario del IMSS.
- 2.- Revista de Seguridad Social. Ministerio de bienestar social. Argentina. Mayo- Agosto. 1972. 47-50. Año V- No 47. Mayo 1972

Tema: Los Servicios Sociales.
Por: Efrén Borrajo Dacruz.

DICCIONARIO

1.- Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. ISSSTE - IMSS. s/ed., Edit. UNAM. México, 1994. 483 p.

OTRAS FUENTES

1.- El Programa IMSS-Solidaridad 1988-1994. s/ed., Edit. IMSS. México, 1994. 126 p.

2.- Instituto Mexicano del Seguro Social. IMSS 1943 - 1983 40 Años de historia. 1ª ed., Editado por el IMSS. México, 1983. 295 p.

3.- IMSS 50 Años. Coordinación General de Prestaciones Sociales y Orientación. Jefatura de Servicios de Prestaciones Sociales. 1ª ed., Editado por el IMSS. México, 1993. 31 p.

4.- Prestación de Servicios Sociales a cargo del IMSS. México, 16- X-79.

5.- Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. s/ed., Edit. Talleres Gráficos de México, 1989. 136 p.

6.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. s/ed., Edit. Talleres Gráficos de México. México, 1995. 177 p.

7.- Solidaridad Seis años de trabajo. s/ed., Editado por SEDESOL. México, 1994. 278 p.