

47
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARMADA
DE MEXICO**

TRABAJO DE INVESTIGACION
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A N :
MATILDE HUERTA FERNANDEZ
GUILLERMO FRANCISCO MONTFORT GUILLEN



ASESOR DE TESIS: PROF. VICTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE

MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico este trabajo a mi madre Silvia Fernández quien con su apoyo, cariño y comprensión me ha enseñado a caminar por la vida, superándome día con día.

A mi padre Salvador Huerta, quien ha sido para mí, un ejemplo de constante superación y lucha. Agradezco tus consejos y apoyo.

A mis hermanos: Rocío, Salvador y Elsa, con cariño.

A mi pequeña Dalyan, quien ha sido un sol en mi vida y me da fortaleza para seguir avanzando.

Al compañero de mi vida Guillermo, quien con su apoyo, amor y comprensión me impulsa a caminar firme por la vida, hacia nuevos senderos.

Con cariño para mis amigos, por el gran apoyo que me brindaron para seguir adelante.

A mi madre Marcela Montfort, como un homenaje a su esfuerzo, tenacidad y lucha en la vida para darme estudios. Gracias porque con tu ejemplo, amor, comprensión y consejos supiste guiar mis pasos.

A mi querida esposa Maty quien con su amor y tenacidad ha sido un pilar para realizar este sueño. Con el deseo de que se cumplan todos nuestros proyectos.

A la energía de mi vida, mi estandarte de lucha y superación, mi hija Dalyan.

A mi hermano Francisco por su cariño, consejos, apoyo y ejemplo, Gracias.

A Perla, gaviota en vuelo, gracias por todo.

A mis amigos, gracias por su apoyo e impulso.

Agradecemos profundamente a nuestros profesores:

Victor Manuel Nájera de la Torre

Carlos Ruiz Sánchez

Omar Guerrero Orozco

Jorge Galindo Ramos

Manuel Millor Mauri

Sus observaciones y comentarios que enriquecieron el contenido del presente trabajo.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1

MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	1
1.1. SEGURIDAD SOCIAL.....	2
1.1.1. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	8
1.2. SEGURO SOCIAL.....	13
1.3. ASISTENCIA SOCIAL.....	16
1.4. LA ARMADA DE MEXICO.....	23
1.4.1. FACULTADES DE LA ARMADA DE MEXICO.....	23
1.4.2. FUNCIONES DE LA ARMADA DE MEXICO.....	24
1.4.3. ORGANIZACION DE LA ARMADA DE MEXICO.....	27
1.4.3.1. INTEGRACION Y CLASIFICACION DEL PERSONAL NAVAL.....	30
1.5. SEGURIDAD NACIONAL.....	32

CAPITULO 2

LA SEGURIDAD SOCIAL.....	38
2.1. LA NECESIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	39
2.2. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	40
2.2.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	42
2.3. EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.....	55
2.3.1. CONSOLIDACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A PARTIR DEL ESTADO LIBERAL.....	59
2.3.2. EL ESTADO BENEFACTOR Y LA SEGURIDAD SOCIAL.....	60
2.4. EL ESTADO Y LA SEGURIDAD NACIONAL.....	65
2.4.1. CONTRIBUCION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL BIENESTAR SOCIAL	70
2.5. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL.....	73

CAPITULO 3

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.....	77
3.1. ORIGEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.....	78
3.2. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917 Y LA SEGURIDAD SOCIAL.....	81
3.2.1. ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	83
3.3. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.....	93
3.3.1. ARTICULOS DE LA CONSTITUCION, COMPLEMENTARIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.....	95
3.4. CREACION DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	97
3.4.1. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)...	98
3.4.2. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE).....	100
3.4.3. INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (ISSFAM).....	103
3.4.4. OTRAS PRESTACIONES.....	104
3.5. SECTORES DE BIENESTAR SOCIAL.....	105

3.6. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, PROYECTO ECONOMICO DEL GOBIERNO MEXICANO, BASE DE LA ATENCION A LA SEGURIDAD SOCIAL.....	115
3.7. REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.....	117

CAPITULO 4

ANALISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARMADA DE MEXICO.....	120
4.1. APLICABILIDAD DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL AL PERSONAL NAVAL DE LA SECRETARIA DE MARINA-ARMADA DE MEXICO.....	121
4.2. LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARMADA DE MEXICO.....	124
4.3. LOS SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARIA DE MARINA.....	126
4.3.1. FUNCIONES GENERALES DE SASEMAR.....	129
4.4. ANALISIS DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL QUE PROPORCIONA LA ARMADA DE MEXICO.....	131
4.4.1. SERVICIO DE VIVIENDA.....	131
4.4.2. SERVICIO DE TIENDAS.....	133
4.4.3. SERVICIO DE GRANJAS.....	135
4.4.4. SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES.....	136
4.4.4.1. CENTROS DE EDUCACION.....	137
4.4.4.2. BECAS, INSCRIPCIONES, CAMBIOS DE TURNO Y DE PLANTEL.....	140
4.5. SERVICIO MEDICO INTEGRAL.....	141
4.6. OTROS SERVICIOS.....	142

CAPITULO 5

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.....	144
5.1. LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.....	145
5.1.1. LA ARMADA DE MEXICO.....	147
5.2. LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.....	151
5.2.1. EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.....	155
5.2.2. DERECHOS, PRESTACIONES Y SERVICIOS QUE OTORGA EL ISSFAM.....	156
5.3. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA SECRETARIA DE MARINA-ARMADA DE MEXICO.....	173
5.3.1. DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL.....	173
5.3.1.1. JEFATURAS REGIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	175
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	177
BIBLIOGRAFIA	185

INTRODUCCION

El obtener Seguridad ha sido el anhelo de todo hombre y toda sociedad. Su evolución como política social ha contemplado tanto la protección material y física contra cualquier amenaza externa e interna como la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, la salud y la educación, las cuales no puede satisfacer el individuo al verse afectado físicamente por algún riesgo, por desempleo o por no ser suficiente el salario para cubrir las.

Para materializar la Seguridad, se han creado instituciones encargadas de dar respuesta a las necesidades básicas de la población a través de la administración de los servicios de seguridad social.

Las necesidades y satisfactores varían en cada sociedad, dependiendo del desarrollo político, jurídico, administrativo, cultural y económico que tenga. La Seguridad Social se ha convertido en un anhelo de la sociedad debido a que el número que demanda los servicios de seguridad social es mayor a la oferta de los mismos. El deseo es que la seguridad social alcance a cubrir a toda la población.

En economías subdesarrolladas como la nuestra, el grueso de la población lo constituyen los sectores obrero, campesino, empleados de gobierno y de empresas privadas. Estos reciben a cambio de su trabajo una retribución económica insuficiente para cubrir los mínimos necesarios para vivir. Lo anterior propicia enfermedades, desnutrición, falta de vivienda y educación, lo cual repercute directamente en su rendimiento y progreso de la misma sociedad.

Este desequilibrio económico y desigualdad entre sectores lleva a los asalariados a protestar ante los patronos y el gobierno por una mayor retribución por su trabajo. Las protestas provocan conflictos políticos sociales que alteran el orden y repercuten en la economía del

país al surgir las huelgas y paro de labores. El gobierno, tiene la obligación de darles solución a los problemas a través de las normas establecidas por la misma sociedad y auxiliar al sector que demanda la satisfacción de sus necesidades para continuar velando por el bienestar social, la evolución y conservación de la sociedad como Estado Nación. Es aquí donde reside la importancia política de la Seguridad Social. Auxilia a los sectores desprotegidos y permite restablecer el orden social.

En lo económico, permite aumentar el rendimiento físico y psicológico del trabajador, el primero a través de los servicios médicos y el segundo porque el trabajador tiene la tranquilidad de que su familia cuenta con servicios de salud, educación, alimentos y vestido entre otros. La seguridad social, por tanto, tiene una importancia política, económica y social.

México no ha escapado al proceso señalado. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el resultado de una serie de conflictos histórico sociales de este tipo. Las respuestas a las demandas de los sectores tomaron forma de Norma General en beneficio de todos. El Artículo 123 es la base del Marco Jurídico-Administrativo de la Seguridad Social, el cual contempla a los trabajadores del sector privado (Apartado A), por un lado y al sector público (Apartado B), por otro.

Los primeros están comprendidos en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y cubiertos sus servicios por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Los segundos, se encuentran protegidos por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a través de los servicios que proporciona el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Adicionalmente a la atención de los servicios de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado se crea la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), que atiende al Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina.

El interés del presente trabajo de Investigación es analizar la Seguridad Social en uno de los sectores sociales en México, las Fuerzas Armadas, caso específico la Armada de México.

Para lo anterior partimos de las siguientes hipótesis:

a) La seguridad es un instrumento político de control social empleado por el gobierno para evitar protestas sociales y como una respuesta a los ingresos bajos de la clase trabajadora.

b) El papel relevante que venía desarrollando el militar en México lo llevó a ciertas canonjías dentro de la política nacional, siendo una de ellas la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

c) Debido a que el trabajo del militar es de alto riesgo, dado a que participa en acciones de protección a la soberanía del país en sus mares y costas, combate al narcotráfico y operaciones de auxilio a la población; debe de tener la tranquilidad de que en el momento de sufrir un accidente cuenta con los servicios suficientes para salvar su vida y proteger a la familia y, en caso de morir, el descanso de saber que esta queda protegida por los servicios de seguridad social.

Actualmente la Secretaría de Marina, presta los servicios de seguridad social a su personal militar a través de sus servicios propios y por medio del ISSFAM.

Consideramos la investigación de este tema abundante en información; atractivo para ser estudiado y de importancia para la Administración Pública, en virtud que es escasa la bibliografía que trata este tema. Para lo anterior se ha considerado estudiarlo de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se tratan los conceptos más relevantes que ayudan a comprender el tema, la seguridad social, sus principios, el seguro social, la asistencia social, la Armada de México, sus funciones y por último, la seguridad nacional.

En el segundo, se anotarán los aspectos generales de la Seguridad Social, su origen, las repercusiones que tiene en las esferas económica, política y social, así como las características que adquiere durante su desarrollo.

IV

Una vez comprendidos los conceptos más importantes y los aspectos generales que giran en torno a la Seguridad Social; en el capítulo tercero se analiza el sistema de Seguridad Social en México, su origen y desarrollo, el marco jurídico-administrativo actual y las instituciones que existen.

En el capítulo cuarto, teniendo de referencia el marco conceptual, histórico, legal y filosófico de la seguridad social tanto en Europa como en México, se analiza los servicios de seguridad social que administra la Secretaría de Marina para el personal naval militar y a través de datos estadísticos se muestra la relación que existe entre la oferta y la demanda de los mismos.

Para concluir el análisis, se describe la seguridad social para el personal naval a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como las instancias por las que se realizan los trámites para solicitar el beneficio de los diversos servicios que proporciona.

Finalmente, se agregan las conclusiones y reflexiones finales en las que se precisan los puntos más sobresalientes de la investigación, asimismo se hacen algunas observaciones y se dan opiniones que pueden coadyuvar a mejorar la práctica de la seguridad social en la Secretaría de Marina - Armada de México y como una aportación a la Administración Pública.

Cabe aclarar la complejidad que existió para obtener datos actualizados y realizar el análisis de la seguridad social en la Armada de México, por tratarse de una institución encargada de la Seguridad Nacional. La mayor parte de información resulta de carácter confidencial, por lo que en algunos casos se omiten comentarios al carecer de datos suficientes que permitan soportar una conclusión. Sin embargo, las hipótesis planteadas para la realización de esta investigación pudieron ser comprobadas y se considera un trabajo en el que se puede abundar en beneficio de la seguridad social en el ámbito naval militar y como un enriquecimiento a la Administración Pública.

CAPITULO 1
MARCO CONCEPTUAL DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

No hay paz duradera sin justicia social y sin seguridad social.

Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Con el ánimo de encontrar un concepto que nos permitiera entender con claridad lo que es la Seguridad Social, nos encontramos con una serie de definiciones acerca de ella y en relación con esta. Cada una aporta elementos importantes que ayudan a comprenderla. Como menciona la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social: "es una expresión que tiene un significado más amplio en unos países que en otros, pero en lo esencial puede interpretarse como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales; que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos."¹

Como veremos más adelante, la seguridad social es la síntesis de una serie de mecanismos creados por el hombre para obtener seguridad, como es el caso del seguro social y la asistencia social que a la fecha siguen vigentes en el sistema de seguridad social de los países, incluyendo el nuestro, y que es necesario conocerlos para evitar confusiones. A continuación se anotarán definiciones referentes a la seguridad social y sus principios, el seguro social y la asistencia

(1) Oficina Internacional del Trabajo, INTRODUCCION A LA SEGURIDAD SOCIAL, Ginebra, Suiza 1964, Párrafo 3.

social, para contar con las herramientas necesarias para tratar el tema.

Posteriormente, se incluye un apartado referente a la Armada de México con el fin de conocer su misión, funciones, organización y operación. Por último, nos referiremos a la Seguridad Nacional como el objetivo primordial del Estado, como parte fundamental para su estabilidad y permanencia.

1.1. SEGURIDAD SOCIAL

Miguel García Cruz, señala que para hablar de seguridad social, es preciso situarla, desde las múltiples manifestaciones de inseguridad que se han cernido siempre sobre los pueblos, como las calamidades que han amenazado la existencia de enormes conglomerados humanos.

La revolución industrial de los siglos XIX y XX, transformó al mundo de una sociedad agrícola relativamente sencilla, a una sociedad compleja y altamente industrializada, que aportó infinitas posibilidades para elevar los niveles de vida y el índice de bienestar social.

En la medida en que los sistemas de producción industrial se vinieron mecanizando y con ello se incrementaron las actividades fabriles hasta alcanzar magnitudes inusitadas, la inseguridad se multiplicó al enfrentarse el obrero a mayores riesgos por el uso de la máquina. El número de trabajadores asalariados creció hasta abarcar fuertes sectores de la población, cuyo porvenir dependía exclusivamente del salario y de la estabilidad de sus empleos.

Bajo este panorama, el concepto de seguridad social, "tiene como eje vital el anhelo congénito al hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestido, casa y educación. Así, la realización de la seguridad sólo podrá lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades, lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de

protección contra los riesgos comunes de la vida."¹²⁾

Por lo cual, la seguridad social tiene por objeto prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida, así como cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo, es al mismo tiempo esencial para la estructura de la colectividad.

Por otra parte, la OIT, define a la seguridad social, como: "el deseo universal de conseguir para todos los seres humanos una vida mejor, libre de la miseria y de enfermedad, mediante un trabajo adecuado, sustantivo y seguro; es la idea humanitaria y justa, base y principio de la universalización de los derechos del hombre"¹³⁾

F. Netter, nos dice que "la seguridad social tiene como función asegurar el bienestar del individuo y de su familia, manteniendo al mismo tiempo un ingreso continuo y dejando la mayor libertad y responsabilidad posibles al individuo y su familia; de tal manera que les permita utilizar en la mejor forma sus posibilidades de trabajo y de existencia."¹⁴⁾

El mismo autor nos señala que, el deseo de satisfacer las necesidades vitales de los pueblos y elevar su nivel de vida se expresan en una política de pleno empleo.

Por una parte, conviene emplear todos los recursos materiales y humanos disponibles y brindar a todos una oportunidad razonable de trabajo productivo y por otra, se deben proteger a los individuos contra los efectos de los acontecimientos fortuitos que puedan alterar su capacidad de trabajo o las consecuencias de una desgracia económica que no puedan controlar o evitar.

Los objetivos sociales de la política económica comprenden por una parte, el pleno empleo con el que se brinda a todos los individuos

(12) GARCIA Cruz, Miguel, LA SEGURIDAD SOCIAL; BASES, EVOLUCION, IMPORTANCIA ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA 1904-1953, Tomo I, Ed. B. Costa-Mac Editor, México 1973, pámp. 25.

(13) I.N.S.S. MEMORIA DE LABORES. "LOS ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y EL SEGURO SOCIAL MEXICANO", México 1950. pámp. 46.

(14) NETTER F. LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPIOS, Colección Salud y Seguridad Social, Ed. IRES, México, 1962, pámp. 42.

la forma de ejercer una actividad que les procure un ingreso suficiente y, en particular, luchar contra el desempleo.

Mientras por otro lado, la seguridad social asegura a todos los individuos la seguridad y el bienestar. Por lo cual, el desarrollo de la seguridad social depende de las posibilidades de producción de la economía nacional, que están en función del grado de empleo de la mano de obra disponible.

En otras palabras, el empleo y la seguridad social son los elementos de una política de acción que tiende a liberar al individuo de la necesidad, proporcionándole trabajo y seguridad. Sin embargo, no se puede conquistar el bienestar colectivo más que con el desarrollo de las libertades fundamentales y la iniciativa de cada ciudadano.

Netter, menciona que la expresión de seguridad social "designa el conjunto de medios de que dispone la población para protegerse contra determinadas contingencias. Estas últimas son muy numerosas y, en términos generales se clasifican bajo rubros que corresponden a diversas necesidades resultantes de situaciones variadas en las que una persona puede ser privada de sus medios para vivir o sufrir cargas particulares. En el convenio No. 102 referentes a normas de seguridad social establecida por la OIT distingue 9 ramas:

- 1) Atención médica
- 2) Indemnizaciones por enfermedad
- 3) Prestaciones por desempleo
- 4) Prestaciones de vejez
- 5) Prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional
- 6) Prestaciones familiares
- 7) Prestaciones de maternidad
- 8) Prestaciones de invalidez
- 9) Prestaciones de sobrevivientes⁽¹⁾

(1) Idem. págo. 13.

En términos generales, la seguridad social es objeto de un conjunto de disposiciones legislativas o reglamentarias que definen los derechos de las personas protegidas y las obligaciones de las mismas, de las empresas y colectividades que participan en el funcionamiento y en el financiamiento de la instituciones.

Aragón Padilla, citado por Antonio del Río, define a la seguridad social "como un conjunto de medidas e instrumentos gubernamentales para proteger a los trabajadores y otros grupos de mediano o bajo nivel económico, contra los riesgos ordinarios del trabajo social."⁽⁶⁾

Gabriel Ramos identifica a la seguridad Social "como un sistema de protección y de mejoramiento contra contingencias de la vida humana, sobre las cuales una colectividad acepta responsabilidad Pública."⁽⁷⁾

Ante esta definición el mismo autor, clasifica las contingencias en tres tipos:

1. Hechos que interrumpen o extinguen el ingreso (no sólo del salario de las personas, sino también la enfermedad, la maternidad de la mujer trabajadora, los riesgos profesionales, la vejez, la cesantía, la muerte, etc.), generalmente llamados riesgos sociales.
2. Hechos que hacen insuficiente el ingreso (es decir, que las necesidades de gasto son mayores que el ingreso) de las personas, como la instalación de un nuevo hogar, la ceremonia nupcial, el nacimiento de los hijos o la edad de éstos, o la incapacidad de amamentarlos, etc.
3. Hechos que hacen descender el nivel o la dignidad de la vida o que imposibilitan su elevación, que impiden la plenitud o la autosuficiencia, como el concubinato, la ignorancia, el ocio.

Lombardo González Díaz, considera a la seguridad social "como la necesidad y el derecho que tiene todo hombre de asegurar su supervivencia contra aquellos elementos o situaciones de adversidad que atentan contra ella. El otorgamiento de la seguridad al hombre, se ha modificado en el transcurso de la historia desde una protección particular; privilegio de una minoría, hasta plasmarse como una

(6) DEL RÍO, Antonio, SEGURIDAD SOCIAL, Ed. Secretaría de la Presidencia, México 1975, págo. 8.

(7) RAMOS Alvarez, Oscar Gabriel, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Ed. Trillas, México 1991, págo. 137.

necesidad colectiva en busca del bienestar común."⁽¹⁰⁾

La Ley del Seguro Social Mexicano en su artículo 29, 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."⁽¹¹⁾

Henri Roson, nos dice: "que la seguridad social favorece el mantenimiento de la buena salud de la población y es un elemento de productividad. Asimismo, el crecimiento económico influye sobre la seguridad social, puesto que esta es un sistema de reparto, redistribución de los ingresos y no puede redistribuirse sino lo que ha sido creado.

Agrega el mismo autor, la seguridad social influye en el estado de salud de los trabajadores. Este es uno de sus principales objetivos. Su finalidad es la de mantener en buena salud, especialmente a la población activa. Esto lo lleva a cabo curando o facilitando los cuidados a los enfermos."⁽¹²⁾

Por lo cual, uno de los objetivos principales de la seguridad social es proteger a la población de las enfermedades. Numerosos medios han sido utilizados para alcanzar este objetivo y el sistema que ha utilizado es aquel sobre el cual la seguridad social tiene relaciones directas con los médicos y hospitales.

Por otro lado, Tena Suck, cita a Gustavo Arce Cano que define a la seguridad social como "el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y para la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado,

(10) GONZÁLEZ Díaz, Lombardo Fco. CUNSILO DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA, Ed. Universidad de Nuevo León, México 1959, pág. 18.

(11) LEY DEL SEGURO SOCIAL MEXICANO, (D.O. 12 de marzo de 1973), Ed. Porrúa, México 1991, pág. 7.

(12) LECHEM Pierre, Osamba Orozco, ET.AL. SEGURIDAD SOCIAL, Colección Seminarios No. 2, Ed. Secretaría de la Presidencia, México 1976, pág. 49 y 54.

o alguno de ellos, como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquel; quedando amparados contra riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y de su familia." ⁽¹¹¹⁾

Por su parte Tena Suck, define a la seguridad social como "el conjunto de normas e instituciones que tienen por objeto garantizar y asegurar el bienestar individual y colectivo" ⁽¹¹²⁾

Para José González Gale, citado por Briceño Ruiz, menciona que "la seguridad social emplea los mismos métodos que el seguro social, pero su campo de acción es más amplio. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez, la muerte, siguen mereciendo su vigilante atención. Pero su vida es, y debe ser, ante todo y sobre todo la salud, el trabajo, la alegría, el cultivo de la inteligencia, la convivencia y el amor. Y la seguridad social se empeña en llevar, hasta donde sea posible, todo eso a cada hogar." ⁽¹¹³⁾

Briceño Ruiz nos dice que "la seguridad social no es una ciencia, ni una disciplina jurídica, sino que es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural." ⁽¹¹⁴⁾

Enrique Cárdenas nos dice que ninguna definición sobre seguridad social satisface, "más allá de ser el conjunto de normas jurídicas dirigidas a tutelar la situación personal y familiar de los trabajadores y necesitados mediante medidas de protección económica, a la vez que vela por el hombre (cuquiera que éste sea), sustituye

(111) TENA Suck, Rafael e Italo Hugo, DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ed. PAC, S.A. México 1966, pág. 14.

(112) *Ibidem*, pág. 20.

(113) BRICEÑO Ruiz, Alberto. DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES, Colección textos jurídicos universitarios, Ed. Marín, México 1967, pág. 15.

(114) *Ibidem*, pág. 16.

conscientemente la responsabilidad individual por una responsabilidad de grupo o colectiva."¹¹⁵

En conclusión, la Seguridad Social, como fenómeno jurídico y de derecho, es un sistema coherente, de garantía, en torno a las contingencias de la vida humana, que regula la interactividad del Estado con otras entidades sociales, con los grupos y con los particulares para proteger y mejorar la vida humana colectiva con vista al bien común.

1.1.1. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para una completa comprensión del significado de la seguridad social, es necesario conocer los principios en los que se sustenta su existencia.

Es importante aclarar que algunos de esos principios son comunes a los seguros sociales, puesto que representan una etapa previa en la realización integral de la seguridad social.

Los principios de la seguridad social son: obligatoriedad, unificación, universalidad, solidaridad, coordinación, subsidiaridad, substatencialidad e internacionalización.

1. OBLIGATORIEDAD.— Este principio, nacido en virtud de una norma jurídica, "consiste en la obligación que impone el Estado a los empleadores en general, de inscribir a sus trabajadores dentro del régimen correspondiente, a fin de que reciban los beneficios que otorga la seguridad social; y a los trabajadores a permanecer a los sistemas. Estos beneficios que en un principio están limitados a los que provee el seguro social, van ampliándose a medida que van transformándose los regímenes."¹¹⁶

¹¹⁵ CARDENAS de la Peña, Enrique, SERVICIOS MEDICOS DEL INSS, DOCTRINA E HISTORIA, Ed. INSS, México 1973, pág. 9.

¹¹⁶ ESCARDO Cealio, Bianca Della, PROTECCION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ed. UNAM, México 1976, pág. 4.

Al implantarse un régimen de seguridad social integral, para toda la población de un país, este principio adquiere toda su fuerza, ya que no sería concebible un sistema que abarca a todos los individuos sin que éstos tuvieran la obligación de afiliarse.

2. UNIFICACION.— Este segundo principio de la seguridad social "consiste en cubrir la totalidad de las contingencias, ya que la protección del seguro social no es completa ni continua, sino únicamente otorga prestaciones al trabajador en algunas contingencias específicas."⁽¹⁷⁾

La unificación "debe absorber la totalidad de riesgos inherentes a la existencia misma y al desempeño del trabajo: las prestaciones deben abarcar las distintas ramas de cobertura."⁽¹⁸⁾

La seguridad social debe proteger al hombre contra todos los riesgos que produzcan la pérdida o disminución del ingreso individual o el incremento de necesidades de la familia, las cuales se presentan cada vez en mayor número.

Existen además otros motivos que refuerzan la importancia de este principio, como es el hecho de que su no aplicación podría dejar sin protección al trabajador asegurado, pues podría suceder que éste pasara de un seguro a otro, o de un empleo a otro y quedar, en determinado momento, al descubierto contra ciertos riesgos.

3. UNIVERSALIDAD.— Este principio "se refiere a la cantidad de personas protegidas, que debe ser la totalidad y se puede vincular con el principio anterior de Unificación. Es decir, consiste por una parte, en extender la protección a toda la población (la generalización de la seguridad social), y por otra parte, la cobertura más completa posible de toda las eventualidades que pueden alterar el nivel de vida del trabajador y de su familia."⁽¹⁹⁾

(17) *Ibidem*, pág. 8.

(18) *CARREROS de la Peña*, Op. Cit. pág. 12.

(19) *NETTER P.*, Op. Cit. pág. 30.

Por lo cual la universalidad "debe abarcar la totalidad de hombres, preservando así la integridad biológica de la persona y sus capacidades creadoras."⁽²⁰⁾

Con relación a este principio, el seguro social en sus orígenes, protegía únicamente al trabajador de la industria, es decir, a los miembros de la clase obrera; pero poco a poco fue ampliándose su protección a otras categorías de trabajadores, tales como los empleados de comercio, la banca y los de transporte, cuya característica fundamental es la subordinación a un patrón; hasta que últimamente se ha logrado la incorporación al régimen del Seguro Social Obligatorio, de otros trabajadores independientes, como los pequeños artesanos, los agricultores, los trabajadores domésticos y otros que presten servicios a domicilio.

Las dificultades que la aplicación de este principio de universalidad presenta en los países latinoamericanos, son enormes. En primera instancia, porque se requieren de grandes inversiones del sector público, que tiene que aplicar de acuerdo a las prioridades de sus necesidades, como son: la educación, la reforma agraria, la industrialización. Y en segunda instancia, porque la aplicación del principio de universalidad en los países en vías de desarrollo, será lenta hasta en tanto se llame la atención de la comunidad internacional hacia la necesidad de la aplicación de la seguridad social a todo ser humano.

4. SOLIDARIDAD.— Este cuarto principio de la seguridad social está relacionado con los dos principios anteriores que son la universalidad y la unificación. La solidaridad "expresa la interdependencia de los hombres, manifiesta lo mismo en la lucha y el sufrimiento que en la colaboración y la armonía."⁽²¹⁾

La aplicación y el financiamiento de un régimen de seguridad social debe apoyarse, fundamentalmente, en la solidaridad de la

(20) CARGENAS de la Peña, Op. Cit. pág. 13.

(21) *Ibid.*

colectividad lo cual significa que mientras existan más asegurados, se logra una mejor distribución de su costo, resultando así que las generaciones jóvenes son las que deben pagar en parte los gastos de los trabajadores ya jubilados; los asegurados sanos que no requieran de las prestaciones médicas contribuyen a la curación de los enfermos; así como los que se encuentran laborando, mediante sus cuotas, colaboran para el otorgamiento del subsidio de desempleo; y en todo lo referente a las otras contingencias otorgadas que implican una mayor cuantía para cubrirse, como las ramas de enfermedad-maternidad y el cuidado de la salud en general, se pueden compensar con aquellas menos frecuentes o que tienen que cubrirse a largo plazo, como son los seguros de invalidez, vejez y muerte.

Esta ayuda, que se prestan entre sí los miembros de una sociedad, hace manifiesta su solidaridad en lo social y económico con los demás individuos.

5. COORDINACION.— Este principio consiste "en que, para una correcta implantación de la seguridad social, es indispensable la coordinación de sus actividades a fin de evitar una duplicidad en sus funciones, siendo necesario que todas las instituciones estatales colaboren con las instituciones de seguridad social, y así originar un régimen de protección integral, que se conoce como Seguridad Social Institucional."⁽²²⁾

Tal es el caso de México, que para lograr esta coordinación entre sus instituciones, creó, mediante el Decreto Presidencial del 2 de marzo de 1965, una "Comisión Coordinadora de Actividades en Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, integrada por representantes de las instituciones de seguridad social que existen en el país: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como también de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), formándose"

(22) MONTENAYOR N., Gloria. LA SEGURIDAD SOCIAL: ORIGEN, NATURALEZA Y PRINCIPIOS, (Tesis). Ed. Universidad de Coahuila, Escuela de Jurisprudencia, México, Saltillo, 1969. pág. 57.

comisiones que trabajan en prevención, planificación y construcción de unidades sanitarias, cuadro básicos de medicamentos, de instrumental, equipos y otros."⁽²³⁾

6. SUBSIDIARIDAD.- Este sexto principio consiste "en ayuda de arriba hacia abajo, es decir, al ser motivación del Estado, que encauza la renta nacional en beneficio de los menos aptos y mayormente necesitados."⁽²⁴⁾

Escareño nos dice al respecto: "que consiste en aumentar las cargas económicas de los que más ganan en beneficio de los que reciben menos ingresos. Así, se puede citar el ejemplo de que los trabajadores que laboran en los centros urbanos con ingresos más altos que los que reciben los trabajadores del campo, pueden aportar mayores cantidades a la seguridad social, contribuyendo a impartir estos servicios a los campesinos."⁽²⁵⁾

La misma autora, nos sigue diciendo que este principio debería aplicarse primordialmente en todos los países como medio para lograr una redistribución de la riqueza nacional, ya que a través de esta acción y de la implantación de un régimen de seguridad social integral, podría superarse uno de los obstáculos más grandes para el desarrollo económico y social de la población.

7. SUBSTANCIALIDAD.- Este principio de la seguridad social, "consiste en el hecho de procurar que las prestaciones económicas que se otorgan para cubrir una contingencia, sean lo más aproximado posible al salario que recibía el asegurado antes de que ocurriera la contingencia, con el fin de que no sufra disminución en su presupuesto. En esta forma, las prestaciones económicas constituyen un salario social y, en muchos casos, representan un salario complementario que se agrega al salario laboral."⁽²⁶⁾

(23) MONTAÑÓN R., Gloria. Op. Cit. 50.

(24) CAMERÓN de la Peña. Op. Cit. pág. 13.

(25) ESCAREÑO Cedillo. Op. Cit. pág. 15.

(26) NOVELO Méndez, María Cristina. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA, (Télex, Ed. UNAM/Facultad de Derecho, México 1970, Pág. 45.

Así, la substancialidad significa la elevación de las prestaciones económicas otorgadas al través de la seguridad social, para que el trabajador asegurado pueda estar verdadera y debidamente protegido, en situaciones calamitosas que merman o terminan con su única fuente de ingreso, que es su salario.

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

Por esta razón, se han creado, en el transcurso de los años, diversos organismos internacionales que se encargan de la seguridad social, tendientes a impulsar las acciones necesarias encaminadas a implantar el sistema en los países del orbe, con medidas y principios más o menos similares y con las características que requiere su propio desarrollo, originando el auge de la seguridad social a una escala internacional."⁽¹⁷⁾

A su vez, "este principio tiene implicaciones sociales y económicas. Sociales, porque todo individuo, sin discriminación alguna, debe estar protegido y gozar de los beneficios que otorga la seguridad social; y económicas, porque si algún país no posee un régimen de seguridad social o sólo tiene un sistema limitado de la misma, puede realizar una competencia desleal al ofrecer sus productos a precios más bajos, dado que en la elaboración de éstos, no se adiciona a los costos de la seguridad social."⁽¹⁸⁾

1.2. SEGURO SOCIAL

A través de la existencia del hombre, ha tenido que hacer frente a numerosos riesgos que acechan su persona, -enfermedades, accidentes, invalidez, muerte- y bienes.

(17) NOVELO Méndez, Op. Cit. pág. 215.

(18) GARCIA Cruz, Riqui, Op. Cit. pág. 32.

El ahorro individual resulta insuficiente como medio de previsión, de tal manera que los grupos de individuos, parte naciente a una misma comunidad, profesión o actividad, expuestos en principio a los mismos riesgos, se organizan para contribuir con pequeñas aportaciones a la formación de fondos comunes para cubrir las pérdidas que algunos o varios de ellos pueden sufrir.

La existencia del seguro es ese principio de distribución de las consecuencias dañosas de un acontecimiento. Por tanto, Seguro "es un contrato por el cual una de las partes (el asegurador), se compromete a indemnizar a la otra (el asegurado), de las pérdidas o daños que pudiera sufrir, en su persona o en sus bienes, por la ocurrencia de un hecho incierto, recibido en pago cierta suma de dinero"⁽²⁹⁾

En México existe la Ley sobre el contrato de seguro, que fue promulgada y publicada en 1935, se complementa con las disposiciones contenidas en otras Leyes como la de la navegación y el comercio marítimo.

Los seguros sociales se sujetan a las leyes y reglamentos que se establezcan sobre la materia en México. Se regulan por la Ley del Instituto del Seguro Social, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, además de otras disposiciones y tratados internacionales.

El seguro social cubre hechos como la incapacidad para procurarse un ingreso durante la enfermedad y la vejez; y otros servicios, como la incapacidad de la madre trabajadora y el padre viudo para proporcionar la atención adecuada a los infantes durante la jornada de trabajo.

La Asistencia Social, la Previsión Social, el Seguro Social y la Seguridad Social son conceptos que suelen confundirse y equipararse, no obstante ser diferentes en la esencia y en su estructura intrínseca,

(29) GONZALEZ Y Rueda Perfirio, PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL DEL TRABAJO, Ed. Limusa, S.A., México 1969. pág. 142.

aunque sus objetivos coincidan en proteger en cierta medida al ser humano.

La Previsión Social "es el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles dentro o fuera del trabajo, siendo su principal forma el Seguro Social."⁽¹⁰⁾

Por tanto, la Previsión Social contempla la protección y defensa del trabajador con la tutela de su persona en el momento en que quedan imposibilitados para prestar su servicio, eliminando sus inseguridades, ya que dichas normas están obligadas a dar cumplimiento a la obligación de la empresa y el derecho del trabajador por conducto de una institución denominada Seguro Social.

Ciertamente el seguro social es la principal forma de la Previsión Social, pero ampliando sus objetivos de dicha institución se considera como instrumentación básica de la seguridad social ya que trata de amparar y proteger a todos los sectores de la sociedad; y no sólo a los que prestan un servicio personal subordinado a cambio de un salario.

En este orden de conceptos, el seguro social se ha definido "como el instrumento básico de la seguridad social, de orden público, por medio del cual queda obligada, mediante una cuota o prima que cubre los patrones, los trabajadores u otros y el Estado. Se entrega al asegurado o beneficiario una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos siniestros o riesgos que protege o ampara."⁽¹¹⁾

La Ley del Seguro Social en México, en su artículo 42, nos dice que: "el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos."

(10) TENA Sock, Op. Cit. pág. 12.

(11) TENA Sock, Op. Cit. pág. 13.

Porfirio González y Rueda, nos define al seguro social "como el instrumento del Derecho Obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de ellos, a proporcionar servicios médicos y una pensión o subsidio cuando ocurra alguno de los riesgos profesionales o se dé alguna de las condiciones de aseguramiento."⁽³²⁾

Para Mario de la Cueva "el seguro social es un servicio público nacional, que se propone prevenir o reparar las consecuencias de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos los trabajadores."⁽³³⁾

Eduardo Carrasco Ruiz, citado por Tena Suck, nos aclara que el Seguro Social "es el instrumento de la seguridad social mediante el cual se busca garantizar mediante la solidaridad, los esfuerzos del Estado y de la población económicamente activa; evitando o disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que está expuesta la población y los que de ella dependen, para obtener mayor bienestar social, biológica, económica y cultural posible en un orden de justicia social y dignidad humana."⁽³⁴⁾

1.3. ASISTENCIA SOCIAL

El concepto de asistencia, en su evolución histórica, se ha ajustado a los distintos contextos sociopolíticos y económicos del desarrollo de la humanidad.

"A partir de la concepción medieval de asilos y casas de caridad para los peregrinos y para las campañas contra la peste y otras epidemias, y administrado por la organización de la beneficencia en base a la caridad cristiana, llega a considerarse a la asistencia, en

(32) GONZÁLEZ Y Rueda Porfirio, Op. Cit. pág. 143.

(33) CUEVA, Mario de la. SINTESIS DEL DERECHO DEL TRABAJO, PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO, Tomo I, Ed. UNAM, México 1965, pág. 50.

(34) TENA Suck, Op. Cit. pág. 21.

el siglo XX, como un deber del Estado y de la sociedad, a la vez que un derecho de los ciudadanos."¹³⁵

En la historia política y social del hombre encontramos las diversas formas a través de las cuales se ha pretendido liberarlo de sus necesidades, que ha buscado a la vez un medio para crear mejores condiciones de vida. Asimismo, la asistencia social está fundada en las ideas más generosas y altruistas de la vida humana.

González Díaz, define a la asistencia social, "como la rama del derecho social, cuyas normas ordenan la actividad del Estado, y de los particulares, destinada a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas y aun sociedades o Estados que, sin posibilidad de satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y de procurarse de su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, jurídica y políticamente, en función de un derecho correlativo de un deber de justicia social, o en todo caso, de un altruista deber de caridad."¹³⁶

El antiguo concepto de asistencia social, "representado por servicios de beneficencia caridad y socorro, para aquellos indigentes o necesitados, se redujo fundamentalmente a servicios médicos en los pasados siglos; en la actualidad se establecen pensiones no contributivas, asistencia por paro involuntario y se amplían las atenciones médicas especialmente en favor de las madres y niños.

Por lo cual, la transformación de la asistencia-caridad en asistencia-derecho, radica en que la asistencia social obtiene sus recursos del presupuesto nacional."¹³⁷

Por otro lado, Netter nos dice que la asistencia puede ser considerada como una obligación moral por parte de quienes la poseen, como un derecho para la víctima de la situación social o como una deuda

(135) SECRETARÍA DE SALUD. GUÍA DE LA SECCIÓN TESORERÍA Y CONTABILIDAD DEL FONDO BENEFICENCIA PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, Núm. 9, México 1906, Pág. 1.

(136) GONZÁLEZ Díaz, Lombaro fco. EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, Textos Universitarios, Ed. UNAM, México 1970, pág. 177.

(137) BOWILLA María, Gabriel. TEORÍA DEL SEGURO SOCIAL, Ed. Nacional, S.A., México 1945, pág. 24 y 25.

de la sociedad hacia quienes son incapaces de satisfacer sus necesidades.

Por tanto, Netter define la asistencia social de la siguiente manera: "es el medio por el que los poderes públicos otorgan ayuda a las personas privadas de recursos. El carácter caritativo desaparece cuando se reconoce el derecho de los individuos a la ayuda de la colectividad y a la garantía del mínimo necesario para la existencia."⁽³⁰⁾

La Oficina Internacional de Trabajo (OIT), nos dice que en algunos países, en particular los escandinavos, la seguridad social comenzó con regímenes de lo que hoy se llama "asistencia social", financiados por el erario nacional y no mediante cotizaciones de los afiliados, y con prestaciones cuyo monto se ajustaba según los recursos de que dispusieran los beneficiarios.

Los ancianos fueron los primeros a quienes se protegió de esa manera, extendiéndose después la asistencia a los enfermos, los inválidos, los sobrevivientes y los desempleados, en este orden. Por lo general la protección dada por el Estado por conducto de la asistencia social -que puede considerarse como una forma liberalizada de la legislación de beneficencia, con prestaciones sufragadas y administradas por el gobierno nacional- fue reemplazada por el régimen contributivo de seguro social.

Las principales características de la asistencia social, que asigna la OIT son:

- "El gobierno nacional o local, que administre el régimen sufraga la totalidad de su costo;
- La percepción de las prestaciones es un derecho reconocido por la ley cuando se dan los casos de necesidad preacritos;
- Al evaluar la necesidad se tienen en cuenta los otros ingresos que percibe la persona y los recursos que posee, si bien algunos de estos últimos, como unos ahorros razonables, pueden no tomarse en consideración;

(30) NETTER F., Op. Cit. pág. 10.

- Por último, la asistencia social, en el sentido en que se utiliza aquí la expresión, presenta indudables similitudes con la que se lleva a cabo por medio de asistentes sociales, dado que entra en acción sólo al presentarse determinados problemas y que a diferencia del seguro social, dentro de los límites impuestos por los derechos reconocidos por la legislación.⁽³⁹⁾

Priego Romo nos dice que "una de sus características de la asistencia social, es que es costeada completamente por el Estado, que se propone satisfacer las exigencias mínimas de los necesitados, siempre y cuando estos no tengan otros recursos con qué satisfacer sus necesidades; tal es el caso de los comedores públicos, dormitorios, dispensarios, asilos y orfanatorios. Al hacer esto, el Estado cumple con la obligación de conservar a la comunidad dentro de una situación mínima de bienestar."⁽⁴⁰⁾

El mismo autor nos comenta, que en ocasiones el sector privado también organiza este tipo de instituciones, fundadas con recursos obtenidos a través de donaciones filantrópicas; estas instituciones generalmente se localizan en las grandes urbes, en donde residen los sectores patrocinadores, pero difícilmente se encuentran dentro de las áreas rurales.

El concepto actual de asistencia social, basado en el principio de la seguridad colectiva "constituye una obligación pública, puesto que los seres económicamente débiles son acreedores al cuidado de aquellos que tienen a su cargo procurar el bienestar de las mayorías desvalidas."⁽⁴¹⁾

A la luz de estas ideas, es una obligación cívica proteger en forma eficaz a la población menesterosa para garantizar la integridad de la Nación y la paz social. Según ésta concepción se admite que la asistencia pública con carácter nacional, es una medida subsidiaria en el conjunto del plan de seguridad social, y la obra que en este sentido se realice a cargo de la responsabilidad estatal, dirigida a proteger a

(39) Oficina Internacional del Trabajo, Op. Cit. pág. 5 y 6.

(40) PRIEGO Romo, Joaquín. LA SEGURIDAD SOCIAL, SUS RELACIONES CON LOS NIVELES DE VIDA Y LA PRODUCTIVIDAD, (Tesis), Ed. UNAM/Fac. de Economía, México 1962, pág. 19.

(41) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SEGURO SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL, México 1943, pág. 26.

quienes no pueden vivir sin ayuda dentro de la comunidad de que formen parte, contribuye a vigorizar la convivencia y armonía de la sociedad.

Para Beveridge, la asistencia nacional "significa la aplicación de sus beneficios, mediante la prueba de que el interesado lo necesita cuando lo requiere, independientemente de haber pagado o no cuotas; pero que dicha ayuda ha de ajustarse a las circunstancias de cada individuo y debe correr a cargo de la Hacienda Pública. Por último expresa, que la Asistencia es un complemento indispensable de la seguridad social, y que el seguro obligatorio y la asistencia pública cumplen la misión de garantizar, en sus órbitas propias, el ingreso básico para vivir."¹⁴²

El mismo autor, establece los tipos de candidatos para recibir los servicios de asistencia social, que son los siguientes:

1. "Personas que no han cumplido las condiciones de cotización del seguro social para recibir la forma de prestación que necesita, o para percibir el importe total de dicha prestación.
2. Personas que han sido descalificadas del seguro social, por el hecho de rehusar de un empleo conveniente, por despido por mala conducta, o de dejar de ir a un centro de formación profesional, en última instancia pueden aplicárseles sanciones penales.
3. Personas con necesidades extraordinarias tales como aquellas que necesita de una dieta especial o de cuidado personal.
4. Personas cuyas necesidades no puedan cubrir el seguro social, por ejemplo: aquellas que por razón de enfermedad nunca han sido capaces de tener un empleo remunerado o no llegaron a estar asegurados contra la invalidez.
5. Personas que necesitan un suplemento a sus pensiones de retiro durante el periodo de transición."¹⁴³

Por otro lado, la Ley en materia de asistencia social, nos dice en el Artículo 29 que: "El Estado en forma prioritaria debe proporcionar servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida ésta como la célula de la sociedad que provee a sus

142) *Ibidem*, pág. 28.

143) *Ibidem*.

miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en sus formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma por ellos."¹⁴⁴

En el Artículo 30 se señala: "Los servicios asistenciales para el desarrollo integral de la familia, tienen como propósito modificar y mejorar las circunstancias de carácter social y familiar que dificultan al individuo su desenvolvimiento integral, así como auxiliar en cuanto a sus carencias físicas o mentales a las personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja, que no tengan acceso a servicios institucionales, para lograr su incorporación a una vida plena y productiva en sociedad."¹⁴⁵

El Artículo 12 "Los servicios de salud en materia de Asistencia Social, proporcionados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral, son:

- I. Los listados en el artículo 168 de la Ley General de Salud;
- II. La prevención de invalidez y la rehabilitación de inválidos;
- III. La orientación nutricional y la alimentación complementaria a personas de escasos recursos y a población de zonas marginadas;
- IV. La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar;
- V. El desarrollo comunitario en localidades y zonas social y económicamente marginadas;
- VI. La promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez, y
- VII. El establecimiento y manejo del sistema nacional de información básica en materia de asistencia social."¹⁴⁶

Dentro del marco de la Asistencia Social, se encuentran también, las instituciones de asistencia privada que son: "entidades jurídicas

1441 LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL, (Diario Oficial de la Federación, Noviembre 6, 1985), pág. 17.

1451 (Ibidem. pág. 17.

1461 (Ibidem. 18.

que, con bienes provenientes de particulares, que ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiados. El Estado les reconoce personalidad moral y jurídica y capacidad para tener un patrimonio destinado a la realización de sus fines. Esas instituciones pueden ser fundadas en vida de los donadores o por testamento de los mismos. Su administración puede estar a cargo de patronatos, juntas o consejos."¹⁴⁷

Existen instituciones de asistencia privada, de las cuales se dedican a la educación, a hospitales, casas para ancianos, prendarias y de diversos servicios. La mayor parte de ellas son nacionales, pero hay también otras sostenidas por extranjeros (españolas, americanas, inglesas, francesas, belgas, suizas, alemanas, italianas e israelitas).

Luis Leñero, define la Asistencia Social como: "un conjunto de observaciones teórico-prácticas que pretenden reenfocar con un espíritu de actualización y de acción operativa, la identificación y la captación de la problemática central que aparece en el ser humano necesitado de ayuda y de acompañamiento social en vistas a su recuperación y dignificación.

Esta identificación y reenfoco resulta clave en toda la acción consecuente pues, casi siempre el necesitado en extremo ha sido visualizado con un espíritu de compasión y de lástima, o con uno de incomodidad y molestia que delega en las instituciones públicas, o en las personas caritativas, el deber de asumir la responsabilidad de su asistencia."¹⁴⁸

En suma, el concepto de la asistencia social, en su evolución histórica, se ha ajustado a las distintas etapas del desarrollo de la sociedad, ha sufrido modificaciones que han evolucionado desde las concepciones del asilo para peregrinos y campañas contra las pestes, lepra y otras calamidades, basadas en la mística de la caridad. La

147) Secretaría de Salubridad Y Asistencia, MEMORIA DE LA 1ª REUNION NACIONAL DE LA ASISTENCIA SOCIAL, México 1952, pág. 550.

148) LEÑERO Otero, Luis. LA ASISTENCIA SOCIAL RENOVADA, Ed. Trillas, México 1986, pág. 12.

asistencia ha llegado en tiempos recientes a considerarse como uno de los principios de solidaridad y de justicia social, que culminan con el postulado legal de construirse en un derecho de recibir la asistencia.

1.4. LA ARMADA DE MEXICO

La finalidad de este apartado es dar a conocer como se organiza y opera la Armada de México, debido a que poco se sabe de ella, y además que es nuestro sujeto de estudio en la presente investigación.

En el capítulo 5v, se analizará la relación que hay entre el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM) y la Dirección de Seguridad Social de la Secretaría de Marina, para tramitar los asuntos relacionados con las prestaciones que establece la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, con el fin de elevar el nivel de vida y conseguir el mejoramiento físico, moral, cultural, educativo, económico y social de los miembros de la Armada y sus derechohabientes.

1.4.1. FACULTADES DE LA ARMADA DE MEXICO

El Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Armada de México señala: "La Armada de México es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país."⁽⁴⁹⁾

Por lo cual, los miembros de la Armada tienen la responsabilidad de defender los intereses nacionales y vigilar el cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito marítimo y en la protección de las actividades que se realizan en nuestras aguas y litorales.

"Esta misión se cumple a través del fortalecimiento de la soberanía nacional; para ello, lleva a cabo acciones de vigilancia y ejercicio de la jurisdicción militar en las zonas marítimo-costeras

(49) Secretaría de Marina, LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO, Ediciones Ateneo, S.A., México 1990, Artículo 12, pág. 7 y 8.

nacionales. Al mismo tiempo, vigila el uso y aprovechamiento nacional de los recursos marítimos; protege la vida en el mar; reprime el tráfico de estupefacientes y presta auxilio a la población civil en casos y zonas de desastre."¹⁵⁰

La Armada de México ejerce jurisdicción militar en nombre de la Federación, en los mares territoriales, zona marítimo-costera, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataformas continentales, aguas interiores, y vías fluviales y lacustres en sus partes navegables.

En estas áreas el país tiene derechos soberanos sobre los productos renovables y no renovables, y es por tanto, compromiso de la Armada de México mantener la ley y el orden mediante la presencia naval.

1.4.2. FUNCIONES DE LA ARMADA DE MEXICO

Con el fin de cumplir con su misión y con las funciones que tiene asignadas, el artículo 22 de su Ley Orgánica, la Armada de México emplea sus recursos humanos y materiales por medio de unidades de infantería de marina, aeronavales y de superficie para que en forma aislada o conjunta, hagan valer las disposiciones del Estado Mexicano, en el área de jurisdicción, mediante la realización de diferentes tipos de operaciones que a continuación se mencionan:

***Operaciones de Auxilio a la Población Civil:** La Armada de México participa activamente en los operativos de rescate y salvamento de la vida humana en el mar, así como en los de auxilio a la población civil en los casos de siniestros provocados por fenómenos meteorológicos.

En los casos y zonas de desastre se aplica el Plan SM-A de auxilio y ayuda a la población civil, que comprende actividades de vigilancia, evacuación, acordonamiento de áreas dañadas, auxilio médico y distribución de ayuda para damnificados.

150) Secretaría de Marina, LA ARMADA DE MEXICO, México 1992, pág. 23.

Este operativo es efectuado por los Mandos Territoriales correspondientes, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales de su jurisdicción.

Otro dispositivo de auxilio a la población civil es la denominada "Operación Salvavidas", que brinda protección al turismo y se incrementa en periodos vacacionales. Al ponerse en marcha, se emplea un elevado número de efectivos coordinados con unidades de superficie, aeronavales, anfibas, vehículos terrestres y equipos de primeros auxilios, los cuales se distribuyen a lo largo de los litorales nacionales.

Operación de Protección de los Recursos Pesqueros: La Armada de México en coordinación con la Secretaría de Pesca, desempeña esta función en la faja costera, mar territorial y zona económica exclusiva, áreas donde el país tiene soberanía y ejerce derecho sobre los Recursos pesqueros, haciendo efectiva la legislación pesquera del Estado Mexicano.

A fin de evitar la explotación irracional o ilegal de los recursos marítimos, se realizan funciones de policía marítima e inspección a buques pesqueros nacionales y extranjeros.

En la faja costera apoya y escolta a los Inspectores de Pesca en el ejercicio de sus funciones. Establece, además vigilancia continua en los campamentos para la preservación de la tortuga marina y hace respetar las vedas que la Secretaría de Pesca impone para las distintas especies marinas.

Operaciones de Combate al Narcotráfico: Conforme a las directivas emanadas del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas Nacionales (Presidente de la República) y el Alto Mando de la Secretaría de Marina-Armada de México (Secretario de Marina), han girado las órdenes correspondientes para que sus unidades operativas, coordinadas por los Mandos Territoriales correspondientes (comandantes de zonas y sectores navales), participen en la campaña permanente contra el narcotráfico.

Dichos operativos se efectúan en forma unilateral y/o conjunta con el Ejército Mexicano, la Procuraduría General de la República y otras dependencias.

Operaciones de Preservación del Medio Ambiente Marino: En coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y en estricto apego a las disposiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Armada de México, en base al diagnóstico ambiental que se elabora en los principales puertos del país, establece operativos para el control de derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas; control y disposición de desechos sólidos y líquidos de los buques en la mar y recintos portuarios; previene y controla los efectos ambientales en instalaciones marítimas, realiza también, actividades de dragado y tareas de limpieza y recolección en las áreas marítimas costeras afectadas.

Apoyo a otras dependencias: Como parte integral de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Marina-Armada de México trabaja en forma conjunta o coordinada con otras dependencias gubernamentales. Así, su labor no se limita a su área específica de competencia, sino que se expande a otros sectores.

Con el Sector Salud, participa activamente en campañas nacionales sanitarias y de vacunación. Con la Secretaría de Educación Pública lleva a cabo programas de alfabetización para adultos y proporciona apoyo a sus miembros y derechohabientes para los estudios básicos.

También suscribe convenios científicos y culturales con diversas instituciones educativas para llevar a cabo trabajos de investigación.

Y en general, coopera con dependencias públicas y privadas en materia de construcción naval, oceanografía, transporte marítimo, ecología, e investigación entre otras."⁽¹⁾

(1) Secretaría de Marina, LA ARMADA DE MEXICO, Op. Cit. pág. 25-26.

1.4.3. ORGANIZACION DE LA ARMADA DE MEXICO

La organización de la Armada de México se divide en dos secciones; la primera corresponde a la jerarquización del mando y la segunda, a la distribución geográfica.

I. JERARQUIZACION DEL MANDO

De acuerdo con los artículos 92 al 172 de la Ley Orgánica de la Armada de México, establece que para un mejor desarrollo de sus operaciones encomendadas, la jerarquización en esta institución se compone por los siguientes mandos:

El Mando Supremo.- Le corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien dentro de sus facultades tiene la de designar al Alto Mando, los Mandos Superiores en Jefe y a los Mandos Superiores, además de las que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Armada de México.

El Alto Mando.- Lo ejerce el Secretario de Marina, quien es responsable, ante el Mando Supremo, de la organización, operación y administración del poder naval de la Federación.

Los Mandos Superiores en Jefe.- Los de las regiones navales y fuerzas navales.

Los Mandos Superiores.- Corresponden a los comandantes de Zonas Navales y del Cuartel General.

Los titulares de las Regiones y Zonas Navales serán de la jerarquía de Almirante y Vicealmirante del Cuerpo General. Los titulares de las Fuerzas Navales serán de la Categoría de Almirante del Cuerpo que corresponda. Sus funciones son: ejercer el mando militar y el control administrativo, técnico y operativo de las Fuerzas y establecimientos en su jurisdicción.

Mandos Subordinados.- Estos mandos son responsables de unidades administrativas, establecimientos militares y otros que no estén

comprendidos en los mandos anteriores. Ellos ejercen el mando militar y el control administrativo y operativo de las fuerzas y establecimientos a sus órdenes de acuerdo con la ley y reglamentos respectivos.

II. DISTRIBUCION GEOGRAFICA

Para su mejor operación, la Armada de México está organizada en Regiones Navales, Zonas Navales, Sectores y Subsectores Navales, así como por Fuerzas Navales.

1. **REGIONES NAVALES:** "Son áreas geográficas delimitadas por el Mando Supremo, que agrupa bajo su mando a las Zonas, Fuerzas y Sectores Navales que se encuentren dentro de su jurisdicción."⁽⁵²⁾

Las Comandancias de las Regiones son "responsables de prever, planear y revisar las acciones necesarias para garantizar la seguridad y defensa de la soberanía nacional; utilizar racional y prioritariamente los medios y recursos disponibles para solucionar los problemas de la Región Naval; aplicar, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales respectivas, los programas de desarrollo dentro del ámbito de competencia; unificar y fortalecer la doctrina naval y los programas de entrenamiento, y fungir como Coordinadores Regionales para efectos de aplicación del acuerdo bilateral de búsqueda y rescate marítimo."⁽⁵³⁾

Las Regiones Navales tiene su sede en los siguientes puertos:

En el Océano Pacífico:

- Región Naval del Noroeste: en Mazatlán, Sinaloa.
- Región Naval del Oeste: en San Blas, Nayarit.
- Región Naval del Suroeste: en Acapulco, Guerrero.

En el Golfo de México y Mar Caribe:

- Región Naval del Norte: en Veracruz, Veracruz.
- Región Naval del Este: en Frontera, Tabasco.

(52) LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO, Op. Cit. Artículo 25, páq. 19.

(53) Secretario de Marina, Op. Cit. páq. 33.

- Región Naval del Mar Caribe: en Chetumal, Quintana Roo

2. ZONAS NAVALES: "Son áreas geográficas asignadas por el Mando Supremo de la Armada de México, en las cuales ésta ejerce jurisdicción a través de los Mandos Territoriales de las mismas."⁽¹⁴⁾ En cada estado costero de la República Mexicana existe una zona naval, y en total son 17 en el país.

Corresponde a los mandos de las Zonas Navales coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el ámbito de su jurisdicción y competencia, en las acciones tendientes a garantizar la seguridad interior del país.

Las Zonas Navales tienen bajo sus órdenes a los Sectores y Subsectores Navales, Unidades de Infantería de Marina, de Policía Marítima, de Trabajos Submarinos y establecimientos logísticos y de enseñanza que se encuentran dentro de su jurisdicción, así como las unidades de superficie y aeronavales específicamente adscritas a ellas.

3. SECTORES Y SUBSECTORES NAVALES: "Son subdivisiones territoriales de las zonas navales establecidos por el Mando Supremo; los comandantes serán de jerarquía de contraalmirantes del cuerpo general diplomados de Estado Mayor Naval. Existen 13 sectores en los litorales mexicanos, 7 en el Golfo de México y Mar Caribe y 6 en el Océano Pacífico."⁽¹⁵⁾

4. FUERZAS NAVALES Y DE TAREA: "Son organizaciones de unidades de superficie, con carácter de permanentes o temporales. Son permanentes la Fuerza Naval del Golfo y la Fuerza Naval del Pacífico, sus funciones son de adiestramiento y preparación de las unidades asignadas o incorporadas, además de sus funciones operativas.

Son temporales las que se constituyan para cumplir una misión específica no permanente, se denominarán fuerzas de tarea y contarán

(14) LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO, Op. Cit. Artículo 20, páq. 19.

(15) Secretaría de Marina, LA SECRETARIA DE MARINA, ES..., México 1992, páq. 20.

con unidades que se requieran."¹⁵⁶

Para la ejecución de su responsabilidad de vigilancia y preservación de la soberanía nacional en su área de competencia, las Fuerzas Navales cuentan con unidades de superficie (buques) que se agrupan por sus características.

1.4.3.1. INTEGRACION Y CLASIFICACION DEL PERSONAL NAVAL

El cumplimiento de las funciones que la Secretaría de Marina-Armada de México tiene asignadas, exige organizar, adiestrar y equipar a los recursos humanos que la constituyen.

I. INTEGRACION DEL PERSONAL NAVAL

Los recursos humanos están integrados por "Almirantes, Capitanes, Oficiales, Cadetes, Clases y Marinería,"¹⁵⁷ cuyo actuar se ajusta a las normas castrenses, en términos en que lo disponen los artículos constitucionales 13 y 123 fracciones XI, inciso f, y XIII.

"Los recursos humanos se agrupan en unidades navales, aeronavales, de Infantería de Marina, de Policía Marítima, de Defensa de Costa, de Trabajos Submarinos y de Servicios.

Dependiendo de su formación y especialización, el personal se agrupa en Cuerpos y Servicios, constituidos por Núcleos y Ramas. El Núcleo agrupa personal profesional y la Rama al no profesional.

El Núcleo de los Cuerpos está constituido por los efectivos egresados de la Heroica Escuela Naval, y el Núcleo de los Servicios está constituido por elementos profesionales procedentes de las respectivas escuelas de formación de la Armada o de las escuelas o instituciones educativas superiores del país.

1561 LET ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO, Op. Cit. Artículo 32 y 33, pág. 21.

1571 Ibidem. Artículo 94, Pág. 35.

Los Cuerpos que agrupan al personal naval son: Cuerpo General, Cuerpo de Aeronautica Naval y Cuerpo de Infanteria de Marina.

Los Servicios que agrupan al personal naval son: Administración e Intendencia Naval, Comunicaciones Navales, Cultura Física y Deportes, Docente, Electronica e Ingenieros.

El Personal de los distintos Servicios desempeña básicamente las siguientes funciones:

- Ejercer los cargos y comisiones administrativas y técnicas de su servicio y especialidad.
- Realizar las actividades correspondientes a su profesión, especialidad u oficio.⁽¹⁵⁰⁾

II. CLASIFICACION DEL PERSONAL NAVAL

El personal que integran las fuerzas Armadas del país, está agrupado en diferentes categorías, cuya denominación jerárquica varia según pertenezca a la Armada, el ejército o Fuerza Aérea.

En el presente apartado sólo citaremos las siguientes categorías y grados del personal naval, en orden decreciente en la Armada de México:

I. ALMIRANTES

- A. Almirante
- B. Vicealmirante
- C. Contraalmirante

II. CAPITANES

- A. Capitán de Navío
- B. Capitán de Fragata
- C. Capitán de Corbeta

III. OFICIALES

- A. Teniente de Navío
- B. Teniente de Fragata
- C. Teniente de Corbeta
- D. Guardiamarina
 - Primer contramestre
 - Primer Condestable
 - Primer Maestre

1501 Secretaría de Marina, Op. Cit. pág. 38 y 39.

IV. CLASES

A. Segundo Contramaestre
Segundo Condestable
Segundo Maestro

B. Tercer Contramaestre
Tercer Condestable
Tercer Maestro

C. Cabo

V. MARINERIA

A. Marinero⁽¹⁹⁾

1.5. SEGURIDAD NACIONAL.

La seguridad social forma parte de la seguridad nacional. Si se cuenta con un sistema de seguridad social sólido, capaz de amoldarse a los cambios económicos, sociales, culturales y políticos nacionales, se evitan presiones internas por parte de la población civil, al mismo tiempo que refleja una economía estable, con desarrollo y un sistema financiero sano.

En nuestro caso, al hablar de la Armada de México, como una institución de gobierno de carácter militar, nos encontramos que el término de seguridad nacional, se haya relacionado íntimamente con las fuerzas armadas. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en su capítulo 3, apartado 3.2.1., expone brevemente la relación que hay entre el Estado moderno, seguridad nacional, y las Fuerzas Armadas Mexicanas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea); por ello consideramos necesario incluir este concepto, en el presente capítulo.

En el capítulo 2, se explicará de manera más amplia, la forma en que se relaciona la seguridad nacional con el Estado y las fuerzas armadas. Por ahora, sólo citaremos algunos conceptos que se han pronunciado en diversas partes, sobre seguridad nacional.

Cathryn Thrup, nos dice que el concepto de seguridad nacional “surgió por primera vez en Estados Unidos después de la Segunda Guerra

(19) LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO, Op. Cit. Artículo 75, Pág. 36.

Mundial, y desde un principio se vio muy influido por la Guerra Fría y el pensamiento estratégico militar. Posteriormente el concepto cayó en desuso después de la guerra de Vietnam y sólo se menciona de vez en cuando durante el periodo de la distensión."⁽⁶⁰⁾

En la década de los setenta, algunos investigadores estadounidenses trataron de reformular el concepto ampliando la definición, de manera que incluyera aspectos económicos y sociales pero, en lo general, las connotaciones negativas asociadas con el término superaron estos esfuerzos.

El mismo autor nos señala, que el concepto de seguridad nacional "tradicionalmente se refería a las amenazas externas y a la estabilidad de un Estado y por lo tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad en armamento, inteligencia militar, alianzas, contención de las naciones agresoras y estabilidad en la relación Estados Unidos - Unión Soviética. Uno de los problemas de esta definición es que llega un momento en el que a mayor armamento no necesariamente implica mayor seguridad de hecho puede significar menos."⁽⁶¹⁾

En un concepto más amplio, Herrera Lasso define a la seguridad nacional como "el conjunto de condiciones (políticas, económicas, militares, sociales y culturales) necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior."⁽⁶²⁾

Para el Coronel Chileno Alejandro Medina Lois, definió la seguridad nacional como: "la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y

(60) THORP Cathryn L. LA FORMULACION DE LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA LA DEFINICION DE LOS MOVIENTA: EL DILEMA DE LA REDUCCION, Ed. Siglo XXI, México 1990, pág. 97.

(61) *Ibidem.* pág. 98.

(62) HERRERA Lasso H. y González G. Guadalupe. BALANCE Y PERSPECTIVAS EN EL USO DEL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN CASO DE MEXICO, Siglo XXI, México 1990, pág. 391.

espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales."⁽⁶³⁾

La Escuela Superior de Guerra de Brasil define la seguridad nacional como "el grado de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psicológicas y militares proporciona el Estado en determinada época a la nación que jurisdicciona, para la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos o presiones existentes o potenciales."⁽⁶⁴⁾

En la república de Argentina, la Ley de Defensa Nacional, Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, en su artículo 2o. determina que "la seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hayan a cubierto de interferencia y perturbaciones sustanciales."⁽⁶⁵⁾

Robert S. Mc. Namara, enlista los siguientes conceptos que determinan la esencia de la seguridad nacional:

- "La seguridad es un aspecto complejo de la política de las naciones que va más allá de la preparación de las fuerzas militares para el combate.

En consecuencia el problema militar específico es sólo una pequeña faceta del problema de la seguridad, que se traduce en la "política militar".

- El objetivo general de la seguridad es la conservación de la paz y de la independencia y no reposa, ni siquiera primordialmente en las fuerzas armadas, pero sí en el desarrollo político y económico.

- Hay que definir cuáles son los intereses fundamentales y analizar cuáles son los problemas que definen la inseguridad y darles prioridad.

- La verdadera seguridad dimana del progreso económico y social, reclama un equilibrio en el esfuerzo financiero destinado a las fuerzas armadas y a la productividad económica.

- Impone estudiar cómo se manifiestan o manifestarán los conflictos y valorizar exactamente, en cada caso, el papel

(63) CAVALLA Rojas, Antonio. MITOLOGÍA, GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD NACIONAL EN AMÉRICA, Ed. Harla, S.A., pág. 307.

(64) SECRETARÍA DE DEFENSA NACIONAL. SEGURIDAD NACIONAL Y SISTEMA DE PLANEAMIENTO, "SEGURIDAD NACIONAL", Tomo V, México 1960, pág. 24.

(65) Ídem.

que van a jugar las fuerzas armadas en la política de seguridad y las zonas que representan peligros.

- La seguridad supone un mínimo de orden y estabilidad desde que la ley y el orden son escudo tras el cual se puede conseguir el hecho esencial para la seguridad, que es el desarrollo.⁽¹⁶⁶⁾

Por otra parte, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España, define la seguridad nacional como el estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones; y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan a la marcha hacia los más altos niveles de prosperidad cultural, cívico, moral y económico.⁽¹⁶⁷⁾

Para el político belga Joseph Comblin, la seguridad nacional "es la función de un poder nacional fortalecido armónicamente en sus tres expresiones: poder psicosocial, poder político y poder militar. La seguridad nacional reúne en una sola fuerza y un sólo factor los tres componentes del poder nacional: los tres juntos permiten realizar la seguridad nacional."⁽¹⁶⁸⁾

Por otro lado, el concepto tradicional de la seguridad nacional en México, es que: "La defensa de la soberanía, en su definición más amplia, comprende desde el territorio hasta los objetivos que integran el interés nacional y que dan forma y contenido al proyecto nacional."⁽¹⁶⁹⁾

Herrera Lasso, nos dice que la seguridad nacional se refiere a la seguridad de la nación en su conjunto y no sólo a la del Estado o a la del gobierno, si bien es cierto que son éstos quienes tienen la máxima responsabilidad de la seguridad de la nación, como en todo sistema político representativo.

(166) *Ibidem*, pág. 25.

(167) *Ibidem*.

(168) *Ibidem*, pág. 28.

(169) HERRERA Lasso, N. Op. Cit. pág. 393.

Por lo cual, la seguridad de la nación, se centra en la permanencia y el fortalecimiento del proyecto nacional frente a las amenazas externas, ya sean de origen estructuralmente externo o consecuencia de vulnerabilidades internas.

En México, el concepto de seguridad nacional se utiliza a partir de 1983, en su Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, define el objetivo de las funciones de las fuerzas armadas dentro del concepto integral de seguridad nacional como "la defensa de la integridad territorial, de la independencia y soberanía de la nación", aunque también señala que "conforme ha cambiado la realidad, se han transformado las fuerzas armadas del país en forma tal que el papel estrictamente militar que las caracterizó inicialmente se ha visto reforzado por una creciente actividad directamente relacionada con el bienestar de la comunidad. De ahí que, después de la defensa de la integridad territorial, las fuerzas armadas cumplan tareas complementarias dentro del desarrollo nacional, de gran impacto en las áreas con mayores rezagos sociales del país."¹⁷⁰¹

En México el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 ratifica las funciones asignadas a las fuerzas armadas "en la defensa de la soberanía e integridad territorial, así como en el ámbito social, en la lucha contra el narcotráfico, en la participación en desastres naturales y en la defensa del ecosistema."¹⁷¹¹

Además, en este mismo plan se hace mención a un proyecto de modernización del ejército, como es el de "elevar su profesionalización y eficiencia, así como los niveles de vida de los integrantes de las fuerzas armadas y de sus familiares."¹⁷²¹

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, expone las estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional de México; una de ellas se refiere a "coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar

1701 Secretaría de Programación y Presupuesto, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, México 1983, pág. 56.

1711 Secretaría de Programación y Presupuesto, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, México 1989, pág. 11.

1721 *Ibid.*

la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo."

Por último, el mismo Herrera nos dice "que la seguridad nacional va más allá de la defensa nacional, entendida como una función exclusiva de las fuerzas armadas. No sólo no es el concepto de seguridad nacional sinónimo de defensa nacional, sino que tampoco la misión de las fuerzas armadas se restringen al ámbito exclusivo de la defensa nacional."¹⁷³

(173) HERRERA Lasso, N. Op. Cit. pág. 400.

CAPITULO 2

LA SEGURIDAD SOCIAL

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.

Simón Bolívar
Febrero 5, 1819.

El ser humano durante su proceso de vida, desde que nace hasta que muere se encuentra amenazado por dos factores principalmente, los biopatológicos y naturales, como son las enfermedades, accidentes y catástrofes y, por los políticos, económicos y sociales entre los que se encuentra el desempleo, el racismo y la explotación al trabajador.

La vida del hombre y su familia dependen de la actividad productiva que le genere los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (comida, vivienda, vestido y salud), de ahí el temor a sufrir un riesgo que les impida ejercer su actividad. Este temor a correr un riesgo se traduce en inseguridad, la preocupación de la persona en que "por acontecimientos extraños a su voluntad, no pueda satisfacer sus necesidades primarias, llegando inclusive a suprimirlas; y en otro, en la extinción de la vida del individuo, con clara repercusión en la imposibilidad de que su familia pueda satisfacer esas necesidades, si del fallecido dependía económicamente."⁽¹⁾

Este fenómeno de la inseguridad por cuestiones biopatológicas y naturales se origina desde la aparición del hombre en la tierra, primero en forma individual y posteriormente colectiva. Desde las hordas primitivas hasta nuestros días, se ha venido tratando de resolver este problema.

(1) VILLABRIDA L. José Manuel, MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. "CONCEPTOS DOCTRINALES CONTEMPORÁNEOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL" EA. CIEES., México 1984 Pág. 11.

La inseguridad por factores políticos, económicos y sociales se vienen enfrentando desde los primeros sistemas económicos de producción hasta nuestro tiempo, en los que surgen distintas formas de explotación del trabajo, presentándose revoluciones sociales en las distintas épocas en las que se busca el derecho al trato igual de los hombres ante la ley y la demanda de medidas protectoras de la libertad, la seguridad dentro de la sociedad y el trabajo.

A lo largo de la historia se presentan distintas formas de organización para combatir el problema de la inseguridad y del trato igual entre los hombres, trastocando las esferas económica, política, jurídica y social.

A través del desarrollo de este capítulo explicaremos como surge en el hombre la necesidad de tener seguridad, las diferentes organizaciones creadas para dar respuesta a esta demanda, la intervención del Estado en el problema y la consolidación de la Seguridad Social como sistema y parte fundamental de la vida de las naciones.

2.1. LA NECESIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El hombre primitivo se encontraba constantemente amenazado por todo tipo de accidentes, enfermedades y catástrofes naturales que lo podían llevar a la muerte o incapacidad para buscar su sustento personal y familiar. Lo anterior comenzó a perturbarlo y a tomar conciencia de la inseguridad en la que vivía.

Por lo anterior, y debido a su insuficiencia orgánica y psicológica para resolver aisladamente sus problemas y necesidades, se agrupó y organizó para que a través de los lazos de solidaridad se establecieran métodos de auxilio en caso de algún accidente y formas de intercambio de satisfactores y servicios que le aseguraran la subsistencia.

Con la práctica, el hombre analizó que la buena voluntad no era suficiente para enfrentar los problemas en forma conjunta, lo importante era crear una organización permanente donde el individuo se sintiera protegido ante cualquier contingencia, es decir, la seguridad de ser auxiliado por la organización creada, de acuerdo a normas establecidas y, a su vez, hacerse responsable en el cumplimiento de ellas, esto es, hacerse acreedor a derechos y obligaciones.

"[...] la identidad entre la naturaleza y el hombre se manifiesta también de tal modo que la actividad limitada de los hombres hacia la naturaleza condiciona la limitada actitud de unos hombres para con otros. [...] Y, de otra parte, la conciencia de la necesidad de entablar relaciones con los individuos circundantes es el comienzo de la conciencia del hombre, en general, dentro de una sociedad. [...] Esta conciencia gregaria o tribal se desarrolla y perfecciona después, al aumentar la productividad, al incrementarse las necesidades y al multiplicarse la población."⁽⁷⁵⁾

"Lo anterior, convirtió al hombre en un ser social por naturaleza y voluntad propia. El agruparse respondió a un motivo y buscó una finalidad: lograr su bienestar y seguridad mediante el intercambio de satisfactores; lo que convierte a la convivencia en una necesidad fundamental, ello implicó organizarse, determinar normas de convivencia, intercambio de servicios y la división social del trabajo."⁽⁷⁶⁾

2.2. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La historia nos presenta al hombre ensayando distintos procedimientos y diversas formas de organización para hacer frente a los conflictos y lograr sus fines.

(75) MARX Y ENGELS, OBRAS ESCOGIDAS. 'FEUERBACH, OPPOSICIONES ENTRE LAS CONCEPCIONES MATERIALISTAS E IDEALISTAS.' Tomo I, Ed. Progreso, Moscú 1979, pág. 29.

(76) BETTER F. Op. Cit. pág. 9.

La sociedad no se puede concebir únicamente como varios hombres agrupados para cooperar unos con otros, sino implica fenómenos de conducta y de conciencia con fines y medios que buscan la conservación y perpetuación de su grupo con la posibilidad de desarrollarse.

"Cuando se encauzan los recursos hacia los objetivos sociales, de modo racional, es cuando la convivencia y la perpetuación de las tendencias naturales, se convierten en fenómenos políticos, económicos y culturales."⁽⁷⁷⁾

"El hombre cultiva su propia naturaleza cuando las tendencias naturales se convierten en fines conscientes; y cuando intenta procedimientos distintos a los naturales para realizarlos mejor."⁽⁷⁸⁾

Persigue como fin consciente, una organización adecuada mediante el poder resultante de la unión con otros hombres, con el fin de conservarse. En la búsqueda de esa organización los conflictos comienzan a reproducirse y su desarrollo a llevado a las comunidades a plantearse y replantearse su organización, ya sea en forma pacífica o violenta, estableciendo normas que permitan la realización de una mejor convivencia.

Durante el proceso de organización, es necesario destacar, como lo menciona Feuerbach, se tenga que pasar largo tiempo antes de poder agruparse debido a la formación de grupos contradictorios con intereses diferentes. Sobre todo con el proceso de desarrollo económico se ven formando grupos con intereses distintos. "Los diferentes individuos solo forman una clase en cuanto se ven obligados a sostener una lucha común contra otra clase, pues de otro modo ellos mismos se enfrentan los unos con los otros, hostilmente, en el plano de la competencia."⁽⁷⁹⁾

Dentro de este contexto, donde resultan grupos afectados por el desarrollo económico, se han creado en el núcleo de las organizaciones distintas instituciones para enfrentar la inseguridad, como son: la

(77) Secretaría de la Defensa Nacional, SEGURIDAD NACIONAL Y SISTEMA DE PLANDO, Op. Cit. pág. 10.

(78) *Idem.*

(79) MARX Y ENGELS, Op. Cit. 64.

caridad, la beneficencia, la asistencia, la previsión social del trabajo y los seguros sociales, antes de llegar a la seguridad social.

Cada una de ellas nació como respuesta al momento histórico y a la experiencia con la que se contaba, con el propósito de superar las ventajas de su antecesora y responder adecuadamente a su nuevo objetivo y necesidades.

"La experiencia contesta así: cuando una solución pierde o está en peligro de perder los medios diversamente adecuados para la vida, la colectividad entra en crisis, rompe la rutina, moviliza los recursos del grupo para crear otra nueva solución o comportamiento; [...] por una nueva forma de vida."⁽¹⁰⁾

Cabe resaltar, que la seguridad social actual no suprimió la caridad, la beneficencia o la asistencia, ni la previsión social del trabajo, ni los seguros sociales, pues subsisten todavía como medidas residuales o complementarias de seguridad social en cada sistema nacional. La Seguridad Social se nutrió de ellas para formar su propia manera de ser como forma colectiva de vida.

2.2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Al ser estructurada la "polis" griega, tanto Platón como Aristóteles -Platón dentro de su Utopía, busca frente a la mala organización política y social, un remedio contra los males sociales, y en "Las Leyes" indica la unificación de los beneficios de la propiedad privada- se preocupan por la creación de un organismo encargado de proteger a la sociedad contra los riesgos sociales.

Los griegos consideraban la seguridad, como el principal objetivo de los hombres, y por lo tanto, se preocupaban por combatir la inseguridad derivada de causas específicamente biológicas. Estos tomaron conciencia de que no podían conocer de antemano cuándo llegaría el momento de encontrarse en desgracia. Por ello idearon la forma de

(10) RAMOS Álvarez, Oscar G. Op. Cit. pág. 121.

auxiliarse mutuamente en esos eventos difíciles: crearon un fondo común de contribución voluntaria, del que recibirían ayuda.

Esa forma original del mutualismo pasó como herencia de la Grecia Clásica a Roma. En esta última se crean las "Fraternidades Solidarias" y la "Ayuda Mutua", consideradas ya asociaciones profesionales, constituyéndose los collegia y los sodalitia quienes tenían a su cargo el entierro de sus miembros, motivo por el cual se les conoció como sociedades funerarias. La ayuda fue ampliada después a un pago global a los familiares del socio muerto, presagio del importe de una póliza de seguro de vida moderno. Ambas formas de socorro mutuo persistieron en España aun durante la Monarquía Visigótica y cuyo vestigio se pierde con la invasión árabe.

Posteriormente el mutualismo se desarrolló en compañía del advenimiento del cristianismo. Con él se comenzó a difundir y proclamar la igualdad de origen, naturaleza y destino humano. Se propagan los conceptos sociales de amor, misericordia y caridad como reconocimiento del derecho del pobre para ser tratado de la misma forma que el privilegiado. Surgió así el sentimiento de la igualdad de los hombres y con ello la Beneficencia.

Estas eran virtudes que muy pocos estaban dispuestos a ejercitar. Se traducía en un acto sentimental, filantrópico o banal, que quedaba a la absoluta voluntad del dador, era unilateral o esporádico, no respondía a un sistema definido; el monto, la clase del beneficio y la elección del beneficiario eran decididos por el donador, que ninguna obligación tenía de ayudar, ni derecho de exigir algo a cambio. Era una invitación a las conciencias: "más bienaventurado es dar que recibir".

Más tarde la beneficencia reunió a particulares organizados, que en el fondo querían hacer caridad, pero en una forma que no ofendiese a la dignidad. La donación se volvió un tanto impersonal; la administración privada de los recursos permitía la relativa incógnita del donador, y además atraía a un número mayor de donadores de muy diversa potencialidad económica, a veces con alcance internacional. Lo

anterior ofrecía un mayor volumen de recursos y una acción más difundida y metódica, así como escoger con algún sistema al sujeto beneficiario, e imponer los requisitos que juzgare necesarios para recibir los beneficios.

A partir del medioevo y con la experiencia del mutualismo y prácticas de asistencia, se crearon las asociaciones de protección a la infancia, de dignificación a las jóvenes caídas en prostitución, de auxilio a damnificados afectados por catástrofes, pro-escuelas, entre otras.

Las sociedades de protección de la época feudal, fueron fundadas con base en la caridad cristiana y organizadas por diversas órdenes religiosas, siendo de gran importancia para la sociedad. Es en la Edad Media cuando surgen los monasterios que, inspirados en la palabra del "Sermón de la Montaña", se encargan de la organización y atención de los hospitales, orfanatos, incrementándose el número de organizaciones de asistencia familiar, instituciones de rescate de prisioneros, a la creación de escuelas y fundaciones de diversa índole, todas ellas creadas por el Derecho Canónico, el altruismo practicado por aquel entonces.

Asimismo el mutualismo maduró, se diversificó y perfeccionó en esta época con la creación de cofradías y gremios que con la asistencia y labor conjunta de la caridad, dan como resultado el sistema medieval de asistencia social.

Las cofraternidades fueron los antecedentes directos de los sindicatos contemporáneos, y estos siguen practicando el mutualismo. Podría decirse que las asociaciones mencionadas fueron sociedades mutualistas de seguros.

Oscar Gabriel Alvarez nos señala: "Fue el seguro el que transformó la práctica y la teoría del mutualismo, más bien, el que produjo un tipo específico de mutualismo"⁽¹⁾

(1) RAMOS Alvarez, Oscar G. Op. Cit. pág. 125.

En la primera etapa del Renacimiento en España, Luis Vives habla de un plan de asistencia organizada que sugiere que las obras públicas pueden constituir una fuente de ocupación para la subsistencia. Es en esta época cuando los monarcas españoles Carlos I y Felipe II combaten la mendicidad y, en 1555 las Cortes de Valladolid solicitan a un encargado, buscar ocupación remunerativa a los que carecían de ella, el llamado "Padre de los Pobres". El rey mismo ya se ocupaba de las rentas vitalicias, de seguro de incendios, de la pensión de invalidez para los militares y huérfanos de los muertos en campaña, con ello se comienza a vislumbrar la intervención del Estado en materia de seguridad social. Más tarde el Estado se encargará de la protección y tutela de los débiles, la protección del indigente, el alivio de las miserias y la defensa contra los abusos de los poderosos, funciones todas de carácter netamente social.

Al descubrirse América, las instituciones de protección social españolas son implantadas en el Nuevo Continente. En las Leyes de Indias, encontramos el legado de España a los pueblos aborígenes en materia de protección, siendo muy notable la labor de los frailes misioneros Fray Pedro de Cante, Fray Vasco de Quiroga y Fray Juan de Zumárraga, quienes lucharon por dar un mejor nivel de vida a los habitantes del Nuevo Mundo.

Simultáneamente, en Europa se inicia la formación del Derecho Mercantil, aparece una forma de seguro de riesgos que sería el fundamento del seguro privado y que una vez perfeccionado por la técnica actuarial y la estadística, será aplicado a los sistemas de Seguro Social.

Ciertos registros de viajes de naves y carevenas permitían predecir con mucha aproximación quienes o qué proporción llegaría a su destino. Suministraban mediante el cálculo la probabilidad del buen o mal éxito. Con base a este cálculo se dió un margen pequeño de recuperación para aquellos que sufrieran un daño, esto es, el pago de una cantidad única o periódica de dinero por parte de los miembros para

formar un fondo común manejado por la mutualidad, del que se tomaba lo necesario para pagar el daño sufrido, en la medida en que hubiere sido tasado de antemano.

Esa cantidad mínima, única o periódica se llamó prima. La cantidad en que se estimaba previamente el daño económico que se podía sufrir fue el interés asegurable; la suma pactada como indemnización era el beneficio y beneficiario la persona que debía recibirla, esta podía ser la misma que solicitaba la protección (solicitante o tomador) o ser una persona distinta. Quien administraba el fondo y aceptaba el pacto era el portador.

La causa del posible daño era el riesgo. La realización del riesgo fue el siniestro. Posteriormente se contempló que la causa podría recaer sobre las cosas o sobre las personas; estos eran los asegurados, lo mismo por la integridad corporal o la salud de la gente (seguros de vida, de invalidez, de enfermedad, etc.), que por el interés económico de los objetos o de las acciones humanas (seguro de incendio, daños, etc.).

El documento donde constaban los términos del pacto se denominó póliza, resultado de una idea concatenada e inteligente de los hombres para colaborar todos e indemnizar los siniestros de los miembros del grupo.

Las variadas exigencias humanas hicieron brotar diversos tipos de cooperación, por ejemplo, los fondos de previsión mutua como cajas de ahorro, cajas de previsión, fondos de auxilio. Producto todas del sentido por mantener la vida en forma productiva, por aspiraciones comunes.

Esas cajas y fondos fueron la base y la fuerza de grupos que lucharían más adelante contra el fenómeno del desplazamiento del hombre por la máquina. La Revolución Industrial en suma.

En 1601 Inglaterra dicta la primera Ley Nacional, llamada "Ley de Pobres" (English Poor Law), ocupándose del adiestramiento profesional, del suministro de trabajo y de asistencia médica, esta es quizá la primera responsabilidad del Estado para con los sectores más débiles.

Al crearse la gran industria, surge, alrededor de las ciudades, el suburbio que aparece en torno a la factoría, formado por el conjunto de las casas pobres de los trabajadores. La miseria y la pobreza de esta época adquieren un grado nunca visto y la previsión individual se vuelve insuficiente. Surge así el desarrollo de los postulados sociales originados ante la desilusión que el Estado Liberal y el Constitucionalismo producen entre las masas económicamente débiles, y por consecuencia, desvalidas. En esta época es cuando se inicia la presión de los trabajadores para que los riesgos y enfermedades profesionales sean cubiertos por el patrono, señalando además que el salario no debe estar sujeto al juego de la oferta y la demanda. La idea de empresa exige un equilibrio entre el capital y el trabajo, así como entre los intereses de trabajadores y empleados.

Aparentemente el Estado había logrado una forma eficaz y completa de auxilio. Pero las guildas, las uniones y los sindicatos de trabajadores, con sus cajas de ayuda mutua, que operaban en el campo específico de la producción, pusieron de manifiesto cierto olvido de la asistencia a quienes representaban la fuerza activa de la población. Por el hecho de recibir un salario se les marginaba de toda ayuda, no obstante que la presencia de la máquina y el avance incontenible del industrialismo, hacían de su medio de vida el más expuesto a los riesgos. De esta forma se desatendía a los grupos con más graves exigencias humanas, donde existía una conciencia aun más vigorosa de la solidaridad, de la fuerza y de los males comunes: la fábrica, la mina y el barco. Asimismo se pensó que los dueños de capital podrían darse auxilio por sí solos.

"La utilización de las máquinas generalizó los accidentes de

trabajo y las enfermedades. Por otra parte, apareció el mal del capitalismo: el desempleo.⁽¹²⁾

La reacción de los trabajadores ante esta situación consistió en dos movimientos: la destrucción de las máquinas y el sindicalismo. El primero se realizó al ver el obrero en las máquinas el origen y medio de su explotación; el segundo movimiento fue la organización. Las agrupaciones obreras surgieron bajo la bandera del socialismo, el anarquismo, el marxismo y la doctrina social católica. En 1869 se creó la Asociación Internacional de Trabajadores. Los sucesos de la comuna de París en 1871 sirvieron para confirmar que los trabajadores estaban inconformes e inquietos.

Ante estos acontecimientos, algunos empresarios comenzaron a preocuparse por mejorar las condiciones de vida de los trabajadores mediante la entrega de bonos o compensaciones salariales a los obreros con familia. Por su parte el Estado modificó su postura de abstencionismo por la de intervencionismo.

La legislación del trabajo había nacido en Inglaterra en 1791, con la primera Ley de Fábricas, que pretendía acortar la jornada del menor. Esta ley daría lugar a los "códigos del trabajo", en los que quedaban mejor definidos los derechos de los obreros.

Esto condujo a la idea y a la definición de la responsabilidad del patrón por los infortunios de los hombres, mujeres y niños trabajadores. La Previsión Social del Trabajo.

Las instituciones de protección antes mencionadas resultaban ya insuficientes frente al cúmulo de necesidades, a la extensa pobreza y el desamparo.

En 1870 la mayoría de los europeos vivía en el campo, la mayor parte de ellos no se preocupaba de la política; la mayoría era analfabetos con una vida de extrema austeridad que podía terminar con

(12) HELLOR Henri, Manuel. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DESARROLLO DEL CONTINENTE AMERICANO Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. CIEES, México 1982, pág. 48.

una muerte temprana a causa de enfermedad o del hambre. En las ciudades la tasa de mortalidad superaba la de natalidad, y si en ella se mantenía la población era únicamente mediante la importación de habitantes.

Existía un abismo enorme entre el mundo de los ricos y el mundo de los pobres. Los enormes ejércitos de trabajadores eventuales sin empleo, de sirvientes de sirvientes, de costureras hacinadas en una habitación.

En los países más ricos existía algún tipo de asistencia pública, ya fuera a través de la Iglesia o a través de instituciones tales como el "English Poor Law".

En todos los lugares, la gente dependía de sus familias o de los sacerdotes. A medida que las ciudades iban creciendo, los recursos de ambos tipos de instituciones se hacían cada vez más escasos.

Hacia 1900 esta Europa sufrió una transformación notable. Se produjo una gran huida de la tierra hacia las ciudades. La falta de mano de obra obligó a subir los salarios. Las invenciones y descubrimientos fueron modernizando las ciudades y el campo, la medicina, la educación, los vehículos la imprenta, todo ascendió a un nivel de desarrollo notable. La prosperidad de finales del siglo XIX debió sus orígenes al liberalismo.

En materia económica, los liberales tenían una actitud tajante, querían que la mano de obra fuera libre para comprarse o venderse según las circunstancias. Las ideas liberales se extendieron por toda Europa, arraigándose más en unos países que en otros, encontrando oposición con las ideas conservadoras. El boom económico les dio fuerza pero fueron

perdiendo terreno al presentarse la depresión de finales del siglo XIX en países como Bélgica, Gran Bretaña, Alemania, Rusia y Francia.

Dentro de esta tensión el conservadurismo se fue desarrollando para ganar adeptos en masa en la mayoría de los países, los conservadores abrazaron concientemente la causa campesina: la protección para la agricultura. En 1880 los gobiernos hablaban de imperio, Proteccionismo y Religión. En Alemania, Bismarck aprovechó su mayoría para promover proyectos de asistencia social sufragados por el Estado -los primeros en Europa- que compensaran a la clase trabajadora en caso de enfermedad y vejez.

Para el 17 de noviembre de 1881, el emperador Guillermo I de Alemania, a iniciativa de su canciller Otto Von Bismarck, envió al Reichstag su mensaje sobre los seguros sociales para ser aprobadas con posterioridad las leyes del seguro de enfermedad en junio de 1883, el seguro de accidentes de trabajo en 1884, y el seguro de invalidez y vejez en 1889.

"La singular política del canciller alemán tenía como marco los conflictos con la burguesía y la detención del movimiento obrero revolucionario, sin dejar de reconocer el socialismo de cátedra y las propuestas de Lassalle"¹⁸³

Lo anterior fue producto de la experiencia de la guerra Franco-prusiana de 1870. Las guerras causan un impacto en las aspiraciones sociales. Las guerras no podían generarse sin soldados aptos, y la producción bélica no podía acelerarse con trabajadores inquietos y débiles.

"Bismarck se opuso a un desarrollo liberal de la situación política en Alemania y, tal vez precisamente por esa situación, pugó por lograr la paz social [...] quería menoscabar considerablemente en

183) PAGARINI, MARIO O. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL ESTADO MODERNO. "LA EXPERIENCIA DEL ESTADO BENEFICENTE: LOGROS Y DEBILIDADES." Ed. F.C.E., México 1992. pág. 19.

la legislación del seguro, la idea de los beneficios que podían surgir de las cotizaciones de los propios asegurados (...) en realidad quería crear pensionados del Estado."⁽⁸¹⁾

Así surge el seguro social, distinto al seguro privado, el primero recoge y utiliza parte de la técnica financiera del segundo. Los seguros sociales a diferencia de los privados, son obligatorios. El seguro privado pasa a ser complementario del obligatorio. El seguro obligatorio protege a los trabajadores de los diferentes siniestros que se producen como consecuencia de su exposición al riesgo, ya sea de enfermedad, accidente de trabajo, invalidez o vejez. La finalidad del seguro social no es el lucro a diferencia del privado. En el seguro privado el precio del aseguramiento, es decir la prima, está a cargo exclusivo del asegurado, lo que no ocurre normalmente con el seguro social cuyo costo se distribuye entre el trabajador, el empresario y el Estado.

El seguro social no se limita a la reparación económica, sino une a esta la preservación de la salud. El seguro social no beneficia solamente al individuo, sino se extiende también al núcleo familiar.

El ejemplo de Alemania es rápidamente seguido en Europa por Austria, Hungría, Dinamarca, Suecia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido, Rusia, Rumanía y Francia. Para 1910 estos países ya habían consolidado su seguro social.

En América la primera legislación sobre seguros sociales fue promulgada en Chile en 1924 en la cual se introdujo el seguro social de enfermedad, maternidad, invalidez y muerte. Posteriormente en Canadá, Ecuador, Bolivia, Estados Unidos, Perú, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Paraguay y en México en 1943.

En Asia, la primera legislación de seguros se dio en Japón (1922), enseguida la de Afganistán; en África la de Argelia y posteriormente la de Marruecos.

(81) CORG Haverortate, REVISTA INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, núm. 4/85 Ed. AISS, Argentina 1985, pág. 469.

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, las grandes potencias se vieron precisadas a tomar medidas en apoyo de la seguridad social, como un remedio para cubrir las necesidades de quienes sufrieron los estragos de la contienda; y así, en la Carta del Atlántico suscrita el 14 de agosto de 1941, por el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt y por el primer ministro de Reino Unido, Winston Churchill, se expresó la idea de la seguridad social en sus múltiples perfiles y proponer a todas las naciones la cooperación más completa en el campo económico para fortalecer el principio de la paz universal como el camino que aseguraría la vida humana en el interior de los países.

"Esa forma de auxilio (obligación en la ley o contrato) creció poco a poco en tres aspectos:

- a) Se extendió a otros infortunios distintos de los llamados riesgos profesionales.
- b) Amplió los beneficios relativos a cada infortunio.
- c) Cubrió en ciertos casos a los familiares del trabajador o a quienes dependían económicamente de él, esto es, alcanzó a nuevos sujetos."⁽¹⁰⁵⁾

El 5 de julio de 1948 se promulgaron en el Reino Unido cinco importantes leyes que trataban, respectivamente el seguro nacional, los accidentes de trabajo, el seguro nacional de sanidad, el cuidado de la infancia y un plan de asistencia nacional para desvalidos.

"Estas cinco disposiciones legales constituyen en su conjunto una verdadera carta de seguridad social, abarcando por primera vez a toda la población en los beneficios y servicios."⁽¹⁰⁶⁾

La más importante de las cinco leyes es la del Seguro Nacional. Esta ley contemplaba un amplio sistema nacional de seguros que comprendía pagos monetarios como subsidios por desocupación, subsidio de enfermedad, maternidad, viudez, tutela y defunción, así como pensión por retiro. Se actualizaron las leyes relativas al seguro de

(105) RAMOS, Alvarez, Oscar G. Op. Cit. pág. 124.

(106) VILLAGOROSA L. José Manuel, Op. Cit. pág. 14.

desocupación, seguro nacional de sanidad, pensiones contributivas por orfandad, vejez y viudez.

Es de importancia resaltar en este contexto, el trabajo de William Beveridge en el que señala que deben combatirse cinco males en toda sociedad: la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad.⁽¹⁷⁾

No se puede suprimir la indigencia si todo el que quiera trabajar está expuesto a accidentes eventuales y desgracias que pudieran interrumpir sus ingresos. Deben tener siempre los ingresos necesarios para hacer frente a todas sus responsabilidades, por ello propone el asegurar un ingreso mínimo y el seguro social que abarque a la familia.

Para el caso de las enfermedades propone que se implente un amplio servicio médico que abarque toda clase de cuidados médicos en el hogar y en el hospital, cubierto a través de una aportación previa semanal.

Para William Beveridge es de suma importancia combatir la ignorancia a través del perfeccionamiento de la educación incrementando el número de escuelas y el nivel de estas, asimismo elevando la edad escolar. Con ello se concede mayores oportunidades, mayor igualdad en la educación, prescindiendo de las circunstancias de clase o de familia.

El enfoque que se le da a esta estrategia es motivo de tenerse en cuenta, ya que significa el aprovechamiento de los talentos de una población en beneficio de la misma, una realización en su vida, proporcionándole un estado de felicidad, asimismo es de beneficio en la productividad y economía de la nación. Por ello incluye también a los viejos y no compete únicamente a los jóvenes.

Otro problema que debe combatirse son las malas condiciones de vida que surgen al no planear bien las ciudades. No se planea el crecimiento de estas, el sitio donde deben colocarse las fábricas,

(17) WILLIAM BEVERIDGE. LAS BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A., México 1967, pág. 22.

viviendas, tiraderos, etc. En suma, no se planea la adecuada utilización del suelo.

Destruir la ociosidad es asegurar a cada ciudadano una oportunidad razonable de realizar un servicio productivo y de ganar dinero de acuerdo con el servicio que realice. Significa el mantenimiento de la ocupación de la mano de obra y de nuestros recursos.

Para combatir los problemas arriba señalados propuso tres estrategias, primera: conservar las libertades de palabra, escritura, estudio y enseñanza, asociación, el fundar nuevos partidos, escoger la ocupación que uno quiera y el de gastar los ingresos personales. Segundo: utilizar los poderes del Estado hasta donde sea necesario, y por último, realizar cambios en la maquinaria del gobierno para la ejecución de nuevas tareas.

Las diferentes legislaciones y regimenes de seguros sociales varían de acuerdo a su establecimiento y operación, de acuerdo a los procesos políticos y económicos del país que se trate. La protección y la forma de financiamiento varía en todos ellos.

"Algunas legislaciones utilizan la expresión de seguros sociales pero en realidad cuentan con coberturas muy amplias y pueden estimarse que son las genuinas precursoras de los sistemas que después se han denominado de Seguridad Social, como es el caso de Nueva Zelanda.

En otros países su ley comprendió exclusivamente un régimen de protección a la población amparada con pensiones en caso de vejez y desocupación, por lo que de hecho no corresponde a la seguridad social."¹⁸⁸

De estas relaciones económico sociales depende la estabilidad del Poder Público. Ernest Renan indica "...si a los individuos, ya sea por falta de capacitación o de desarrollo intelectual, no les es posible practicar la previsión, el Estado tiene la misión de imponerla, ya que

188) *Ibídem.*, pág. 47.

éste representa al pueblo que dirige, y por lo tanto es deber suyo el suplir a los individuos en todas aquellas obras para las cuales son insuficientes los esfuerzos aislados."¹⁹⁹

El Estado fue ampliando sus formas de auxilio y paralelamente a ello fue incorporando a la Norma Jurídica el derecho y la obligación de recibir los beneficios de este auxilio.

Lo anterior refleja un cambio de actitud del Estado en su devenir histórico. La seguridad social comprende ahora un elemento de suma importancia de su política. Con ello no se obtuvo únicamente la transformación de las condiciones de un pueblo, sino que tuvo que abordar los métodos adecuados para cumplir esas funciones y evitar los mayores conflictos o motivos de fricción entre los directamente interesados en el sistema, así como conseguir los mayores beneficios para las partes, si fuere necesario con la imposición de normas.

2.3. EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Con el surgimiento de la división del trabajo, se busca al mismo tiempo la distribución equitativa de la riqueza, pero esta no se da, la desigualdad es tanto cuantitativa como cualitativa. Se crean grupos que acumulan bienes, riquezas y se van adueñando del trabajo de los demás acentuando cada vez más la profunda desigualdad entre ellos.

"La división del trabajo lleva aparejada, la contradicción entre el interés del individuo o de determinada familia y el interés común de todos los individuos relacionados entre sí, interés común que no existe, ciertamente, tan sólo en la idea, como algo general, sino que se presenta en la realidad, como una relación de mutua dependencia de los individuos entre quienes aparece dividido el trabajo. (...) a base de los intereses de las clases hay una que domina sobre todas las demás."²⁰⁰

¹⁹⁹ GONZALEZ, Díaz Lombardo, Francisco, Op. Cit. pág. 20.

²⁰⁰ Ídem. pág. 31.

De esta forma, los intereses de unos cuantos que son los que tienen una mayor influencia material y económica sobre la colectividad, son los que se toman en cuenta, siendo satisfechos preferentemente sus intereses que los de la mayoría. Este grupo se pone a la vanguardia de la sociedad, toma la batuta de su dirección y va a crear todos los mecanismos políticos, económicos y jurídicos para perpetuarse en el poder y perpetuar la organización política creada, velando por la colectividad, dándole los servicios mínimos de seguridad y asistencia para mantenerla como una fuerza de trabajo a su servicio y evitar el menor número de conflictos que le pueda crear. Es así como comienza a surgir el Estado.

"El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera a la sociedad (...). Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjugarlos. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del "orden". Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado."¹⁹¹¹

El fenómeno social de desigualdad se acentúa con el desarrollo del Estado Liberal, el cual tuvo que intervenir en la esfera social presionado por las luchas obreras que exigían el derecho a la participación de las mejoras sociales. Tenía que dar mayor énfasis a la ley, hacia toda la sociedad y no solamente a determinados grupos.

Con el fin de conseguir el orden, se crearon normas y se establecieron sanciones para aquellos que las violaran. La organización

¹⁹¹¹ MARX Y ENGELS, OBRAS ESCOGIDAS. "EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO." Tomo. II, Ed. Progreso, Moscú 1979, pág. 275.

toma en cuenta la posibilidad de una conducta contraria al orden, y admite como hipótesis dentro de la misma norma la conducta de los miembros organizados para restaurarlo, con la posibilidad misma de mejorar, convirtiéndose así en organizaciones políticas, ordenadas normativamente, orientadas a conseguir la conservación, perpetuación y mejoramiento material y de convivencia.

Estas normas y la nueva organización se plasmaron en un documento denominado Constitución Política, que a su vez, quedó en manos de una figura jurídica encargada de hacerlas cumplir y a la cual denominaron Estado de Derecho. Para hacerlas cumplir se creó un cuerpo gubernamental y diversas instituciones compuestas por miembros de la misma sociedad encargadas de materializar los propósitos por los que fue creado el Estado. Esto es lo que conocemos como Administración Pública y es la encargada de velar por el bienestar de la sociedad.

"La diferencia fundamental entre la administración pública y privada, es que la primera está obligada a considerar como primordial el interés y el beneficio del público; mientras que los organismos privados se preocupan sobre todo por el beneficio de ellos mismos."¹⁹²¹

Estas funciones, propias de toda organización política, son las que conocemos como: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. De esta manera el orden se plasma en la norma y se convierte en derecho y es a través de él como los hombres crean un mecanismo que les da seguridad.

Toda organización se significa por una conducta recíproca que se ordenó normativamente en vista de los fines.

Tales fines se logran mediante el derecho y sus supuestos, a saber son:

1. La concepción de que todos los hombres son iguales.
2. La posibilidad de elevar sus particularidades a normas generales de conducta.

1921 HERNÁNDEZ Colín, Agustín. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PROFESIONAL EN EL TRABAJO SOCIAL. Ed. INAP., México 1989, p. 9.

3. Al ser fijada la norma general, la necesidad de individualizarla en forma justa.

4. Admitida la justicia, asegurar el orden general que la supone por la acción."¹⁹³

El Estado resultó de la integración de un solo centro de conducta colectiva para establecer y asegurar el derecho, recibiendo la capacidad de ejercer la coacción legítima y las funciones políticas para mantener el orden.

La respuesta a las demandas de seguridad social se incorporaron a este orden normativo, en virtud de que son de interés para todos los miembros de la sociedad.

El Estado a través del gobierno vigilará y realizará el ejercicio de la soberanía, los derechos individuales y generales, la representación política de la sociedad, la división de poderes, el Estado de Derecho y su personalidad jurídica

"La personalidad jurídica va orientada a una serie de hechos tales como: la multiplicidad de hombres, de intereses comunes, de bienes y, además organización, formalización, conciencia y voluntad recíprocamente condicionada, todo lo cual tiene un sentido único, el de los fines comunes que permitan la formalización unificante de la representación, sujeta a derechos y obligaciones, asegurados con la sanción."¹⁹⁴

Por otra parte, el derecho se encontró con una realidad a normar, y esta fue la concurrencia de distintos actos humanos orientados por fines comunes a otros en los cuales el derecho tiene que intervenir en la medida del interés de cada integrante. Este complejo de actos unificados por su sentido, hubo también de personalizarse, es decir, de representarse como una unidad. De tal forma que se crean los mecanismos para captar nuevas necesidades de los grupos que se dan dentro de la colectividad y se canalizan por las instancias de los poderes

193) Secretaría de la Defensa Nacional, Op. Cit. pág. 11.

194) Secretaría de la Defensa Nacional, Op. Cit. pág. 12.

respectivos (Ejecutivo, Legislativo / Judicial) y se les da con carácter de beneficio general.

2.3.1. CONSOLIDACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A PARTIR DEL ESTADO LIBERAL.

En las postrimerías del siglo XX es visible el agotamiento del Estado Liberal Burgués, caracterizado por excluir de la política a los sectores populares y de abstención en las actividades económicas reguladas por el mercado. Las revoluciones en contra del Estado Absolutista produjeron una separación entre Estado y Sociedad Civil dejando a cargo de esta la administración de necesidades basadas en la responsabilidad individual. La actitud del Estado era mantenerse expectante del mercado libre y autónomo, y representante del interés general para garantizar el orden social a partir de esa neutralidad. Esta era una actitud aparente, ya que se apreciaba su inclinación a los intereses de la clase burguesa. Su intervención era en forma indirecta sobre la propiedad privada, prevención de las organizaciones obreras, regulación en el acceso a la tierra, ayuda a los pobres limitada a manera de mantener la fuerza de trabajo.

El surgimiento de movimientos obreros por la búsqueda de la integración política de los sectores populares provocaron profundas mutaciones en la posición del Estado frente a los nocivos efectos sociales del mercado "autorregulado". Este sistema ya no era capaz de procurar una legitimación del sistema con base en la justicia. Se comienza a desarrollar un proceso de afirmación de los derechos sociales que se consolidarán en la constitución de los derechos humanos. Las aspiraciones de bienestar y justicia social se consolidan, quedando amparadas por los ordenamientos jurídicos.

A partir de este momento, el Estado de Derecho conocerá una notable evolución del Estado Liberal al Estado Social. Este último aparece como responsable de la corrección de las desigualdades sociales y culturales. El Estado ya no puede ser indiferente a un orden

económico que priva a una buena parte de los miembros de la sociedad de los beneficios de la producción y procurará realizar objetivos de justicia social, haciendo efectivos los nuevos derechos sociales.

"La pobreza es tomada como un problema del todo social y, consecuentemente, la responsabilidad se desplaza del individuo a la sociedad. Aunque el daño es individual el riesgo se somete a la sociedad en donde se reparten los costos. El cálculo de probabilidad y otros saberes científicos configuran a la población en su conjunto como objeto de estudio o actuación [...] Lo calculable de los riesgos y la construcción de los elementos colectivos de satisfacción, facilitan la concepción y la medida de la responsabilidad social. Con la socialización se puede dominar lo indeterminado del futuro, posibilitándose la previsión del porvenir. La racionalidad que vincula el riesgo, el daño individual y el costo socializado informa la técnica del seguro social que protagonizará la primera política social." (9)

Con el desenvolvimiento del Estado Social se habla de la evolución del Estado de Derecho, esto se debe a la división de poderes, la subordinación al imperio de la Ley (cuya fuente se encuentra en órganos representativos de la voluntad mayoritaria) y la garantía de las libertades civiles y políticas. El Estado Social de Derecho se hace cargo de la complementación entre los principios de libertad e igualdad.

La crisis de 1929 hace patente que la producción no puede ser manejada en exclusiva por el mercado y se exige del Estado el abandono de su papel de mero protector de las reglas para hacerse parte del juego, participando como autoridad en la economía.

2.3.2. EL ESTADO BENEFACTOR Y LA SEGURIDAD SOCIAL

El conjunto de instituciones correspondientes a la política social que intentan articularse con el régimen de acumulación imperante en el

(9) PAGARINI, Mario O. Op. Cit. pág. 17.

capitalismo occidental después de la Segunda Guerra Mundial, producto del Estado Social y el neocapitalismo de organización, conforman el Estado Benefactor.

"Esta forma de Estado se rigió bajo los principios de la teoría económica de Keynes, los cuales suponen un conjunto de mecanismos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la responsabilidad estatal en asegurar adecuados niveles de ocupación, e ingresos salariales, sistemas de transferencias para la cobertura de contingencias que afectan las necesidades básicas de las personas y proveer servicios sociales y ciertos bienes. Además se consolidan como principios rectores de la política social, la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y las prestaciones, así como la solidaridad fundadora de las operaciones de redistribución de la riqueza nacional."⁽¹⁾

Paralelamente a la expansión de los gastos de bienestar social y la institucionalización de las relaciones entre capital y trabajo, se tiene un activo papel del Estado en la gestión macroeconómica. El Estado comienza a acumular recursos económicos mediante la gestión monetaria y fiscal, así como el desarrollo de un sistema crediticio público, la regulación del comercio y las tarifas, la producción directa de bienes y servicios.

Con el auge de la Industria Ford, el capitalismo entró a su edad de oro cuando el crecimiento pareció carecer de límites y la economía mundial asistía a una expansión de la producción. La ideología del Estado Benefactor llegó a constituir el pensamiento común de la época. Sin embargo, a fines de los sesenta aparecen los límites de la expansión económica y signos claros de erosión del modelo de desarrollo, con lo que se comenzó a cuestionar el Estado Benefactor.

Con los problemas del petróleo durante el primer lustro de los setenta, da comienzo la crisis cuyo proceso de gestación ya tenía

1961 PAOLO Roberti, CRISIS Y FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR. Ed. Alianza, Universidad de Madrid 1989, pág. 129.

algunos años. Crisis que integraba el descenso gradual de las tasas de crecimiento y alza gradual de la tasa de inflación que escapaban a la intervención de la teoría keynesiana "Existen diversas causas que detectan esta crisis, la competencia internacional por las exportaciones, avivada por el incremento del precio de los insumos (materias primas, energía eléctrica y trabajo) y las necesidades de equilibrar el comercio exterior. Se destaca el agotamiento del acervo tecnológico en el que se había sustentado el modelo económico."¹⁷⁷

"Se señala la progresiva caída de la productividad que marca los límites del método de organización fordista, junto con un aumento del capital fijo respectivo al trabajo que provoca el descenso de la tasa de rentabilidad y, después de un cierto tiempo, la caída del ritmo de acumulación."¹⁷⁸

Ante esta situación, la reacción del empresario fue la internacionalización de la producción y la del Estado la política de austeridad, la que provocó una crisis del empleo y ante la incapacidad del Estado para dar respuesta a dichos fenómenos se sometió a evaluación su papel.

Se detectó que el Estado Benefactor tenía como deficiencia estructural la burocracia política de igualdad, que excluyó la responsabilidad de la sociedad en la atención de necesidades y la búsqueda de bienestar. Las estructuras político administrativas se mantienen neutrales ante los objetivos del progreso social. La manera absorbente del Estado Benefactor para tratar de resolver los conflictos sociales despoja a los afectados de la participación en la definición de sus problemas, en la discusión de las soluciones y en la gestión de los servicios para satisfacer las necesidades. La sociedad renuncia a su capacidad de autogobierno a cambio de recibir, como clientes, las prestaciones elaboradas por las instancias burocrático partidistas.

197) AZPIAZU, L. Basualdo y H. Hochteff. LA REVOLUCION TECNOLOGICA Y LAS POLITICAS NEGERONICAS. Ed. Legasa, Buenos Aires, Argentina 1988. p.p. 105-106.

198) PAGANINI, Mario O. Op. Cit. pág. 22.

Como se puede observar con el Estado Benefactor se neutraliza el papel del ciudadano al tratarlo únicamente como cliente. El Estado se acomodó a las pautas marcadas de la sociedad de consumo, alentando el estilo de vida de un individuo trivializado y popularizado, sencillo y conformista, donde el interés vital se reduce al consumismo material inducido, acompañado de una despolitización social de una masa satisfecha.

Al ya no poder el Estado dar respuesta a las necesidades de la población, la diferencia en capacidad y recursos de las personas se reflejaron en los sistemas de prestaciones que desfavorecían a los sectores de peor situación.

Con la crisis del Estado Benefactor en la década de los setenta, se presenta el neoconservadurismo "prometiéndolo controlar la inflación, equilibrar las cuentas fiscales y reanimar la economía"⁽⁹⁾. La falta de crecimiento pone de manifiesto la existencia de obstáculos para la obtención adecuada de ganancias que financien las inversiones. El Estado se presenta demasiado extenso, ineficiente, con excesiva competencias que engruesan el gasto público afectando la economía productiva. El Estado pasa a ser el verdadero responsable del estancamiento.

La atribución a la crisis a la distribución en favor de los salarios es contradicha por el estancamiento en la participación de los salarios en la distribución del ingreso. La inflación fue el instrumento utilizado para limitar o revertir situaciones circunstanciales de redistribución progresiva.

El aumento significativo del gasto social como incremento de los ingresos de los trabajadores para el consumo, sería otra vía distributiva contraria a las utilidades.

(9) HABERMAS, TEORÍA DE LA ACCIÓN COMUNICATIVA. "CRÍTICA DE LA RAZÓN FUNCIONALISTA". Tomo. II. Buenos Aires, Argentina. Ed. Taurus, pág. 513.

Otra imputación a este sistema fue de orden moral. Falta de iniciativa, creatividad y capacidad de trabajo, debido a la garantía de ingresos ofrecidas por el Estado, contrariando la dinámica de la sociedad capitalista, el espíritu de empresa, ética del trabajo y el esfuerzo individual.

Los neoconservadores se apoyan, también, en circunstancias objetivas respecto a la estructura de distribución de los ingresos y las posiciones de los sectores según sus niveles de vida, para calificar como inequitativas las intervenciones redistributivas. Los grupos mejor ubicados son los que captan mayores recursos y obtienen privilegios por sobre los más necesitados.

Un eje de argumentación es que se exige el retorno de las prestaciones sociales al ámbito del mercado en nombre de la libertad, consistente en que las decisiones respondan a fenómenos competitivos, en la libertad económica ejercida en el mercado. Se destaca un movimiento de redistribución en favor de los beneficios para componer la tasa de ganancia, pretendiendo la eliminación de las cargas sociales y fiscales. La devolución al mercado del papel de fijación de los salarios y el nivel de empleo se impulsa con la flexibilización laboral.

El redimensionamiento de los sectores y la exclusión de algunos de los mecanismos en el marco de una estructura corporativa de poder, acentúa el perfil autoritario del Estado y crea nuevas maneras de intervención estatal, que contradicen la retirada del Estado de la actividad económica.

Otra estrategia consistió en dar aliciente a ciertos servicios para ser manejados por el sector privado.

Se enfatiza en que: "La responsabilidad del Estado debe limitarse al aseguramiento de un ingreso mínimo, mientras que la producción de los bienes y servicios sociales queda a cargo de empresas privadas. El

mercado asegura la mejor asignación de los recursos por el proceso de elección y la competencia garantiza la calidad en la realidad."⁽¹⁰⁰⁾

"Previamente a la privatización y a fin de acabar con el principio de universalidad de los servicios sociales, el planteamiento neoconservador restringe la población beneficiaria a los sectores más carentes. Implica que los interesados deben probar las condiciones exigidas para tener acceso a los servicios, lo que revivía el viejo concepto Certificado de Pobreza. Se discrimina con efectos estigmáticos, creando clases de ciudadanos."⁽¹⁰¹⁾

Se aprecia una superioridad en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías por parte del modelo que combina la lucha por la calidad y la competitividad, con el compromiso de garantías sociales y el reparto de los aumentos de la productividad.

Con lo anterior, el Estado Benefactor sufre su transformación, se aleja de la sobreprotección a la población que había afectado a la productividad, a la tasa de ganancia y al individuo en particular al protegerlo y volverlo un agente pasivo de la producción.

El Estado comenzará a reducir su gasto social, al otorgar los beneficios mínimos de seguridad social para la población interviniendo en la economía nacional. En materia de salarios se limitará al aseguramiento de un salario mínimo, mientras la producción de bienes y servicios sociales pasa a manos de empresas privadas.

2.4. EL ESTADO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Durante el proceso en el cual, la colectividad determina sus objetivos, crea su organización y normas de conducta, se comienza a integrar los elementos que componen a un Estado, así como los órganos responsables de cumplir con las normas y los objetivos establecidos. De esta forma se crea el Estado Nación compuesto de un pueblo, un gobierno y un territorio.

(100) Mayak. LOS FUNDAMENTOS DE LA LIBERTAD. Ed. Unión Editorial, Madrid 1978, pág. 404.
 (101) Ídem. pág. 410.

El Estado formado buscará articular un conjunto de mecanismos ideológicos y prácticos, que preserven el modelo de sociedad y el esquema de valores que le dan vigencia y viabilidad histórica. El Estado debe lograr la seguridad nacional para poder perpetuarse, esto es, la clase en el poder buscará los mecanismos para mantenerse en él.

Para trazar la política de seguridad nacional de un determinado Estado, se debe partir de un interés nacional. Este, viene siendo la meta del Estado y es un concepto cuya interpretación no es general ni uniforme. Garza Salinas nos señala lo complicado del concepto "En primer término, nacional es un vocablo que hace referencia tanto a la nación como al Estado siendo imaginable, naturalmente, que los intereses de una y otra pudieran ser interpretados como no coincidentes en un momento determinado. Por otra parte, el concepto puede ser utilizado como herramienta de acción política para proponer y justificar determinadas orientaciones, según del Estado que se trate, pero también como instrumento de análisis para el examen y la aplicación de una política exterior."¹⁰²

El Interés Nacional deja entrever, entre otras cosas, una definición de las aspiraciones de un pueblo; la comparación entre ellas y las políticas que se vienen desarrollando; establecer criterios para la evaluación de la política general del Estado y las medidas determinadas a nivel gobierno.

En un principio el interés nacional era muy reducido y orientaba a la seguridad nacional a cuidar únicamente los bienes materiales y de territorio, de agresiones internas y externas hechas por otras organizaciones (estados), para ello preparaban a los ejércitos.

Tradicionalmente hablar de seguridad nacional era hablar de seguridad militar, de poderío militar. En tiempos recientes, la seguridad nacional ha asumido dimensiones más amplias hasta incluir el juego de todos los factores políticos, económicos y sociales, abarcando

(102) GARZA Salinas, Mario Alfonso, PROTECCION CIVIL Y PARTICIPACION CIUDADANA, Ed. Editores Mexicanos Unidos, S.A., México 1987, pág. 35.

tanto el campo interno como el externo, sea en la paz como en la guerra, por lo cual se llama con propiedad seguridad integral.

"Es así como la seguridad nacional ya no es hoy una función privativa o exclusiva de la fuerza armada, sino una responsabilidad del gobierno en su conjunto, a la vez que es fuente de obligación permanente tanto para los responsables por la seguridad de su país."⁽¹⁰³⁾

Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, el término de seguridad nacional con frecuencia se empleaba como sinónimo de defensa nacional, lo cual ahora resulta inapropiado puesto que aquel es un concepto más amplio al punto que incluye el de defensa nacional. La responsabilidad de la defensa nacional recae fundamentalmente en las fuerzas armadas, en tanto que la seguridad es responsabilidad de todos.

Así, para Walter Lippmann, "una nación está segura [...] en la medida en que no esté en peligro de tener que sacrificar valores esenciales, si desea evitar la guerra; y es capaz, en caso de ser desafiada, de mantener tales valores por medio de la victoria"⁽¹⁰⁴⁾

Dentro de las políticas prioritarias del Estado está la política de desarrollo del bienestar general de la población, la cual es parte de la seguridad nacional.

"El bienestar es la satisfacción de las necesidades básicas humanas."⁽¹⁰⁵⁾. El grado de satisfacción de las necesidades es el que determina los niveles de vida para los integrantes de una nación. El nivel de vida es en sí una realidad compleja que reúne una gran variedad de componentes, algunos de los cuales pueden medirse directamente mediante indicadores estadísticos, mientras que otros sólo pueden evaluarse cualitativamente.

Para que el Estado consiga dicho bienestar, reflejo de sus intereses y aspiraciones, debe eliminar las presiones contrarias a

(103) CAVALLA Rojas, Antonio. Op. Cit. pág. 338.

(104) Ídem.

(105) Ídem.

ellas. La consecución del bienestar general requiere el establecimiento de un sistema de protección capaz de garantizar la acción del Estado en el logro de sus objetivos, es decir, el pleno ejercicio de la soberanía.

Garza Salinas nos dice que podemos definir "la seguridad nacional como la situación en la cual nuestros objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales, tanto internas como externas; y por defensa nacional debe entenderse las medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional; consecuentemente, la defensa nacional no constituye un fin en sí mismo sino un medio para lograr la seguridad nacional, que a su vez, según hemos visto, es un valor intermedio para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales."¹⁰⁶

Un elemento que debe tomarse en cuenta para estudiar la Seguridad Nacional es que, la calidad de la seguridad de una nación, depende generalmente de la seguridad de otra u otras naciones. En la actualidad un medio eficaz de mejorar la seguridad de las naciones sería alcanzar una relación más justa entre las sociedades desarrolladas y las sociedades en desarrollo, así como fortalecer los procedimientos para la solución pacífica de las diferencias.

"La política nacional no es otra cosa que la acción del Estado para alcanzar y mantener los objetivos nacionales a través de:

- Una política de bienestar general, encaminada a alcanzar los objetivos nacionales inmediatos en ese ámbito, cuyas medidas se concretan en diferentes reformas estructurales y acciones político administrativas en todos los sectores de la vida nacional. Esta política en la mayoría de los países se denomina política de desarrollo.
- Una política de seguridad integral, encaminada a alcanzar los objetivos nacionales de seguridad que permiten garantizar la búsqueda de la solución de los problemas socio-económicos, eliminando las presiones dominantes tanto en el campo externo como en el interno, y cuyas medidas tienen íntima relación con las anteriores, al tiempo que garantiza la integridad territorial y la soberanía e independencia de la nación."¹⁰⁷

¹⁰⁶ GARZA Salinas, Mario Alfonso. Op. Cit. pág. 45.

¹⁰⁷ CAVALLA Rojas, Antonio. Op. cit. pág. 371.

Una política de seguridad nacional abarca la defensa global de las instituciones y la consecución de las aspiraciones nacionales. En consecuencia se puede hablar de una política de seguridad nacional y de una estrategia nacional.

La primera se refleja en la acción dinámica encaminada a alcanzar el bienestar de la comunidad; la segunda tiende a crear un cierto grado de garantía para asegurar la permanencia de dicho bienestar y la identidad nacional.

Por otra parte, los conceptos de desarrollo y seguridad nacional están permanentemente y estrechamente unidos. Sin desarrollo no hay seguridad y viceversa, la falta de desarrollo atenta contra la seguridad y la falta de ésta atenta contra las posibilidades de alcanzar aquel.

En síntesis, los estados en su acción para conseguir los objetivos nacionales, pueden utilizar fuerzas capaces de impedir o dificultar presiones contrarias a ellos. Estas presiones son susceptibles de ser reducidas, neutralizadas o eliminadas por las vías de acción pacífica o violenta, identificadas como conflictos y guerra, lo que significa que la seguridad nacional sólo visualiza la guerra en una situación eventual.

"En consecuencia, cada Estado debe afrontar su seguridad nacional organizando sus recursos, y con el esfuerzo, la voluntad y la conciencia de sus pueblos, en una común tarea de colectiva responsabilidad."⁽¹⁰⁾

El estudio a fondo de la seguridad nacional implicaría hacer una investigación aparte, ya que confluían una serie de factores políticos, económicos, sociales y culturales, tanto nacionales como internacionales.

(10) DOCUMENTOS BÁSICOS. DECLARACION DE PRINCIPIOS, PROGRAMAS DE ACCION Y ESTATUTOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. México 1990, pág. 20.

2.4.1. CONTRIBUCION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL BIENESTAR SOCIAL

Como se mencionó con anterioridad, para que el Estado pueda cumplir con los intereses y aspiraciones establecidas y velar por el bienestar general de la población, debe eliminar las presiones contrarias a ellas a través del establecimiento de un sistema de protección capaz de garantizar su acción, así como para conservar a la clase política en el poder. Esto es, mantener el orden interno, material y jurídico, si desea conservar su soberanía y disfrutar de seguridad.

En ese sentido, las fuerzas armadas contribuyen a que se realice el libre desarrollo de un Estado, sin interferencias foráneas o internas, con pleno ejercicio de su soberanía e independencia. Como lo señala Lenin "El ejército permanente y la policía son los instrumentos fundamentales de la fuerza del poder del Estado."⁽¹⁰⁹⁾

El establecimiento militar existe para servir a las finalidades políticas del Estado, principalmente en el sentido de apoyar las decisiones de gobierno en asuntos internos y externos.

"Las fuerzas armadas representan el conjunto de unidades y de servicios militares del Estado; su núcleo tradicional y central está constituido por el ejército, por la marina militar y por la aeronáutica militar."⁽¹¹⁰⁾

Cuando un ataque viola la seguridad nacional, es necesario tener los medios para defenderse y proteger a la población. El objetivo de la defensa es poner fin al asalto y devolver a la sociedad su independencia de acción y su condición de seguridad. La elección de los medios para lograrlo es de gran importancia, sin embargo es necesario aclarar que estos no son únicamente de tipo militar.

(109) LENIN, OBRAS ESCOGIDAS, "LOS DESTACAMIENTOS ESPECIALES DE FUERZAS ARMADAS, LAS CARCELES ETC." Ed. Progreso, Moscú 1971, pág. 277.

(110) ROBERTO Borberio y Nicola Matteuci, DICCIONARIO DE POLITICA, Tomo I, Ed. Siglo XXI, S.A., México 1981, pág. 733.

Desde esta perspectiva, la seguridad nacional no se identifica únicamente con la capacidad que tenga un país para asegurar sus recursos económicos internos y en otra parte del mundo, ni con la capacidad de controlar la economía, política y acciones militares de otros países, o con la intervención militar en el mundo. De hecho estas acciones contribuyen a la larga a la inseguridad nacional. De igual forma, la represión interna y la violación de las libertades civiles, la suspensión de los procesos democráticos podrían considerarse como ataques a la seguridad de la sociedad dentro de un sistema democrático.

Las fuerzas armadas contribuyen al logro de la seguridad nacional. Actualmente, y partiendo de la reflexión anterior parte de sus actividades están enfocadas a mejorar el nivel de vida de la población en todos los órdenes, y promover la vigorización de las instituciones establecidas para la atención de sus necesidades.

"Las instituciones armadas conforman los organismos políticos que concentran la fuerza física del Estado para mantener el orden de convivencia social y asegurar el sostén de otras instituciones políticas."⁽¹¹¹⁾

"Otro servicio militar relacionado parcialmente con la Defensa de la Patria es el que concierne a la salvaguardia del orden público y de la estabilidad interna. Este servicio puede requerirse ya sea en caso de calamidades naturales en que las fuerzas armadas encaran tareas de socorro y tutela de las zonas de desastre en colaboración con las fuerzas policíacas, ya sea para un verdadero control de la vida política y de sus manifestaciones públicas."⁽¹¹²⁾

Norberto Bobbio nos dice que lo anterior contiene un trasfondo político. "La clase política en el poder hace coincidir el concepto de Defensa de la Patria y de sus instituciones con el de defensa del orden social y económico. Las fuerzas armadas empleadas de esta manera se convierten en instrumento de regulación interna de los conflictos y de

(111) SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. SEGURIDAD NACIONAL Y SISTEMA DE PLANEO, Op. Cit. pág. 34.

(112) BOBBIO Norberto y Nicola Matteucci, Op. Cit. pág. 736.

las tensiones económicas y sociales del país, llegando a desempeñar verdaderas tareas de policía."⁽¹³⁾

Recordemos que el concepto de seguridad nacional no está orientado únicamente a un conflicto bélico, sino que su labor es previa, busca él o los presuntos adversarios y la solución de los conflictos por medios pacíficos. Trata de resolver los problemas sociales a fin de que no se conviertan en brotes de inconformidad que atenten contra la estabilidad del país.

En suma, las fuerzas armadas son un respaldo potencial del Estado, son los medios de poder y defensa que recaen en una institución permanente a quien legítimamente le corresponde el uso de las armas, para salvaguardar a la nación ante una emergencia bélica o brote de insurrección interna, para mantener la vigencia del orden jurídico interno o emplear sus recursos en apoyo de la población o ante una situación de emergencia o desastre. Es en esta última donde encontramos la explicación de por qué continuamente emprenden tareas de servicio a la población como: campañas de vacunación, atención médica, alfabetización, de salva vidas en las playas nacionales, protección ecológica, entre otras.

De lo expuesto en este apartado se concluye que, los medios para lograr la seguridad nacional se extienden en primera instancia al ámbito político, económico y social: internos y externos, como una forma de previsión de conflicto y para mantener la seguridad de la población y del Estado, evitando el ascenso de otra clase al poder a través del desarrollo de grupos inconformes. Como segunda instancia lo militar, cuando se irrumpe el orden y tiene que aplicarse la razón de la fuerza, decisión que implica adoptar serias responsabilidades, ya que a su vez esta acción puede ser germen de inseguridad nacional. Sin embargo, en época de paz, lo militar adquiere otro perfil, emplea su potencial en acciones que contribuyen al bienestar de la población y a la productividad de la nación.

(13) *Idem.*

2.5. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL

Los factores tanto internos como externos que afectan a la economía de cualquier país repercuten en el desarrollo de la seguridad social. Estos trastornos deben estudiarse debidamente a efecto de atenuar o diferir las consecuencias que pudieran afectar a la población protegida y a los diversos soportes financieros de las instituciones de seguridad social, lo que nos lleva a realizar planes y programas que prevengan las alteraciones producidas por estos factores.

Ejemplo de ello son las crisis. "El desempleo o congelamiento de los salarios reducen el ingreso por concepto de cotizaciones en los seguros sociales de tipo contributivo y aumentan las erogaciones durante los periodos de conservación de derechos".⁽¹¹⁴⁾

Durante este periodo los asegurados de altos niveles de ingresos que antes no recurrían a los servicios médicos institucionales se convierten en demandantes de las especialidades más costosas.

Estas variaciones de ingresos y egresos pueden crear situaciones deficitarias si no se toman providencias oportunas mediante la planeación.

Si bien la seguridad social resulta afectada en sus presupuestos, a su vez contribuye como un estabilizador económico que forma parte de la estructura social misma de un país, ya que en periodos de crisis absorbe la demanda de los asegurados que pierden el empleo o ven disminuir sus ingresos.

"En los regímenes contributivos se produce una transferencia sustancial del rico al pobre, con mayor intensidad en los países donde es más apreciable esta lamentable diferencia. Los grupos de ingresos más bajos deben pagar menores cotizaciones, y en cambio recibir los

(114) VILLARDOGA L. José Manuel. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO. Ed. CIEES., México 1991, pág. 18.

mismo beneficios en las prestaciones en especie y en las pensiones mínimas."¹¹⁵

En los regímenes jurídicos de diversas instituciones de seguridad social se establecen disposiciones que comprenden prestaciones y servicios tendentes a que la redistribución del ingreso se haga visible, especialmente en las clases más marginadas del área rural, urbana y suburbana que los propios gobiernos deben de determinar como sujetos de la solidaridad social.

En suma, las situaciones de crisis, como las que actualmente vive el mundo, repercuten sensiblemente en las instituciones de seguridad social, por lo que la planeación para el desarrollo debe estar presente en sus programas y presupuestos a fin de que los recursos escasos que se obtienen en tales situaciones tengan el mayor aprovechamiento no sólo para conservar, sino para incrementar la expansión de los beneficios de la seguridad social a un mayor número de personas que por razones de la propia crisis, se convierten en necesitados de tales beneficios.

Dentro de esta planeación "debe considerarse la elevación de la generación de empleos así como mejorar el poder adquisitivo del salario, combatir la marginación y la pobreza, avanzando en la satisfacción de necesidades de la población."¹¹⁶

El mejoramiento de la salud de todos los habitantes de un país ocupa un lugar fundamental para el bienestar social. Es básico en una sociedad que tiene como principio la justicia social. Para ello debe, regular el crecimiento demográfico concordante con su desarrollo económico y social. Sobre todo, porque la salud es el resultado de la interacción de factores biológicos, ambientales, económicos y sociales.

En la medida que la población disponga de empleo, de una dieta alimentaria equilibrada, de una vivienda higiénica, de servicios de

(115) MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LA PRÁCTICA INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN EL CONTINENTE AMERICANO, Op. Cit. pág. 18.

(116) VILLAGORDEA L. José Manuel, *Ibidem*, pág. 18.

agua potable y drenaje, de un hábitat salubre, de educación y de servicios que le permitan ocupar adecuadamente su tiempo libre, en esa medida estarán los habitantes en mejores posibilidades de resistir a los agentes que producen la enfermedad y la muerte prematura y serán seres potencialmente productivos que impulsarán el desarrollo de su país.

Por lo tanto, el mejoramiento sustancial del nivel de salud dependerán de que sean complementarias y estén debidamente articuladas las acciones que realicen las dependencias y entidades involucradas y los diversos sectores de la sociedad para mejorar la calidad de vida de la población.

"En el caso de la Administración Pública se busca proporcionar a la población el mejor servicio al menor costo (...) La Administración Pública, aunque ausente de fines lucrativos, debe tener siempre presente la relación costo beneficio de los servicios."⁽¹¹⁷⁾

En su informe anual 1993, el CISS (Conferencia Interamericana de Seguridad Social) nos dice: "La esperanza de vida ha aumentado más a lo largo de las últimas décadas que durante todo el curso de la historia de la humanidad hasta la fecha. Era de 40 años en los países en desarrollo en 1950, y en 1990 había alcanzado ya los 63 años. En 1950, veintiocho de cada 100 niños morían antes de cumplir los 5 años; en 1990, esa cifra había bajado a diez. (...) Tales mejoras se traducen no sólo en importantes aportes directos al aumento de bienestar, sino también en una aminoración de la carga económica que representan la falta de salud de los trabajadores y las enfermedades de los niños o su falta de asistencia a la escuela. Estas conquistas se han logrado debido en parte a los mayores ingresos y al creciente nivel educacional en todo el mundo, y también a los esfuerzos de los gobiernos por ampliar el alcance de los servicios de atención de salud que, además, el progreso tecnológico ha enriquecido."⁽¹¹⁸⁾

(117) MORAÑO Collin, Agustín, Op. Cit. pág. 9.

(118) CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. SEGURIDAD SOCIAL. "INVERTIR EN SALUD" Revista núm. 185. México 1993, pág. 17.

A pesar de estos notables avances, la salud es un constante problema a resolver. Los niveles de mortalidad siguen siendo altos sobre todo en los países en desarrollo en comparación con los países de economía consolidada. En los países en desarrollo "Sus tasas de mortalidad en la niñez son alrededor de diez veces mayores que en los países con economía de mercado consolidada."¹¹¹

El mejoramiento de los servicios de salud de un país depende de la decisión política y de que los cambios de los sistemas de salud los realicen planificadores y administradores serios y capacitados en el ramo.

La salud no es únicamente el resultado de progreso económico y social; sino también de acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos, como son: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente, principalmente.

¹¹¹ *Idem.*

CAPITULO 3**LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO**

La prosperidad nacional se crea, no se hereda. No crece de los medios naturales del país, o de su masa laboral, o de sus tasas de interés, o del valor de su moneda, como la economía clásica insiste. La competitividad de una nación depende de su capacidad de innovar y actualizarse... gana ventaja por las presiones de los desafíos

H. H. PORTER

El Estado, a través de su historia, ha sufrido diversas transformaciones significativas, producto del cuestionamiento de la sociedad sobre la justicia social de su momento. En este renglón nuestro país dió los primeros pasos a principios de este siglo.

En materia de seguridad social, la legislación vigente constituye el resultado de una serie de cambios sociales, económicos y políticos que parten del esquema liberal de corte individualista de la constitución de 1857, al esquema de tipo social de la constitución de 1917 y se consolida cuando se federaliza la legislación acerca de la seguridad social, declarándose de utilidad pública la expedición de una ley de seguro social y se consagra la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo en toda la República, creando leyes e instituciones encargadas del cumplimiento del ejercicio de la Seguridad Social.

El proyecto constitucional de 1917 modificó básicamente las ideas de asistencia y de beneficencia provenientes del siglo pasado. En esa concepción la atención de la salud era considerada un campo propio de la iglesia y de la filantropía privada. A partir de este siglo, la seguridad social se va articulando fundamentalmente con los derechos asociados al régimen laboral capitalista.

Esta consagración constitucional, generaliza el acceso al bienestar a partir de una seguridad social asociada a las garantías laborales y se vincula con las necesidades y las peripecias del desarrollo nacional. En este sentido, el Artículo 123 constitucional es, y ha sido, el punto de partida y un proyecto a seguir en materia de seguridad social.

Como los demás países, México se enfrenta actualmente a los vertiginosos cambios de la humanidad. Los esquemas de seguridad social han sido un elemento fundamental dentro de los planes de gobierno, dando respuesta a las presiones sociales que se vienen presentando y de acuerdo a la evolución política, económica y social tanto nacional como internacional.

En nuestro país son varias las instituciones que velan por aplicar las normas jurídicas en materia de seguridad social, mismas que se verán al desarrollar el tema.

3.1. ORIGEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

Para hablar de la seguridad social en México, tendríamos que recorrer los diferentes capítulos de su historia que permitieron el desarrollo de la protección social del trabajador y la sociedad misma. Sin embargo, observaríamos que al igual que en los antecedentes de la seguridad social europea, la consolidación de ésta en México ha surgido de la necesidad del hombre por sentir seguridad en su trabajo, por tener salud, alimentación, educación y demás aspectos económicos, sociales y culturales tanto para él como para su familia. Asimismo ante la explotación desmesurada del dueño del capital y ante los cambios políticos, económicos y sociales que acontecen en el país, buscan siempre una mejora económica, física, cultural y social.

"La búsqueda de seguridad social es, y ha sido, el móvil de la acción humana en todos los tiempos. En la evolución de los tiempos siempre ha estado presente el interés por establecer modos que les

proporcionen seguridad para el futuro, garanticen su bienestar presente y reivindiquen sus anhelos de justicia."¹²⁰

En nuestro país los sistemas de seguridad social han tenido como base la filosofía y técnica de los seguros sociales clásicos, adquiridos de la experiencia europea y la suma de la propia.

Con anterioridad nuestros constituyentes propugnaron porque el trabajador fuera libre y que este tuviera derechos, que los bienestarés que lograra la empresa en la cual prestara sus servicios tuvieran participación en las utilidades. A mediados de 1906, dentro de los programas del Partido Liberal Mexicano se propuso la reforma de la Constitución Política con la finalidad de establecer limitaciones en la propiedad privada y las relaciones entre el trabajador y el patrón.

Posteriormente dos hechos -entre 1906 y 1907- siembran la semilla que germinaría en el movimiento social armado y fructificaría en la Declaración de Derechos Sociales de 1917 en la Ciudad de Querétaro: las huelgas de Río Blanco y Cananea.

Madero en su campaña prometió promulgar leyes en beneficio de la clase trabajadora y oportunidades que por su muerte no se pudieron llevar a cabo. Avanzada la revolución, fue Don Venustiano Carranza, ejerciendo el cargo de Gobernador del Estado de Coahuila donde expidió la Ley de Accidentes Profesionales a finales de 1912. Casi se cumplían 3 años de su expedición cuando en Yucatán se promulgó la Ley del Trabajo agrupando las sociedades mutualistas mediante sistemas de cotización para amparar a la clase laboral contra riesgos de vejez y muerte, quedando de lado su familia y dependientes económicos. Esta disposición puede considerarse como el primer cimiento en el que establecieron en nuestro país el Sistema de Seguros Sociales. Posteriormente en 1914, en Veracruz se emitiría la legislación en esta materia.

¹²⁰ GALLAGA García, Roberto, LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL ESTADO MODERNO. EL CONCEPTO INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PRESTACIONES SOCIALES O COMPLEMENTARIAS, Ed. F.C.E., S.A., México 1992, pág. 77.

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

Por otra parte, los preceptos de la Revolución Mexicana de 1910 fueron la base para el surgimiento de una legislación que limitaría la explotación de los trabajadores en cualquier actividad laboral, la Constitución de 1917.

En 1916 el entonces Presidente de la República, Venustiano Carranza afirma: "La seguridad de los obreros está dada por la responsabilidad de los empresarios, en los casos de accidente y por los seguros en caso de vejez."⁽¹²¹⁾ Asimismo, respondiendo a las inquietudes y necesidades del pueblo, decidió convocar a un Congreso Constituyente que diera al país una nueva Constitución, acorde con el nuevo México que de la revolución había surgido y con ello un patrón hacia donde dirigieran sus futuros pasos la sociedad y el Estado Mexicano, en virtud de que la Constitución de 1857 no se ajustaba a los nuevos cambios políticos, sociales y económicos del país.

La evolución social había superado algunos de sus principios básicos, y el derecho no podía quedar a la zaga de la realidad de los hombres, sino proyectarse con una visión del presente y del futuro.

"El proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones: La constitución que se promulgó el 5 de febrero de 1917 no es una reforma a la de 1857 -aunque de ella herede principios básicos como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales- sino una nueva ley, que olvidando los límites del derecho constitucional clásico, vigente entonces en el mundo, recogió en sus preceptos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dió forma y creó las instituciones que lo realizarían en la vida futura del país."⁽¹²²⁾

(121) Comisión Americana Médico Social, ACTIVIDADES DE LA CISS DEL 2 AL 6 DE AGOSTO. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL: CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL, Ed. CISS, México 1993, pág. 13.

(122) RICARDO POGAZA, Ignacio, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. PARTES DE LA CONSTITUCION. Tomo I, Ed. INAP, México 1988 pág. 16.

3.2. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917 Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Las constituciones de la mayoría de los países contienen dos grupos de normas, las de carácter orgánico y las dogmáticas. La Constitución Mexicana agregó un nuevo orden de normas fundamentales, las denominadas garantías sociales. Este hecho representa un avance fundamental a la teoría del derecho constitucional.

"Se llama parte orgánica de la Constitución al conjunto de normas que establecen los órganos del Estado, que fijan los medios como son elegidos o nombrados los titulares de esos órganos, la competencia de los mismos y los procedimientos por los cuales pueden ejercerlos. En síntesis, la parte orgánica comprende las limitaciones formales de la competencia de los órganos de Estado.

La parte dogmática de la Constitución es aquella que establece los derechos del individuo, llamados derechos fundamentales, que constituyen el espacio sociopolítico de las personas físicas tanto en términos individuales como en relación con los demás miembros de la comunidad. También se le denomina garantías individuales."⁽¹²³⁾

La aportación más significativa de la Constitución de 1917 al derecho público mexicano y a la vida nacional misma, es la incorporación a rango de norma constitucional las garantías sociales las cuales aparecían como normas secundarias. "[...] el proyecto de reformas fue superado por el constituyente al declinar la reforma de la Carta Fundamental de 1857 y en vez, redactar y aprobar la carta magna de 1917, en la que, con anticipación a las de la época se elevaron a rango constitucional las garantías sociales, [...]"⁽¹²⁴⁾

Durante la LII Legislatura, en diciembre de 1982, el presidente de la república envió una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales, que forman la parte económica de la Constitución Política. Tales artículos son el 25, 26, 27 y 28, así como

(123) PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Ídem.* pág. 17.

(124) SANCHEZ Vargas, Gustavo. *ORIGENES Y EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.* Ed. Instituto de investigaciones Sociales, UNAM. México 1963, pág. 34.

el 73, que amplía las facultades del Congreso de la Unión en esta materia. Con ello se establece un sistema de planeación democrática del desarrollo. Se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento.

"La exposición de motivos establece que no obstante que el estado mexicano a través de la historia se ha modernizado, aun no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de la desigualdad social, la ineficiencia y baja productividad, la escasa competitividad de los productos mexicanos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para fincar el desarrollo."⁽¹²⁵⁾

Los artículos citados, por su orientación social, forman parte importante del marco jurídico del sistema de seguridad social del país.

Sin embargo, es en el Artículo 123 Constitucional donde se encuentra el pilar de la seguridad social mexicana, y se asegura a la clase obrera los mínimos económicos y de seguridad social que deben observarse y ser protegidos cuando una persona presta un servicio personal técnicamente subordinado.

Este artículo "ha sido modificado en quince ocasiones, esgrimiéndose siempre el cruce dialéctico entre norma y realidad."⁽¹²⁶⁾ A lo largo de la historia, en diversos movimientos sociales, el trabajador ha manifestado sus inconformidades y ha luchado por sus derechos, la respuesta a sus demandas ha contribuido al perfeccionamiento de nuestro sistema de seguridad social, así como el ejemplo de otros países.

Es importante reconocer, que el sistema de seguridad social mexicano, al igual que el de otros países, es el resultado de una amalgama entre movimientos sociales y la lucha de la clase política por mantenerse en el poder. Por una parte esta última debe mantener a una

(125) *Ibid.*, pág. 36.

(126) RIVERA Reynoso, Braulio, CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (COMENTADA) "ARTICULO 123. COMENTARIO." Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1995, pág. 304.

sociedad económicamente activa y por otra, evitar los conflictos que le den inestabilidad y un derrocamiento del poder.

Juan Felipe Leal nos dice: "Es así como el Estado, en un acto de política social y como respuesta a las presiones sociales, expidió leyes para proteger al trabajador; con el propósito de evitar la inestabilidad sociopolítica y mantener el control para la conducta de la sociedad."¹²⁷

El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sintetiza la respuesta a las históricas luchas obreras de México, las políticas que el Estado mexicano ha seguido para conservarse y recoge lo mejor de los modelos de seguridad social de otros países especialmente de Europa. De una u otra forma, los beneficios de la evolución de la seguridad social mexicana han favorecido a trabajadores, patrones y al Estado, ya que han obtenido logros significativos.

3.2.1. ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Dentro de los constituyentes de 1917 surgió el debate relativo a una necesaria solución de los problemas derivados del ejercicio del trabajo humano y de la previsión social. Se trató de incluir en las garantías individuales una serie de cuestiones tendientes a proteger específicamente a los trabajadores de cualquier orden, en sus diversas actividades y en sus variadas relaciones con los patrones, sólo que fueron tantas y de tal importancia las cuestiones discutidas, que trajo la aparición de un nuevo capítulo de garantías elaboradas expreso para la clase laborante, el Artículo 123 Constitucional.

En este Artículo la clase obrera y trabajadores de gobierno encuentran las garantías mínimas económicas y de seguridad social a que tienen derecho al prestar sus servicios.

(127) LEAL Juan Felipe, LA BURGUESIA Y EL ESTADO MEXICANO, Ed. El Caballito, S.A., México 1972, pág. 189.

Nos dice Ignacio Burgoa "La palabra garantía es algo que protege contra algún riesgo. Se encuentra también en el término anglo-sajón Warran, asegurar, proteger, defender o salvaguardar".¹²⁸

Señalaremos las fracciones más sobresalientes de este precepto constitucional referentes a este tema, haciendo algunos comentarios al respecto con el fin de enmarcar el punto de partida del marco jurídico de la seguridad social en México y específicamente de la seguridad social en la Armada de México.

ARTICULO 123

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley."

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

A. ENTRE LOS OBREROS, JORNALEROS, EMPLEADOS, DOMESTICOS, ARTESANOS Y DE UNA MANERA GENERAL TODO CONTRATO DE TRABAJO

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

"II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años."

"III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis años tendrán como jornada máxima la de seis horas."

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

"V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro

(128) BURGOA, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, Ed. Porrúa, S.A., México 1946, pág. 135.

para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos;"

Con lo anterior se pone fin al abuso de los patrones sobre los trabajadores, menores de edad y mujeres al someterlos a jornadas laborales extensas y de trabajo pesado, sin recibir descanso alguno, abusando de la capacidad física sin atención a su salud y una retribución económica por sus esfuerzos. En el caso de la Fracción V podemos observar un gran avance en política social, al contemplar el adecuado cuidado a la mujer embarazada.

"VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. (...) Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden social, material, cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas industriales y comerciales.

Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

Los salarios mínimos los fijará una comisión nacional, integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones."

"VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo y nacionalidad."

"VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento."

"XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de la jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos."

Con las anteriores fracciones la remuneración de la clase trabajadora queda protegida por el trabajo extra que desempeña, asegurando un salario mínimo para cubrir relativamente sus necesidades más inmediatas. Si bien es discutible si en la realidad el salario mínimo es suficiente actualmente para cubrir las necesidades básicas del trabajador, este se protege para que no baje monetariamente, al establecerse por comisiones regionales integradas por el dueño del capital, el trabajador y el gobierno, dejando de lado su fijación a capricho del patrón.

La reforma publicada el 21 de noviembre de 1962, comprendió una importante miscelánea que fue desde una mayor protección a los menores de edad hasta el tratamiento, en fracciones distintas, del reparto de utilidades y los salarios mínimos -incluidos los mínimos profesionales-, la creación de las comisiones para fijar ambos, la delimitación de las zonas económicas, la estabilidad en el empleo, el sometimiento laboral al arbitraje y la incorporación de nuevas materias a la jurisdicción federal.

"XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito

barato y suficiente para que adquirieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administren los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. [...]"

"Mediante la reforma publicada el 14 de febrero de 1972, se modificó el mecanismo para que los patrones cumplieran con el mandato constitucional en materia de vivienda, aportando a un fondo nacional de vivienda un porcentaje sobre el salario que condujera a un sistema de financiamiento para la obtención de créditos habitacionales. La Ley Federal del Trabajo y la respectiva, precisan el funcionamiento de la entidad resultante de esta reforma: El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)."⁽¹²⁹⁾

El Estado por su parte implantó otro sistema de financiamiento que se reflejó en el surgimiento de dos entidades técnicamente desconcentradas de las instituciones de la vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI-Ejército, Armada y Fuerza Aérea). Pertenecen, respectivamente, al Instituto de Seguridad

(129) RIVERA Ruyoco, Braulio, *Ibíd.*, pág. 305.

y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM).

"La reforma publicada el 9 de enero de 1978, se traduce en una edición a la fracción XII y en una modificación de la fracción XIII. La primera recoge la obligación de reservar en los centros de trabajo situados fuera de las áreas urbanas, cuya población excede de los 200 habitantes, un espacio de terreno no menor de cinco mil metros cuadrados, con el fin de establecer mercados públicos y centros recreativos, así como para construir edificios destinados a los servicios municipales. La segunda incluye la aspiración de adiestrar en el trabajo y para el trabajo a la gran masa obrera. La capacitación o el adiestramiento se aleja del desnaturalizado y abusivo contrato de aprendizaje."⁽¹³⁰⁾

Con esta fracción el trabajador queda amparado jurídicamente en materia de vivienda, así como en la construcción de mercados y centros recreativos siendo un logro considerable para los trabajadores.

"XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen.(...)"

"XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de sus establecimientos, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida

(130) RAMÍREZ Reynoso, Braulio, *Ídem*, pág. 304.

de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas.(...)"

La prevención de accidentes es un factor de gran relevancia dentro de la seguridad social, ya que evita al trabajador caer en enfermedades o accidentes que lo puedan retirar momentáneamente o temporalmente del trabajo. Al empresario, le es más útil pagar el salario de un trabajador que una indemnización, pensión u otorgar permisos constantes para asistir al médico. Más adelante hablaremos de la seguridad social orientada a la prevención más que a la corrección de la salud.

"XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc."

"XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y patronos las huelgas y los paros;"

"XIX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno;"

"XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario.(...) Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en la de su persona o en la de su cónyuge, padres hijos o hermanos.(...)"

En esta fracción observamos una conquista importante de los trabajadores, el derecho al paro de labores y a la huelga, como forma de protesta ante los empresarios, quedando protegidos por la ley para manifestar sus necesidades de seguridad social en forma organizada,

evitando la violencia, obteniendo el derecho de asociarse en sindicatos.

"XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir [...]"

"XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato.

a) Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que implique renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores."

"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 accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

"La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 6 de septiembre de 1929, modifica el preámbulo del artículo y la fracción XXIX del mismo. En el primer caso, se vuelve exclusiva para la Federación la facultad de legislar en materia de trabajo, en virtud de que la atribución inicial a las entidades federativas para hacerlo,

había provocado un enorme caos que rayaba en la inseguridad jurídica. En el segundo, como un paso ampliado de la solidaridad, se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Ambas modificaciones constitucionales encontraron expresión reglamentaria hasta los años de 1931 y 1943, respectivamente, con la expedición de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social.¹¹³¹⁾

"B. ENTRE LOS PODERES DE LA UNIÓN, EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS TRABAJADORES"

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que incorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y de los entonces territorios federales, así como del Departamento del Distrito Federal; estas directrices constitucionales serían reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En materia de seguridad social, la Ley del ISSSTE.

"I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas."

"II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro."

"IV. (...) En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;"

"VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;"

1131) RIVERA Reynoso, Braulio, *Ídem*, pág. 304.

"IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;"

"X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga. [...]"

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable [...]; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutará de asistencia médica y obstétrica de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de

los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos."

"XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del Organismo encargado de la seguridad social y de los componentes de dichas instituciones, y"

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

3.3. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

A partir de la creación del Artículo 123 de la Constitución, se tuvo que caminar un largo camino para complementar la reglamentación de las cuestiones que entrañaban las relaciones obrero-patronales.

"Si bien es cierto, que los principios relacionados con el contrato de trabajo, el salario, la protección del trabajador, los riesgos profesionales, el derecho colectivo, la previsión social y las autoridades del trabajo se habían bosquejado en el Artículo 123,

faltaba una interpretación más amplia y acorde con nuestra realidad social así como con nuestro industrialismo, desconocido, por así decirlo antes de la Revolución."¹³²¹

El 9 de diciembre de 1921 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Obrero bajo la presidencia del General Alvaro Obregón, cuyo funcionamiento fue limitado. En 1926, durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles se emite la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro para funcionarios y empleados del Gobierno Federal.

Pero no fue sino hasta 1931 que vio la luz la Ley Federal del Trabajo, que reglamenta el citado precepto de nuestra Constitución Política y que vino a resolver la exigencia de poner en vigor las diversas fracciones en que se dividió el Artículo 123 para comprender los problemas derivados, dándole un giro al concepto arcaico y ya en desuso, de que el trabajo era como una mercancía, considerándolo lo más noble de las funciones humanas en las sociedades modernas. La Ley Federal del Trabajo de 1931, cubrió una etapa importante de la vida económica mexicana, al ser el único eslabón jurídico entre trabajadores y empresarios, para buscar por un lado su acercamiento y por el otro dirimir las contiendas que surgieron en los años posteriores a su promulgación.

Posteriormente el 23 de diciembre de 1942, bajo la presidencia de Manuel Avila Camacho, la Cámara de Diputados aprueba el proyecto de Ley del Seguro Social y el 19 de enero de 1943 ya sancionada por la Cámara de Senadores, aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Ligeras reformas fueron impuestas a la legislación de 1931, siendo las de mayor trascendencia las promulgadas después de la segunda guerra mundial al surgir un fuerte impulso industrial en nuestro país, ya que se encontraron el capital y el trabajo, con el grave problema de que las disposiciones no respondían en muchos casos a las necesidades reales de trabajadores y patrones. Por otro lado, los contratos

(1321) FLORESGONZÁLEZ González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO. "LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917 EN MATERIA LABORAL." Ed. Porrúa, México 1964. pág. 235.

colectivos ampliaron las condiciones de trabajo en beneficio de los primeros, con el consiguiente avance de las normas contractuales, que protegían aisladamente a los trabajadores sindicalizados, en detrimento de la gran mayoría que quedó desprotegida, al no progresar sus relaciones obrero patronales.

La modificación publicada el 31 de diciembre de 1974, transformó algunas de las fracciones del Artículo 123 en los apartados A y B para dar cabida a la discutida reforma que pretende igualar jurídica y políticamente a la mujer, al considerar las diferencias físicas y biológicas que la acompañan desde el origen de las especies.

Posteriormente la Ley del IMSS y del ISSSTE propició la incorporación voluntaria de nuevos grupos de población al seguro obligatorio; amplió el campo de las prestaciones sociales; proyectó su acción a toda la colectividad en lo referente a medicina preventiva, y se obligó a prestar modos ya experimentados de asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria por cooperación comunitaria y a grandes grupos campesinos e indígenas y grupos marginados, dando lugar a la realización de la solidaridad social como expresión de la seguridad social integral.

3.3.1. ARTICULOS DE LA CONSTITUCION, COMPLEMENTARIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

ARTICULO 52

El artículo 52 de la Constitución Mexicana muestra también una avanzada perspectiva social.

"Todo mexicano tiene el deber de trabajar, pero nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto -como pena- por la autoridad judicial.

La jornada máxima de trabajo será de ocho horas diarias, aun cuando se trate de pena impuesta por la citada autoridad.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

ARTICULO 25

Verse en relación con el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza; con el concurso del sector social en el desarrollo económico nacional, su participación en el impulso y la organización de áreas prioritarias del desarrollo; con la creación de empresas pertenecientes a este apoyadas por el sector público.

ARTICULO 26

Referente a que diversos sectores sociales pueden participar en la planeación democrática.

ARTICULO 27

En cuanto al régimen de propiedad y a la cuestión agraria.

ARTICULO 28

Regula la intervención estatal relativa a la producción y circulación de bienes, en tanto que las actividades de carácter prioritario se involucra al sector social.

ARTICULO 73

En la fracción X se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del Artículo 123, asimismo las fracciones XXIX-D y XXIX-E en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social y con la expedición de leyes que tengan como fin la

producción, suficiente y oportuna de bienes y servicios nacionalmente necesarios.

3.4. CREACION DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

A pesar de que la base jurídica de la seguridad social se había asentado en la Constitución Política Mexicana, hasta 1940 nuestro país no contaba con instituciones importantes que otorgaran seguridad social. En este sentido Mesa-Lago nos dice "México se encontraría en el nivel de los países intermedios que comienzan sus actividades en este campo formalmente en la década de los cuarenta. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, son las primeras grandes instituciones que extienden sus coberturas sobre las bases del empleo permanentemente formal."⁽¹³³⁾

En la mayoría de los países se estableció un instituto central destinado a la realización de la seguridad social. En nuestro país el IMSS inició la cobertura, en un principio se limitó a las zonas urbanas, posteriormente se permitieron coberturas más amplias hacia las zonas rurales (IMSS-COPLAMAR). Antes de la fundación del IMSS se crearon instituciones que cubrían aspectos de seguridad social para los grupos, como los militares, los electricistas, los maestros, los ferrocarrileros y los burócratas.

En México, según James Malloy "el concepto de seguridad social ha estado más asociado con la categoría de empleado que con la de ciudadano."⁽¹³⁴⁾ Ello tal vez explica este desarrollo secuencial que se encamina primero de las zonas urbano-industriales hacia otros grupos más vinculados con actividades de servicios y primarias, más adelante se amplió la cobertura a los no asegurados y zonas marginadas.

(133) MESA-LAGO, Carmelo. "LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA", PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL, INFORME 1991, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Pág. 23.

(134) JAMES H. MALLOY. "STATOCRAFT, POLÍTICA Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. UNA COMPARACION DE LA AMÉRICA LATINA Y LOS ESTADOS UNIDOS" LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCIÓN A LA SALUD, CARMELO MESA-LAGO (comp.). Lecturas 58 del trimestre económico, Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A., México 1986.

Con las transformaciones económicas, sociales y culturales vividas en la década de los años cuarenta en México, la política social, desde su inicio hasta la actualidad, se estructuró con el fin de que se ajustara y modificara de acuerdo a las dinámicas de cambio y a cada contexto específico. De esta forma la seguridad social mexicana rompe con los esquemas tradicionales de los seguros sociales y anticipa en la práctica lo que posteriormente vendría a constituir la seguridad social integral.

Fueron creadas importantes instituciones para que prestaran los servicios correspondientes. En un principio pasaron por procesos de expectativas de fracaso; sin embargo, con la práctica se fueron fortaleciendo como organismos. Actualmente, tanto las instituciones como algunas disposiciones jurídicas que fundamentan la presencia de varios regímenes de seguridad social en nuestro país han sufrido reformas o modificaciones.

3.4.1. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)

En 1956 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) creó las casas de la Asegurada, dando lugar a prestaciones no consideradas en la ley original de 1943, al incluir acciones de medicina preventiva, educación y recreación. Posteriormente surgen los centros de adiestramiento técnico que se extendieron en toda la población, asegurada y no asegurada, teniendo como argumento que se capacitaba al futuro asegurado. Con esta justificación y al modificarse los programas, se establece una red de centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar.

Con el propósito del bienestar familiar el IMSS dió solución al problema de la vivienda, propiciando nuevas prestaciones que no figuraban en la ley: la construcción de conjuntos habitacionales, con un enfoque integral que incluye todos los servicios sociales que los habitantes demandarían para su bienestar. También decidió ampliar las

prestaciones para sus afiliados y abarcó los ámbitos cultural, recreativo y deportivo.⁽¹³⁵⁾

En 1973 el gobierno mexicano expidió una nueva Ley del Seguro Social y creó bases más específicas que permitieron al país avanzar hacia la práctica de la seguridad social integral. Para elaborar esa ley se tomaron en cuenta las demandas presentadas por los trabajadores del campo y de la ciudad, así como las disparidades sociales, y los desesosegos y desequilibrios de la sociedad.

El programa que a partir de 1989 se denomina IMSS-SOLIDARIDAD surgió en 1974 como consecuencia de las modificaciones introducidas a la Ley del Seguro Social en 1973, con el fin de ampliar los beneficios de la seguridad social, cuyos servicios se instituyeron con miras a brindar una protección mínima a los grupos rurales que, debido a su poca capacidad contributiva, no están en posibilidad de incorporarse a los sistemas obligatorios del esquema tradicional de aseguramiento. Esta modalidad innovadora permitió que el seguro social se extendiera a la población marginada, como un medio de solidaridad social nacional. Con ello, los servicios médicos puedan llegar a los sectores económica y socialmente deprimidos del agro mexicano, lo cual hace que el IMSS, gradualmente vaya cumpliendo las etapas y los programas de justicia social.

El Programa ha tenido en su desarrollo cambios importantes, que de manera resumida mencionaremos a continuación. En 1979 el Instituto firmó con el Gobierno Federal, por medio de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), un convenio para atender la salud de 10 millones de mexicanos del medio rural marginado. El Instituto se comprometió a construir las unidades médicas y administrar el programa. El Gobierno Federal aportaba los recursos financieros y COPLAMAR la promoción del desarrollo rural y la participación de la población, a modo de jornadas como contraprestación por los beneficios recibidos.

(135) Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1983 40 AÑOS DE HISTORIA, Ed. IMSS, México 1983, pág. 151.

En 1983 por decreto presidencial desaparece COPLAMAR y el Instituto asume la total responsabilidad operativa del programa. Dentro del mismo esquema de financiamiento, es decir, recursos federales específicos para este programa, con base en el diagnóstico de salud de las zonas marginadas rurales de México de 1981, se establece en 1983 el Modelo de Atención Integral a la Salud sustentado en la estrategia de atención primaria, con la plena participación comunitaria y la concertación intersectorial e interinstitucional como enfoque de acción.

En 1989 el programa asume el nombre de IMSS-SOLIDARIDAD, por la filosofía de la seguridad social que le dió origen y por la congruencia de propósitos con la política social del gobierno mexicano, de constituir un piso básico en salud, educación, vivienda y alimentación, como estrategia estructural y coyuntural de lucha contra la extrema pobreza en el país, particularmente entre los grupos indígenas y campesinos marginados.

La legislación actual del IMSS propició la ampliación de los programas de prestaciones sociales relativos a los centros vacacionales y el establecimiento de servicios de velatorios y otros, para aumentar el bienestar de los asegurados y mejorar la calidad de vida individual y colectiva.⁽¹³⁶⁾

3.4.2. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)

En cuanto a los trabajadores al servicio del Estado, en la primera Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925, el sistema de protección que en ella se establecía no cubría los importantes campos de la atención a la salud y la protección al salario, sino que se circunscribía a fijar las bases del retiro del trabajador y a fijar pensiones para el mismo y sus descendientes, y como caja de pensiones, su reglamento autorizaba préstamos en efectivo de corto plazo y préstamos hipotecarios.

(136) LEY DEL IMSS Y DEL ISSSTE EN LOS CAPÍTULOS CORRESPONDIENTES A SERVICIOS SOCIALES, México 1973.

En 1959, con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se incorporaron prestaciones y ámbitos de seguridad social que el resto de los trabajadores del país habían conquistado en 1943 con la creación del IMSS, manteniéndose y ampliándose el rubro de las prestaciones económicas.

En junio de 1967 se inauguró el primer taller de manufacturas para pensionistas y jubilados del ISSSTE. A principios de la década de los años setenta se consolidaron la organización y el funcionamiento de la acción de vivienda a partir de las modificaciones del rubro del capítulo VI de la ley correspondiente, creándose por decreto el 28 de diciembre de 1972 el Fondo de Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE) con el propósito de ampliar la solución del problema a la vivienda. Asimismo se institucionalizaron el programa de atención a la infancia por medio de las estancias de Bienestar Infantil y los programas de mejoramiento administrativo, cultural y profesional, creándose la Subdirección Cultural y el Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

En las reformas a la Ley del ISSSTE en 1986 se ampliaron las prestaciones económicas al incorporarse al Instituto el Sistema de Tiendas, para atender los requerimientos de consumo básico y proteger el salario del trabajador. En esta reforma, en cuanto a las prestaciones sociales se exponía que "El Instituto procurará atender las necesidades básicas del servidor público y su familia mediante la prestación de servicios asistenciales que amplían las prestaciones que buscan contribuir a mejorar el nivel de vida.

Para tal efecto, se crearían por ley comedores, centros turísticos y servicios funerarios, enfatizando especialmente el desarrollo de las estancias de bienestar infantil."⁽¹³⁷⁾ El Instituto proporcionaría, además, "servicios culturales, recreativos y deportivos tendientes a

(137) INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY DEL ISSSTE ENVIADES POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MIGUEL DE LA MADRID MURTADO A LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES EN 1986. pág. 3.

cuidar y fortalecer la salud mental, y procurar la integración familiar y social del trabajador".⁽¹³⁰⁾

La redefinición en la práctica, observada por la seguridad social mexicana al incorporar en sus respectivas legislaciones una nueva concepción, fue en esencia la inclusión de las prestaciones sociales o complementarias. Esto permitió a ambas instituciones a convertirse en factores de bienestar de la población en general, al rebasar los moldes clásicos de los seguros. Esta acción permitió al Estado Mexicano ampliar su capacidad de respuesta a las demandas generadas por las disparidades sociales, cubriendo espacios de política social para mejorar el nivel de vida de la colectividad. De esta manera, tanto el INSS como el ISSSTE otorgan estas prestaciones a la población abierta, con excepción de los servicios obligatorios de protección infantil, por medio de las estancias.

En resumen, "las finalidades básicas de las prestaciones sociales en México, que conforman el concepto de seguridad social integral, se proponen:

1. Bienestar general de la familia, por medio de la elevación de niveles de vida;
2. Formación de buenos hábitos y la adquisición de conocimientos que permitan a todos los miembros de la familia conservar la salud física y mental;
3. Aplicación adecuada del presupuesto familiar: alimentación, vivienda, vestido, etcétera;
4. Protección del salario del asegurado mediante tiendas, farmacias y velatorios a precios bajos;
5. Principios y prácticas relacionadas con el desarrollo de la educación del niño;
6. Interés por la recreación y la correcta utilización del tiempo libre;
7. Práctica deportiva, como parte de la medicina preventiva;
8. Extensión cultural y desarrollo de la capacidad creadora, el disfrute de las bellas artes y el fomento del ocio recreativo;

(130) *Ibid.*

9. La aplicación práctica de los conocimientos adquiridos en actividades lucrativas;

10. Proyecciones de la vida familiar hacia la comunidad para lograr una conciencia colectiva dirigida al bienestar social, y

11. Solidaridad y promoción de la seguridad social en relación con el bienestar de la comunidad.⁽¹³⁹⁾

El Reglamento de los servicios de atención para el bienestar y el desarrollo infantil, publicado en el Diario Oficial el 21 de noviembre de 1988; trata en especial de la atención para el bienestar y el desarrollo infantil, que comprende el cuidado del niño dentro de un horario específico, y la prestación de servicios preventivos de salud, alimentación, educación y recreación, orientados a favorecer su formación integral y armónica desde los dos meses un día de nacido hasta la fecha en que cumpla los seis años de edad. Dicha atención la prestará el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por medio de sus estancias de bienestar y desarrollo infantil.⁽¹⁴⁰⁾

3.4.3. INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (ISSFAM)

Existen además otros regímenes de seguridad social en el país que consideran las prestaciones sociales, como el Seguro Social de las Fuerzas Armadas. La Ley del Seguro Social para las Fuerzas Armadas entró en vigor en mayo de 1976, abrigándose la Ley de Retiros y Pensiones Militares del 30 de diciembre de 1955, el Decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares del 26 de diciembre de 1955 y la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas del 30 de diciembre de 1961.

Incluye las siguientes prestaciones: "venta de artículos de consumo necesario y operación de granjas, servicios de lavandería, planchado, costura, peluquería y otros en las unidades habitacionales

(139) *Ibid.*

(140) LEY DEL ISSSTE.

del Instituto, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil para hijos de militares, servicios funerarios, escuelas, becas y crédito de capacitación; internados oficiales y centros de alfabetización y extensión educativa, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, centros deportivos y de recreo y servicios de orientación social.⁽¹¹¹⁾

En el capítulo quinto se describirá este instituto a fin de conocer a fondo sus funciones y prestaciones que otorga al personal militar.

3.4.4. OTRAS PRESTACIONES

El gobierno mexicano, así como las instituciones que veían por la seguridad social en nuestro país, han realizado una serie de cambios en el desarrollo jurídico, social y económico. Uno de ellos es el Sistema de Ahorro para el Retiro, que apoya a quienes han concluido con una importante etapa de su vida en el trabajo. Las cuotas y aportaciones de los trabajadores para caso de retiro por vejez o cumplir con ciertos años de trabajo; se efectúan por cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro y dichas cantidades se entregan a las instituciones de crédito junto con formularios para permitir individualizarlas. En esta nueva práctica el patrón está obligado a aportar un 2% del salario base de la cotización del trabajador.

El 24 de febrero de 1992 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a disposiciones jurídicas que tienen gran relación con la Seguridad Social en México. Entre estas disposiciones está la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley del Seguro Social, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otras. Las reformas se realizaron con base a las transformaciones económicas del país con aportaciones importantes para la seguridad social.

(111) LEY DEL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, Ed. Porrúa, S.A., México 1976.

Todavía quedan algunas cuestiones pendientes por realizar, como los seguros de desempleo y otro tipo de sistemas de jubilaciones. A medida que se vaya saneando la economía mexicana se podrá pensar en estos nuevos beneficios aunado al propósito real de alcanzar con un sistema de seguridad social eficiente para el pueblo.

3.5. SECTORES DE BIENESTAR SOCIAL

A pesar de que la Administración Pública Federal, señala a cada Secretaría de Estado como cabeza de sector, Pichardo Pagaza nos expone la dificultad de agrupar a las instituciones que prestan seguridad social para hablar de un Sector de Bienestar Social, porque de hecho, todas las secretarías y el Departamento del Distrito Federal llevan a cabo acciones de beneficio social en el ámbito de su competencia. Tal es el caso de los centros hospitalarios, escuelas, guarderías, tiendas, planes vacacionales, actividades culturales y educativas por parte de cada dependencia. Asimismo, al hablar de sectores, se corre el riesgo de dejar de lado a los organismos descentralizados que, por su ubicación sectorial, corresponden al sector económico, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) ubicada en comercio.

Para efectos de analizar el marco administrativo de la Seguridad Social hablaremos de tres sectores: educación, salud, trabajo y previsión social, así como el de desarrollo urbano y la ecología que forman la espina dorsal de la seguridad social mexicana.

Ante la imposibilidad de categorizar dentro del esquema al FOVISSSTE e INFONAVIT, organismos relacionados con la vivienda, se incorpora en un apartado distinto bajo el rubro de vivienda.

"Los sectores de bienestar social son los correspondientes a las siguientes dependencias:

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SECRETARIA DE SALUD

SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL****

EDUCACION

Al contenido del artículo tercero de la Constitución se le ha considerado la síntesis humanista de los principios del derecho social mexicano. En 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP), que desde esa fecha viene funcionando.

Desde los primeros regimenes revolucionarios hasta nuestros días, se ha mantenido la preocupación por mantener la política educativa a los requerimientos del desarrollo del país. Así nacieron la escuela rural mexicana y las misiones culturales (1924-1930); la llamada educación socialista y la educación técnica elemental (1934-1940). Se impulsó la educación media y superior, especialmente la tecnológica, orientándolas hacia la producción industrial (1940-1976).

Sin embargo, a lo largo de los años la demanda de servicios educativos en todos los niveles fue superior a la oferta de los mismos, acentuándose el problema en virtud de las necesidades crecientes del aparato productivo nacional, en el sentido de contar con un número mayor de profesionales y técnicos calificados. A ello habría que agregar el rezago estructural de la educación en los niveles básicos, la deserción y el analfabetismo. A pesar de ello, en los últimos cincuenta años, el crecimiento de los servicios de educación en los distintos niveles propició la formación de un aparato administrativo de grandes proporciones.

El artículo 3o. constitucional establece como una de las principales garantías individuales el derecho universal a la educación primaria y secundaria laica, gratuita, democrática y nacionalista.

La acción del sector educativo a nivel nacional se propone cinco objetivos:

- a. Asegurar la educación básica a toda la población;

(142) PICHARDO Pagaza, Ignacio, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. "EDUCACION", Tomo I, *Ibidem*, pág. 294.

- b. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicio social y nacionalmente necesarios.
- c. Elevar la calidad de la educación;
- d. Mejorar la atmósfera cultural;
- e. Aumentar la eficiencia del sistema educativo, para lo cual es indispensable la descentralización de los servicios.⁽¹⁴³⁾

El cumplimiento de dichos objetivos se logra mediante el desarrollo de programas identificados para efectos presupuestales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública señala las siguientes obligaciones para la Secretaría de Educación Pública:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

- a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal urbana semiurbana y rural.
- b) La enseñanza que se imparta en las escuelas a que se refiera la Fracción XII del Artículo 123 constitucional.
- c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.
- d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- e) La enseñanza superior y profesional.
- f) La enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general;

IV. Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;

VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la república, conforme a lo prescrito en el artículo 3º constitucional; ⁽¹⁴⁴⁾

(143) *Ibidem*, 296.

(144) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Art. 40, Ed. Porrúa, S.A., México 1995, pág. 42.

SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

El sector laboral, es coordinado por la Secretaria de Trabajo y Previsión Social. La importancia creciente de los problemas relacionados con el bienestar de los trabajadores dió lugar a que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creara la Secretaria de Trabajo y Previsión Social que desde entonces se ocupa de los asuntos relacionados con la política laboral, la defensa de los salarios y otras cuestiones que atañen a la previsión social de los trabajadores.

Las disposiciones sobre el trabajo se encuentran contenidas en el Artículo 5o., de la Constitución, y de forma mas amplia en el Artículo 123. La reglamentación de los mismos esta plasmada en la Ley Federal del Trabajo.

Una vez promulgada la Constitución, se inicio la discusión para reglamentar los postulados del Artículo 123. Los proyectos de la ley del trabajo de 1925 y 1929, fueron un intento de los legisladores para lograr una interpretación amplia y acorde con la transformación que el proceso industrial estaba imprimiendo a la realidad social. Este proceso alcanzó una de sus etapas importantes al promulgarse en 1931, la primera Ley Federal del Trabajo, cuyo objetivo principal era establecer las normas y principios tendientes a armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo y de esta manera alcanzar metas de bienestar económicos. Se han realizado numerosas reformas a ese código laboral, en 1933, 1936, 1941 y 1962.

La nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, y sus reformas de 1972, 1974 y 1980 son algunos de los esfuerzos para profundizar y refrendar la vigencia del Artículo 123.

En materia de bienestar social las últimas disposiciones mencionadas y las acciones del sexenio 1976-1982 crearon organismos y empresas orientadas a proteger el poder adquisitivo del salario, así como ampliar la recreación, educación y, en general, los mínimos de bienestar de los trabajadores.

Los objetivos de la política laboral del Gobierno Federal son:

- a) Promover el empleo productivo y mejorar los existentes.
- b) Incrementar la productividad y distribuir equitativamente los beneficios, mejorando los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias
- c) Capacitar a los trabajadores para mejorar las habilidades y preparación de la fuerza de trabajo.
- d) Elevar el nivel de bienestar de la clase trabajadora.
- e) Promover la justicia en las relaciones laborales.⁽¹⁴⁵⁾

La política laboral se orienta hacia el apoyo de mecanismos que protejan el empleo dentro del programa económico, buscando elevar el nivel ocupacional de la planta productiva.

El programa nacional de mejoramiento de los niveles de bienestar de los trabajadores es realizado por la STPS y tiene por objeto propiciar condiciones favorables para que el trabajador tenga acceso a la recreación y el consumo de productos básicos. Este programa está dividido en varios subprogramas que contemplan la protección al salario mínimo y a la promoción de la cultura y recreación de los trabajadores y su familia.

La fijación de los salarios mínimos se basa en estudios económicos para determinar sobre bases reales y objetivas dentro del marco de la situación económica y política del país, el monto del salario que asegura niveles máximos de bienestar y que se cumplan los preceptos legales.

El programa de protección al salario tiene como principal objetivo proteger los ingresos de los trabajadores y de las clases populares, propiciando que incrementen su poder adquisitivo a través de prestaciones e información de mecanismos de comercialización.

El programa de promoción de la cultura y la recreación de los trabajadores y sus familiares intenta hallar alternativas para el uso

(145) PICHARRO Pagaza, Ignacio, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, "TRABAJO Y SALUD", CAP. 25, Tomo I, 16va. Pág. 300.

del tiempo libre en educación, actividades deportivas, culturales y recreativas.

La promoción de mejores condiciones para la salud y la seguridad social, realizado por el área de medicina y seguridad en el trabajo tiene como principal objetivo elevar los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias a través de acciones como la difusión sobre prevención de enfermedades, promoción de medidas de seguridad en el trabajo, etc.

La Ley Orgánica de la Administración Pública señala las siguientes obligaciones para la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

VI. Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

XI. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar el cumplimiento.

XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley;⁽¹⁴⁾

SECTOR SALUD

Este sector no constituye un sector propiamente dicho, en los términos claros y precisos como el de otros sectores administrativos. La explicación principal de esta circunstancia radica en el peso e importancia presupuestal y de recursos que poseen las entidades sectorizadas bajo la coordinación de la Secretaría de Salud (S.S.). Una de ellas es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), uno de los

⁽¹⁴⁾ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Op. Cit. páq. 47.

más grandes organismos descentralizados federales que atiende los servicios de seguridad social de una gran parte de los trabajadores mexicanos y población en general.

El sector salud y seguridad social está integrado por la Secretaría de Salud, como cabeza de sector de varios organismos descentralizados y por varias entidades no sectorizadas: el IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM.

Los objetivos generales del sector son los siguientes:

- a) Elevar el nivel de salud de la población.
- b) Ampliar la cobertura de los servicios de salud, especialmente en la atención preventiva.
- c) Intensificar la atención médico-asistencial en el núcleo materno infantil.
- d) Adecuar el conocimiento demográfico a las condiciones económicas y socioculturales del país.
- e) Disminuir los daños a la salud causados por la contaminación ambiental, incrementando las medidas de control sanitario.

Los principales programas generales de los organismos coordinados por salubridad y asistencia y de los no coordinados son los siguientes:

Atención preventiva. Evitar riesgos y daños a la población mediante la prevención de enfermedades transmisibles y no transmisibles, a través de vacunas, detección oportuna de enfermedades, nutrición, consultas, salud mental, planificación familiar voluntaria y salud dental.

Atención curativa. Restaurar la salud perdida mediante acciones de consulta y hospitalización, rehabilitación y atención de emergencias a través de consulta externa general, consulta externa especializada, hospitalización, rehabilitación y atención de urgencias, emergencias y desastres.

Capacitación a la población. Orientar a la población, especialmente a la que vive en áreas rurales o marginadas, sobre los servicios médicos existentes a su alcance, así como orientarla para que observe medidas preventivas de salud y concientizándola sobre la importancia de esta.

Formación y desarrollo de recursos humanos para la salud. Formar y actualizar personal profesional técnico, administrativo y auxiliar a fin de elevar la cantidad y calidad de los servicios relacionados con la salud pública.

Investigación fundamental en ciencias exactas y naturales. Este programa tiende a obtener nuevos conocimientos científicos en el campo de la medicina.

Investigación aplicada y desarrollo experimental en la medicina, en la salud, asistencia y seguridad social. Realizar estudios de investigación aplicada y operacional en los servicios de salud biomédica, ambiental y social.

Prestaciones sociales. Elevar los niveles culturales, educativos, nutricionales y recreativos de la población desprotegida mediante acciones tendientes a lograr la integración social; a través de programas destinados a la asistencia social e integración familiar, mejoramiento de la comunidad, atención a la infancia, atención a la vejez, adiestramiento y capacitación.

Además de estos programas la Secretaría de Salud realiza la producción de bienes, cuyo principal objetivo es fabricar productos biológicos, reactivos y prótesis necesarias para llevar a cabo acciones preventivas, curativas y de rehabilitación.⁽¹⁴⁷⁾

La legislación que norma los servicios de salud esta contenida en la fracción XVI del Artículo 73 de la Constitución que establece que corresponde al Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal, al Consejo

(147) PICHARRO Pegoza, *Ibídem.* págs. 309 y 310.

de Salud y a la Secretaría de Salud, la expedición de disposiciones generales sobre salubridad general de la república.

La reforma de la Constitución recientemente promovida por el Ejecutivo Federal del Artículo 4o. eleva a rango constitucional el derecho a la protección de la salud.

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda la familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

El deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas."⁽¹⁴⁾

Asimismo, establece que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salud, con base a la fracción XVI del 73 Constitucional.

En teoría, la S.S. es responsable de la normatividad y la planeación de la política de salud pública. El IMSS es un órgano operativo y ejecutor de esa política; en la práctica, el enorme peso de las actividades del IMSS da por origen que este defina sus propias políticas de salud para la población de asegurados que atiende.

La Ley Orgánica de la Administración Pública señala las siguientes obligaciones para la Secretaría de Salud.

(148) CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrón, S.A., México 1995, pág. 11.

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.

II. Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.

III. Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud;

IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores;

VI. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

XVI. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afectan la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad.

XVII. Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y a la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo.

**3.6. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994,
PROYECTO ECONOMICO DEL GOBIERNO MEXICANO,
BASE DE LA ATENCION A LA SEGURIDAD SOCIAL**

El éxito de cualquier Estado radica en conservar el equilibrio político, económico y social para avanzar hacia un objetivo de progreso.

Dado el peso de los aspectos económicos en la configuración del Estado Moderno y de sus mecanismos directos e indirectos de intervención, destacan diversos elementos relacionados con los procesos económicos o financieros, pero siempre como instrumentos o expresiones de la búsqueda de objetivos gubernamentales con carácter eminentemente social y político, que van desde un mayor equilibrio o bienestar social hasta un menor riesgo de inestabilidades o derrotas políticas.

En teoría, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 atiende a lo antes señalado y expone como principales objetivos: la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; la recuperación del crecimiento con estabilidad, y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, que en su conjunto constituyen la estrategia de modernización del gobierno durante este período.

El documento plantea que, el aumento del nivel de vida de la población se apoyará en dos bases económicas: por una parte, la creación de actividades y empleos bien remunerados; por la otra, el incremento de los salarios reales con una evolución económica que fortalezca la demanda de trabajo, el aumento de la productividad y el equilibrio de los factores de producción.

Asimismo, se anota que la política social debe incorporar la protección al medio ambiente y el equilibrio ecológico como una de sus vertientes esenciales, dado que el bienestar social es difícilmente concebible si no se pone un límite a los procesos contra la salud y la calidad de vida en las ciudades, las zonas agrícolas, los bosques, las costas y los mares, ríos y lagos, y porque no se puede aspirar a un

crecimiento sostenido y equilibrado si la base de los recursos está sometida a la degradación.

Otra de las prioridades fundamentales de la política económica y social es el ataque a la pobreza extrema, porque con ello se reflejará aun más las diferencias sociales.

Las estrategias generales para las acciones de seguridad social que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud la atención a las zonas marginadas, urbanas y rurales, con hincapié en la atención primaria a la salud, con acciones integrales en materia de alimentación, vivienda, disponibilidad de agua potable, educación y saneamiento ambiental, entre otros, 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 tiene la capacidad contributiva suficiente para incorporarse a un mejor nivel de vida.

En lo referente a las prestaciones sociales afirma que "... la creación y disfrute de bienes artísticos y culturales es para todos los mexicanos elemento esencial de una vida digna. Más aún, el desarrollo cultural de México es supuesto imprescindible de nuestro progreso político, económico y social".⁽¹⁴⁹⁾

Cuanto más atraso manifieste un país mayor podrá ser la necesidad de que el Estado intervenga en la economía y en otros ámbitos. Se requiere aquí su participación para impulsar un grado de desarrollo, para asegurar bases y suministros estratégicos, para compensar el desinterés o la incapacidad de grupos privados e incipientes y para enfrentar presiones o aspectos negativos de contextos nacionales o internacionales.

(149) Plan Nacional de Desarrollo.... Op. cit., pág. 37.

3.7. REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

La seguridad social, la dinámica demográfica y el bienestar de la población necesita proyectarse a futuro para realizar cambios sociales, económicos y políticos. Modernizándonos conciliando los ritmos y los ciclos demográficos, económicos y sociales con el fin de superar nuestras grandes desigualdades sociales.

El esquema de la seguridad social en México se basó por muchos años en una filosofía reparativa en la que se buscaba dar respuesta a las carencia y los atrasos existentes en materia de educación, salud, alimentación y vivienda; sin embargo, el presupuesto gubernamental no fue suficiente para cubrir esos programas. Por lo que su atención requirió formular planes y programas específicos, financiamiento autónomo en materia de seguridad social. La filosofía actualmente se ha orientado a una seguridad social preventiva y de fomento. Por ejemplo, en el campo de los servicios médicos se realizan acciones preventivas más que curativas. La medicina debe tener como objetivo fundamental, evitar en lo posible enfermedades.

"Si se toman en cuenta los estudios que se han efectuado respecto a las aun bastas posibilidades para ampliar la duración media de la vida, actualmente se calcula que 70% de las defunciones ocurren de manera prematura, un gran número de padecimientos podrían evitarse mediante sencillas acciones de prevención. Así se tiene una imagen de gran desperdicio que implica sostener una costosa y refinada medicina curativa, cuyos propios costos impiden que sus servicios se extiendan a toda la población"⁽¹⁵⁰⁾

Por otra parte en el caso de los seguros de pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada, invalidez y de familiares sobrevivientes se da lugar para aplicar el enfoque preventivo y de fomento, específicamente en los seguros de pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada. Estos deben reorientarse para evitar los graves problemas de

(150) GUSTAVO Cabrera, A. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL ESTADO MODERNO. REFLEXIONES RESPECTO AL FUTURO. Ed. F.C.E., S.A., México 1992, pág. 152.

orden financiero y de costos que se presentan, principalmente por la evolución demográfica en los diferentes países. La carga económica que representan las jubilaciones y las pensiones de vejez, han alcanzado costos insostenibles que representan una carga económica importante, si paralelamente existe una población considerable de edad joven con capacidad de trabajo pero desempleada, existe un potencial desaprovechado. Por lo que debe buscarse un equilibrio demográfico que no represente una carga financiera en este sentido, sino una efectiva administración de la población, tomar en cuenta las verdaderas dinámicas demográficas y considerar que el fenómeno del incremento en la duración media de la vida debe implicar también un incremento igual o mayor en la duración media de la vida activa, lo cual nos conduciría a abandonar el concepto de una convencional edad fija de jubilación, cuya rigidez es la causante de la problemática arriba descrita, debiéndose adoptar una nueva conducta laboral para la población que alcanza edades avanzadas.

Lo anterior significa que en la actualidad, y cada vez más en el futuro, los individuos no solamente vivirán más años en promedio, sino que también conservaran durante más tiempo su capacidad para desarrollar actividades productivas y remuneradas.

El problema de la pobreza y la amenaza que representa en nuestros días la explosión demográfica no se resuelven o evitan enfrentando las clases sociales y agudizando los antagonismos entre ellas, ni repartiendo las utilidades a los más necesitados, sino que la acción del gobierno o de las instituciones que velan por ella deben vincular el progreso de la seguridad social con la solución de todos los problemas del hombre y la sociedad.

Es necesario determinar las posibilidades con que cuenta la economía del país para enfrentar el financiamiento de las prestaciones y que no únicamente dependan de las aportaciones de los sectores. En necesaria una planeación de la seguridad social en México.

La seguridad social debe convertirse en una política sólida que realice un reparto sin violencia, sin privilegios mediante la idea de justicia, a través de obras de carácter colectivo y de uso general que alcance los cinturones de miseria y zonas indígenas para evitar conflictos como los sucedidos en el Estado de Chiapas a principios de 1994.

La seguridad social está basada en el principio de solidaridad fundamentada en leyes un significativo apoyo económico y social, conscientes de una realidad. La expectativa de la seguridad social en nuestro país debe estar cimentada en estos principios de educación, justicia y de una economía sana, de productividad, conciliación de clases, de apoyos financieros y humanos que permitan el crecimiento del país.

De esta forma, el grupo social estará preparado para asegurar a cada uno de sus miembros, ante cualquier eventualidad, condiciones mínimas y decorosas de vida. En este principio descansa la seguridad social y México debe buscar esta forma evolucionada de seguridad social.

CAPITULO 4

**ANALISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN LA ARMADA DE MEXICO**

Los programas de seguridad social en los países del continente americano, tienen por objeto primordial la elevación del nivel de vida de sus habitantes. Por medio del desenvolvimiento económico. El mejoramiento de las condiciones sanitarias y el progreso de la cultura. Lo que impone la necesaria coordinación de la política social con la política económica y sanitaria.

Casta de Buenos Aires, Tercera Reunión de la
Conferencia Interamericana de Seguridad
Social, 1951.

Los servicios de seguridad social para la Armada de México se proporcionan a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (quien atiende la demanda del personal militar y derechohabientes del Ejército, Marina y Fuerza Aérea), y a través de la Secretaría de Marina, la que agrupó los servicios que venía prestando desde 1926 en beneficio de su personal naval, así como los derechohabientes y que sirvieron posteriormente como complemento a los servicios proporcionados por el ISSFAM.

En este capítulo se pretende analizar la aplicabilidad del Artículo 123 constitucional y los principios de seguridad social al personal naval militar. Asimismo, conocer los servicios que proporciona específicamente la Secretaría de Marina a su personal naval y a través de datos estadísticos analizar la relación que existe entre la demanda de los servicios y la oferta de los mismos.

En el siguiente capítulo, estudiaremos en forma particular el ISSFAM y los mecanismos por los que se hacen llegar sus beneficios.

Es importante resaltar la complejidad que existió para obtener datos actualizados y realizar el análisis de la seguridad social en la

Armada de México. Proporcionar información con respecto al personal, recursos materiales y financieros de la Armada es infringir el Artículo 31 de la Ley de Disciplina Militar "Queda estrictamente prohibido proporcionar cualquier información, sobre personal, material, instalaciones, operaciones y demás asuntos relativos a la Armada. Únicamente los Mandos Superiores en Jefe están facultados para ello, siendo responsables ante el Alto Mando del uso que hagan de esta facultad." Por lo que en algunos casos se omiten comentarios por carecer de datos suficientes que permitan soportar una conclusión.

En términos generales, fue posible obtener las cifras más representativas que nos pueden ilustrar la situación en la que se encuentra la prestación de los servicios de seguridad social de la Armada de México.

4.1. APLICABILIDAD DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL AL PERSONAL NAVAL DE LA SECRETARIA DE MARINA ARMADA DE MEXICO

Después de haber estudiado el Artículo 123 Constitucional, Apartado B, surge el cuestionamiento sobre la Fracción XIII que nos dice: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes." ¿Por qué los militares y el personal que forma parte de los cuerpos de seguridad se rigen separados de este Artículo? Esta disposición se basa por la forma peculiar como se administra al personal destinado a la Defensa Nacional. A la disciplina a la que están sujetos.

Para entender esto, analicemos con base a cada fracción del Artículo 123, las actividades del personal naval militar. La Fracc. I señala "La jornada máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho horas respectivamente" y "las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario", el personal naval, con frecuencia trabaja más horas que los demás servidores públicos, debido a las necesidades del

servicio, sin importar el número de horas y días, o esperar compensación económica a cambio. Debe hacer guardias de 24 horas por lo menos dos o tres veces a la semana, dependiendo el número de personal que exista en el área de trabajo. El Reglamento General de Deberes Militares señala en su Artículo 11 que "Se prohíbe a los militares, bajo severo castigo, toda conversación que manifieste tibieza en el servicio o desagrado o por la fatiga que exige su obligación." En el caso del personal masculino debe quedarse a dormir en el área de trabajo durante las guardias, en el caso del femenino, puede retirarse a su hogar y regresar a las siete de la mañana a continuarla.

Asimismo, lo anterior se contrapone con otro párrafo la Fracción citada "En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni tres veces consecutivas".

Si el personal militar se apega estrictamente a lo estipulado en la Fracción desaparecería el estado de alerta de la institución y en caso de cualquier agresión al país, no contaría con la mayoría de sus elementos para la acción.

En comparación al resto de los servidores públicos existe una diferencia sustancial y reside en que el primero está sujeto a los llamados correctivos disciplinarios entre los que destaca el arresto. El Artículo 54 de la Ley de Disciplina de la Armada de México nos dice "El arresto es la reclusión que sufre un miembro de la Armada por un término de 24 horas hasta 15 días con o sin perjuicio del servicio, en su alojamiento oficial o en las unidades en tierra o a flote, o en prisión según sea el caso." Son arresto con perjuicio los que se cumplen en la prisión de la Secretaría de Marina, Zona o Sector Naval, unidades de superficie o a flote; los arrestos sin perjuicio se cumplen en el área de trabajo.

El personal militar, sobre todo el de tropa, se encuentra expuesto constantemente a situaciones que lo llevan a laborar más horas de las establecidas a la semana, lo que afecta en nuestra opinión, su estado físico mental y familiar. Regularmente se les recuerda "El servicio de

las Armas exige que el militar lleve el cumplimiento del deber hasta el sacrificio, que anteponga ante el interés personal, la soberanía de la nación, la lealtad a las instituciones y el honor del ejército" (151)

La Fracción II del citado artículo constitucional hace referencia a que "por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro"

En este caso el personal naval disfruta de los domingos para descansar en caso de no estar arrestado o de guardia. Regularmente en los días festivos, de descanso obligatorio, debe asistir a comisiones por lo que su descanso anual es mínimo. Asimismo los periodos vacacionales (20 días al año) están sujetos a la situación política en la que se encuentra el país (elecciones, desfiles, manifestaciones) de lo contrario se suspenden y se quedan a laborar o encuartelados.

Referente a los salarios que se refiere la Fracc. IV, "[...] En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;" el personal naval con salario más bajo está por arriba del salario mínimo en un 172.51%. Se argumenta que el salario del personal militar es elevado por la serie de restricciones, riesgos y sacrificios de su trabajo.

Con respecto al derecho de asociación para la defensa de sus intereses y al uso del derecho de huelga al que se refiere la Fracc. X, los militares carecen de este derecho. Por la importancia de sus funciones no se puede pensar en una huelga o conflicto laboral en una institución que debe permanecer unida y totalmente subordinada, de lo contrario repercutiría en la defensa de la nación y en la seguridad nacional. Todo conflicto se trata a través de sus órganos de justicia naval, a excepción de los que se traten de aumento de salario, pero este último no se presenta debido a que su ingreso es alto en comparación a los demás servidores públicos. No existe el derecho a

(151) Secretaría de Marina, REGLAMENTO GENERAL DE DEBERES MILITARES. "DEBER Y DISCIPLINA", Ed. Ateneo, México 1978, pág. 8.

sindicalizarse ya que provocaría divisiones y problemas con el mando.

Existen las llamadas sanciones laborales como son las que señala la Ley de Disciplina de la Armada de México "Los correctivos disciplinarios:

- I. Amonestación;
- II. Arresto;
- III. Arresto hasta por quince días de prisión;
- IV. Cambio de adscripción en observación de su conducta;
- V. Suspensión de los derechos escalafonarios para fines de promoción hasta por dos años;
- VI. Pasa a depósito;
- VII. Baja del servicio;

No existen sanciones económicas como descuentos por faltas o retardos, como en el caso de los demás servidores públicos, estos son sancionados por el arresto con tres faltas consecutivas se les da de baja del servicio por cometer delito de deserción.

En el caso de la seguridad social contemplada en la Fracc. XI. del apartado B, se tratan en la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas y esta comprende todas aquellas prestaciones a las que tiene derecho todo ciudadano mexicano, mismas que vimos en el capítulo anterior.

4.2. LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARMADA DE MEXICO

En virtud de que la seguridad social para las Fuerzas Armadas se realiza aparte de los demás servidores públicos es conveniente estudiar si cumple con los principios de la seguridad social. El artículo 17 de la Ley del ISSFAM menciona "Los Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, afiliarán a los militares en situación de activo y de retiro, y las cédulas de identificación que expedirán serán válidas para ejercitar los derechos a las prestaciones a que se refiere el artículo

anterior." Con ello se cumple el primer principio de la seguridad social la obligatoriedad.

Se observa en el apartado final del al Ley del ISSFAM, las tablas anexas en donde se contemplan todas aquellas enfermedades y riesgos por los que puede pasar el militar y quedan cubiertos por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, así como las prestaciones a las que tiene derecho el personal militar, expuestas en el Artículo 16 de la misma Ley, ello cumple con el principio de unificación al absorber la totalidad de riesgos inherentes a la existencia misma y al desempeño del trabajo.

Al revisar las prestaciones que deben de otorgarse a los trabajadores de acuerdo a lo que expone el artículo 123 constitucional, la ley del ISSFAM contempla la totalidad de los derechos, cumpliendo con este segundo principio y al dar su cobertura a los familiares del militar se cumple con el de universalidad, asimismo por participar en actividades de seguridad social en beneficio de la población civil.

En lo que se refiere al cuarto principio de la Seguridad Social, la Solidaridad, este se cumple en el momento en el que al militar se le descuenta de su pago un porcentaje para destinario a este servicio. El Artículo 32 Fracc. II de la Ley del ISSFAM señala "El patrimonio del Instituto lo constituirán (entre otros): Las cuotas que aporten los militares y sus familiares derechohabientes en los términos que para este objeto establezcan las disposiciones legales", en virtud de que la otra parte es proporcionada por la Tesorería de la Federación. A nivel económico-financiero el aporte monetario de unos ayuda a otros.

La Coordinación, como quinto principio, versa en la relación con otras instituciones de seguridad social, como el IMSS, ISSSTE, SEP, entre otras con el fin de apoyar y solicitar apoyo en las áreas respectivas.

Referente a la Subsidiaridad sexto principio de la seguridad social, el ISSFAM recibe el subsidio del Gobierno Federal. La Ley

señala en su artículo 32, que el patrimonio del Instituto lo constituirán: "Las aportaciones del Gobierno Federal señaladas en esta Ley, para prestaciones específicas,"⁽¹⁵²⁾ "Una cantidad Anual a cargo del Gobierno Federal, equivalente a un 10% de los haberes de retiro de los miembros de las Fuerzas Armadas para las demás prestaciones que conforme a esta Ley debe otorgar el Instituto."⁽¹⁵³⁾

La Substancialidad, se refiere a las prestaciones económicas como beneficio para los trabajadores se tratarán con mayor precisión en el siguiente capítulo.

En lo que respecta al último principio de la seguridad social, la Internacionalización se puede decir que la seguridad social en las Fuerzas Armadas Mexicanas cumple con los requisitos y postulados internacionales establecidos, sin embargo, su participación en foros internacionales ha sido muy escasa, de hecho no existe bibliografía que trate el tema como la biblioteca de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

4.3. LOS SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARÍA DE MARINA

Paralelamente a los servicios de seguridad social que recibe el personal naval por medio del ISSFAM, la Secretaría de Marina-Armada de México ha desarrollado a partir de los años cuarenta los propios como: la atención médica para su personal y derechohabientes, colonias agrícolas, ganaderas y mixtas, actividades deportivas, tienda de viveres, construcción de unidades habitacionales, centros de desarrollo infantil, escuelas a nivel primaria y secundaria, centros de educación básica para adultos y escuelas a nivel profesional.

Los servicios de seguridad social para el personal naval datan desde 1926 con la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales. Posteriormente en 1939, año en el que se crea el

(152) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, Artículo 32 Fracc. III.

(153) Ibidem. Fracc. IV.

Departamento de Marina Nacional se comienza a proporcionar atención médica al personal de la Armada y sus derechohabientes.

El 12 de marzo de 1951 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Presidencial que crea las colonias para militares y marinos, pudiendo ser estas agrícolas, ganaderas o mixtas.

Para darle consistencia e impulso a las actividades deportivas que realizaba la Secretaría de Marina, se crea en el año de 1952 como parte de la estructura orgánica de la Dirección General de Cuenta y Administración, la Mesa de Deportes a quien se le asigna la responsabilidad de integrar y promover las acciones relacionadas con este objeto.

En el año de 1953, se crearon las primeras cinco tiendas de viveres, situadas en los puertos de: Veracruz, Ver., Acapulco, Gro., Tempico, Tamps., Salina Cruz, Oax., y Puerto Cortés, B.C.S., coordinadas por el Almacén Central de Viveres.

En 1954, se crean seis nuevas tiendas ubicadas en: México, D.F., Ensenada, B.C., Guaymas, Son., Isla Mujeres, Q. Roo., Mazatlán, Sin., y Manzanillo, Col., conformando con las anteriores, un sistema de tiendas con el fin de proporcionar al personal de la Secretaría artículos de primera necesidad, consumo general, vestuario, artículos escolares y otros indispensables para el hogar, a precios de mayoreo.

El 16 de febrero de 1981, se publica en el Diario Oficial, el Decreto Presidencial por el que se crean los Servicios de Tiendas y Granjas y de Asistencia Social de la Secretaría de Marina, con el objeto de promover, mejorar, dirigir y administrar los servicios sociales para el personal de la misma y familiares de éstos. El 30 de julio de 1982, con el objeto de cumplir en su parte relativa, se crea la Dirección General de Granjas, a quien se le asigna la coordinación y dirección de las unidades productoras regionales encargadas de la producción de alimentos básicos y la comercialización y venta de los mismos a precios razonables.

Con el propósito de que fuera un sólo órgano quien integrara, controlara y regulara todos los aspectos relacionados con el mejoramiento cultural y educativo, lo correspondiente al servicio de tiendas, a las actividades deportivas que se encontraban adscritas a la Dirección General de Administración y lo concerniente a las unidades productoras regionales dependientes de la Dirección General de Granjas, se crea el 12 de mayo de 1984 por Acuerdo N.º. 36 del Titular del Ramo, el Patronato de Asistencia Social de la Secretaría de Marina.

A fin de hacer congruente la estructura de este Organismo, la Dirección General de Granjas se reestructura y queda como dirección de área.

Considerando que para proporcionar un mejor servicio era conveniente que fuera un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio el que se encargara de la administración de estos servicios, el 3 de diciembre de 1985, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial que crea los SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARÍA DE MARINA (SASEMAR), a quien se le asignan además de las tareas que realizaba el citado Patronato, la administración del servicio habitacional que tenía a su cargo la Dirección General de Seguridad Social de la Armada de México. Con el propósito de contar con áreas específicas que se encargaran de la realización de las actividades encomendadas a este Organismo, en marzo de 1986 la Dirección General de Servicio Civil de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto aprueba su primera estructura orgánica.

Por disposición del C. Secretario de Marina, el 16 de marzo de 1987 pasan de los Mandos Territoriales de la Armada de México a este Organismo Público Descentralizado, todos los centros de desarrollo infantil, jardines de niños, centros de educación básica para adultos, escuelas primarias y secundarias, y centros de capacitación y adiestramiento.

La vida del Organismo fue corta, su proceso de extinción comenzó con el acuerdo presidencial y orden secretarial de fecha 15 de noviembre de 1991, en el que se señala que las escuelas y centros de adiestramiento a cargo de este Organismo pasan a ser administrados por la Jefatura de Operaciones Navales.

Más tarde se transfiere el control de las casas habitación, construidas con recursos de la Armada de México y administradas por este Organismo, a la Dirección General de Seguridad Social de la Coordinadora Sectorial.

Por último, en el D.O. del 23 de septiembre de 1994 se ordenó la extinción y liquidación de SASEMAR. Sin embargo, la Secretaría de Marina, en su carácter de coordinadora de sector, se encargará de administrar los bienes, derechos, obligaciones y servicios que constituyen al Organismo.

4.3.1. FUNCIONES GENERALES DE SASEMAR

Es importante señalar las funciones específicas de este Organismo que nos revelan el motivo por el que fue creado y la forma como se organizó para cumplirlos. En el presente capítulo analizaremos los logros alcanzados, así como la forma como se administran actualmente estos servicios a través de la Secretaría de Marina.

Cabe hacer mención que SASEMAR pasó por una serie de cambios estructurales, de apertura y cierre de unidades operativas, pero haremos referencia únicamente a la última estructura y al número de unidades operativas con que contaba y que ahora son administradas por la Secretaría de Marina. A continuación mencionaremos las principales funciones generales de SASEMAR para conocer los propósitos a alcanzar:

1. Instalar y administrar tiendas de asistencia social que realicen ventas económicas de artículos básicos, de consumo generalizado y ropa al personal de la Secretaría de Marina y derechohabientes.
2. Gestionar la adquisición y venta a bajo precio de artículos militares navales, vestuario y otros indispensables para el servicio naval.

3. Establecer y administrar unidades habitacionales en renta para los miembros de la Secretaría de Marina, así como alojamientos para el personal en tránsito en la Capital de la República.
4. Establecer y operar granjas destinadas a producir alimentos de la canasta básica a bajo precio para el personal de la Secretaría de Marina que propicie un mejor rendimiento de su presupuesto familiar y eleve el poder adquisitivo de sus haberes y salarios.
5. Apoyar y desarrollar actividades sociales, culturales, deportivas, cívicas, turísticas y, en general todas aquellas tendientes a lograr la recreación y ocupación del tiempo libre del personal de la Secretaría de Marina y derechohabientes.
6. Realizar eventos culturales y programas de orientación infantil dirigidos a fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez, su formación de conciencia cívica y del conocimiento del mar que propicie el interés en las actividades de la Secretaría de Marina.
7. Mantener en el ámbito de la Secretaría de Marina, equipos de deportes náuticos que la representen en competencias y torneos nacionales e internacionales, así como organizar justas y eventos internos a fin de promover el deporte general.
8. Desarrollar programas de atención al personal de la Secretaría de Marina retirado, pensionado e inválido, orientados al aprovechamiento de su experiencia y coadyuvar a su integración en actividades productivas.
9. Efectuar y/o contratar los servicios para la construcción, operación e incremento de unidades habitacionales y centros de desarrollo social, cultural y deportivo; alojamientos, unidades comerciales, agropecuarias y demás instalaciones que se requieran para proporcionar los servicios de asistencia social en los lugares en que se localicen establecimientos y personal de la Secretaría de Marina. (154)

Para cumplir con las tareas fijadas el organismo, se estructuró en dos áreas, una de carácter administrativo (Dirección de Finanzas y Dirección de Apoyo Administrativo) y otra de carácter operativo que desarrollaremos en seguida.

DIRECCION DE SERVICIOS DE COMERCIALIZACION

La cual se encargaba de la administración de 18 tiendas ubicadas a lo largo de los litorales del Pacífico y Golfo de México.

(154) Secretaría de Marina, MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DE SASOMAR 1992, México 1992, Pág. 18.

DIRECCION DE SERVICIOS AGROPECUARIOS

Esta Area administraba 9 unidades agropecuarias, dedicadas a la cria de pollos, cerdos, conejos, ganado ovino y caprino, producción de leche y embutidos.

DIRECCION DE SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES

Administraba 8 centros educativos en 6 estados costeros de la República y en el D.F. a nivel primaria y secundaria, Centro de Educación Básica para Adultos, así como Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), 308 casas-habitación, organizaba eventos deportivos de remo y canotaje, torneos de fútbol, basquetbol y maratones.

4.4. ANALISIS DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL QUE PROPORCIONA LA ARMADA DE MEXICO

Los beneficios sociales y económicos que otorga la Secretaría de Marina al personal militar, así como las diversas prestaciones que proporciona el ISSFAM se orientan fundamentalmente a elevar el nivel de bienestar social del personal naval y sus derechohabientes.

A continuación analizaremos las prestaciones sociales más representativas en forma estadística de la vivienda, el abasto de productos básicos, servicios sociales, culturales, deportivos, recreativos y servicio médico integral con el fin de conocer si cubren la demanda de los aproximadamente 39,233⁽¹⁵⁵⁾ marinos en activo, 5,050 militares en retiro y los 50,448 derechohabientes.⁽¹⁵⁶⁾

4.4.1. SERVICIO DE VIVIENDA

La Secretaría de Marina tiene a su cargo, entre otras cosas, proporcionar al personal civil y militar, vivienda cómoda que les permita habitar decorosamente, en renta disponible, en los puertos e islas nacionales, así como en la Capital de la República, cuando las exigencias del servicio motive cambios de adscripción.

(155) Secretaría de Marina, PLANILLA DE PERSONAL NAVAL OCUPADO REAL AL MES DE ABRIL DE 1995.

(156) Secretaría de Marina, ESTADISTICA DE MILITARES Y DERECHOHABIENTES 1994.

Actualmente se han construido 2,519 viviendas en beneficio del personal naval, 2,003 de ellas construidas por la Armada de México y 516 por parte del ISSFAM.⁽¹⁵⁷⁾ Las casas-habitación de la Armada están distribuidas en 45% de las zonas costeras, beneficiándose el 6.42% del total del personal militar de la Armada. Quedan por recibir este beneficio 15 zonas costeras.

De acuerdo a lo anterior el número de personal que no ha recibido este beneficio asciende a la cantidad de 36,714; el 93.58% del total del personal naval.

A continuación mostraremos el cuadro sinóptico que nos ilustra más claramente lo antes enunciado:

AREA DE ADSCRIPCION	No. CASAS ARMADA	PERSONAL ADSCRITO	PORCENTAJE DE PERSONAL NAVAL BENEFICIADO
ENSENADA, B.C.	170	777	21.87%
GUAYMAS, SON.	32	1,557	2.05%
HAZATLAN, SIN.	219	1,612	13.58%
SAN BLAS, NAY.	32	330	9.69%
PUERTO VALLARTA, JAL.	32	502	6.37%
MANZANILLO, COL.	233	1,590	14.65%
IXTAPA, GRO.	30	134	22.38%
ACAPULCO, GRO.	242	2,726	8.87%
SALINA CRUZ, OAX.	186	2,448	7.59%
PUERTO MADERO, CHIS.	64	1,376	4.65%
MAJAHORUS, TAMPS.	97	347	27.95%
TAMPICO, TAMPS.	73	2,921	2.49%
LA PESCA, TAMPS.	98	259	37.83%
VERACRUZ, VER.	233	5,142	4.53%
COATZACOALCOS, VER.	22	1,443	1.52%
TUXPAN, VER.	137	319	42.94%
CD. DEL CARMEN, CAMP.	16	1,192	1.34%

(157) Secretaría de Marina, INFORME DE LABORES 1993-1994, pág. 50.

ISLA MUJRES, Q. ROO	67	252	34.52%
DISTRITO FEDERAL	516	7,587	6.80%
T O T A L	2,519	32,514	
7.74% (198)			
RESUMEN:			
TOTAL DE PERSONAL NAVAL	39,233		
TOTAL DE PERSONAL BENEFICIADO	2,519		6.42%
PERSONAL SIN BENEFICIO	36,714		93.58%

Aun pensando que no es posible otorgar vivienda a todo el personal naval debido a la falta de recursos financieros y a que la mayoría de los marinos labora en su lugar de origen, es muy bajo el índice de este beneficio, que no alcanza a cubrir la necesidad de aquel personal que ha sido cambiado de adscripción.

La renta que se paga por vivienda se puede considerar simbólica, puede ir desde \$100.00 hasta \$250.00 dependiendo el grado militar, lo que ayuda considerablemente en la economía familiar. Así se cumple con uno de los objetivos de las unidades habitacionales "Proporcionar viviendas cómodas y dignas a cambio de una cuota moderada que permita al instituto la amortización parcial y el mantenimiento de las mismas." (159)

4.4.2. SERVICIO DE TIENDAS

El objetivo específico de este servicio consiste en comercializar productos de la canasta básica y otros productos a precios más bajos del mercado local, con el fin de coadyuvar a la elevación del poder adquisitivo del personal de la Secretaría de Marina-Armada de México, derechohabientes y público en general.

Para realizar este objetivo actualmente la Secretaría de Marina cuenta con las siguientes unidades comerciales:

(158) Ídem.

(159) INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS. REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES HABITACIONALES DEL ISSFAM., Art. 5.

TIENDA	POBLACION MILITAR	DERECHOHABIENTES
1. ACAPULCO	2,726	7,440
2. CD. CARMEN	1,192	3,253
3. COATZACOALCOS	1,443	3,938
4. CUEMANCO	5,000	13,647
5. CHETUMAL	1,370	3,739
6. ENSENADA	777	2,120
7. ISLA MUJERES	252	687
8. IXTAPA	134	365
9. PUERTO CORTES	163	444
10. LAZARO CARDENAS	598	1,632
11. LAS BRISAS	1,500	4,094
12. PROGRESO	991	2,705
13. PUERTO ANGEL	134	365
14. PUERTO MADERO	1,376	3,755
15. SALINA CRUZ	2,448	6,681
16. SANTA ROSALIA	187	510
17. VERACRUZ	5,142	14,035
TOTALES:	25,589	69,410⁽¹⁶⁰⁾
RESUMEN:		
TOTAL DE PERSONAL NAVAL:	39,233	
TOTAL DE PERSONAL BENEFICIADO:	25,589	65%
PERSONAL SIN BENEFICIO:	13,644	35%

Con el sistema de tiendas se beneficia aproximadamente a 25,589 elementos, lo que representa el 65% del total de la población naval y al 56.24% de los derechohabientes. Asimismo se estima se atienden 108,867⁽¹⁶¹⁾ clientes al mes, comprendiendo tanto al personal naval y derechohabientes como público en general. A la fecha faltan por recibir este beneficio 9 zonas y 11 sectores navales.

(160) Secretaría de Marina, INFORME DE LABORES 1993-1994, pág. 50, PLANILLA DE PERSONAL NAVAL OCUPADO REAL AL MES DE ABRIL DE 1993 y ESTADISTICA DE MILITARES Y DERECHOHABIENTES 1993.

(161) Secretaría de Marina, INFORME DE LABORES 1993-1994, pág. 59.

4.4.3. SERVICIO DE GRANJAS

La finalidad de este servicio es establecer y operar granjas destinadas a producir alimentos de la canasta básica a bajo precio para el personal de la Secretaría de Marina, que propicie un mejor rendimiento de su presupuesto familiar y eleve el poder adquisitivo de sus haberes.

El propósito es alcanzar la autosuficiencia en la producción, procesamiento y comercialización de alimentos del campo, de buena calidad y bajo precio en favor del personal naval, derechohabientes y público en general.

Actualmente el servicio de granjas está compuesto por 7 unidades agropecuarias y el Complejo Agropecuario Matamoros. Las unidades agropecuarias son las siguientes: El Salado, Ver., Tampico, Tamps., Cd. del Carmen, Camp., Pto. Madero, Chis., Puerto Angel, Oax., Ensenada, B.C.N. y Tuxpan, Ver. El Complejo Agropecuario se compone de: Zona Norte por 4 ranchos y Zona Sur por 5 ranchos, haciendo un total de 9 ranchos, dedicados los primeros a las actividades agrícolas y los segundos a las ganaderas.

La producción de las Unidades Agropecuarias es la siguiente:

P O L L O

LOCALIDAD	PRODUCCION MENSUAL	POBLACION NAVAL DE LA LOCALIDAD	KG. MENSUAL POR ELEMENTO	OBSERV.
TUXPAN, VER.	2,480	319	7.770	SUFIC.
EL SALADO, VER.	7,212	5,142	1.400	INSUFIC.
TAMPICO	1,486	2,921	0.500	INSUFIC.
CD. DEL CARMEN	1,656	1,192	1.038	INSUFIC.
PTO. MADERO	2,058	1,376	1.049	INSUFIC.
PTO. ANGEL	1,908	134	14.023	SUFIC.
ENSENADA	2,429	777	3.012	INSUFIC.
T O T A L	19,229	11,861	1.062	INSUFIC.

P O R C I N O

LOCALIDAD	PRODUCCION MENSUAL	POBLACION NAVAL DE LA LOCALIDAD	KG. MENSUAL POR ELEMENTO	OBSERV.
EL SALADO VER.	346	5,142	0.060	INSUFIC.
TUXPAN	2,037	319	6.385	SUFICI.
PTO. MADERO	201	1,376	0.146	INSUFIC.
PTO. ANGEL	200	134	1.492	INSUFIC.
CD. DEL CARMEN	184	1,192	0.154	INSUFIC.
T O T A L	2,968	8,163	0.363	INSUFIC.

L E C H E

LOCALIDAD	PRODUCCION MENSUAL (LITROS)	POBLACION NAVAL DE LA LOCALIDAD	LIT. MENSUAL POR ELEMENTO	OBSERV.
EL SALADO. VER.	2,962	5,142	0.575	INSUFIC.
PTO. MADERO	182	1,376	0.132	INSUFIC.
T O T A L	3,144	6,518	0.482	INSUFIC.

Como podemos observar la producción agropecuaria no es significativa, y no cumple con el objetivo antes señalado. La producción local es insuficiente, por tanto la suma total no alcanza a cubrir las necesidades del personal naval total. Por lo que únicamente coadyuvan a los ingresos de la Armada los ranchos del Complejo Matamoros, que aportan en promedio N\$1,190,109.62 anuales, y las demás unidades agropecuarias N\$1,296,180.09.162

4.4.4. SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES

La finalidad es apoyar y desarrollar actividades sociales, culturales y deportivas, cívicas, turísticas y, en general todas aquellas tendientes a lograr la recreación y ocupación del tiempo libre del personal de la Secretaría de Marina y Derechohabientes, así como

(162) SASIDAR. INFORME DE INGRESOS ANUALES GENERADOS POR ESPECIE 1992-1993 DE LAS UNIDADES AGROPECUARIAS Y COMPLEJO MATAMOROS.

realizar eventos culturales y programas de orientación infantil dirigidos a fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez, su formación de conciencia cívica y de conocimiento del mar que propicie el interés en las actividades de la Secretaría de Marina.

Por otra parte, mantener en el ámbito de la Secretaría de Marina, equipos de deportes náuticos que la representen en competencias y torneos nacionales e internacionales, como es el caso de los equipos de remo y canotaje así como organizar justas y eventos internos a fin de promover el deporte en general.

4.4.4.1. CENTROS DE EDUCACION

La Secretaría de Marina cuenta con Centros de Desarrollo Infantil, los cuales tienen la finalidad de brindar educación integral a los hijos de las madres o padres, trabajadores de la Armada de México. Los servicios que proporciona son pedagógico, psicológico, medicina preventiva y trabajo social.

Esta prestación se brinda a los menores cuya edad está comprendida entre los 45 días y 5 años 11 meses.⁽¹⁶³⁾

El servicio de educación básica se otorga a los hijos del personal militar, civil y público en general con base en los lineamientos que establece la Secretaría de Educación Pública de "Primaria para Todos".

Actualmente se cuenta con 15 jardines de niños, 7 escuelas primarias, 2 secundarias y 19 Centros de Capacitación en toda la República. Se estima se atienden 1,948 alumnos y asisten 1,430 personas al sistema de educación abierta en sus tres niveles.⁽¹⁶⁴⁾

Por otra parte, la Dirección General de Educación Naval realiza diversas acciones en el ámbito de la educación pública naval a través de mantener una serie de vinculaciones con instituciones tanto públicas como privadas, han sobrepasado las establecidas con: la Secretaría de

(163) Secretaría de Marina, MANUAL DE PRESTACIONES SOCIALES PARA EL PERSONAL DE LA ARMADA DE MEXICO, pág. 48.

(164) SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARÍA DE MARINA. INFORME DE LA QUINTA REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE SASERMA, 1991, pág. 3.

Educación Pública, Dependencia con la cual se manejan los asuntos relativos a la aprobación de programas de estudio, revalidación de estudios por medio de la expedición de las cédulas profesionales correspondientes a las carreras que se imparten en planteles de la Armada de México y que tienen nivel de licenciatura, con la Secretaría de la Defensa Nacional, con quien se establece un apoyo por parte de sus escuelas para la especialización de personal naval; con el Instituto Nacional de Administración Pública, la UNAM e IPN entre otras instituciones, tanto para la especialización de personal naval en áreas que son impartidas en los diversos planteles de las mismas, como en la actualización en áreas específicas por medio de cursos y seminarios para personal técnico y operativo de la Secretaría de Marina, o bien grupo de alumnos de las mencionadas instituciones en aspectos específicos de la Armada de México.

También se mantiene una vinculación con la Secretaría de Relaciones Exteriores en lo referente al personal naval que desarrolla estudios en el extranjero o bien, personal del extranjero que lleva a cabo estudios en planteles de la Armada de México, básicamente en la Heroica Escuela Naval Militar.

CENTRO EDUCATIVOS DE LA SECRETARIA DE MARINA

I. CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES

- A. Doctorado en Planificación y Seguridad Nacional
- B. Maestría en Planificación y Seguridad Nacional (Mando Superior y Seguridad Nacional)
- C. Maestría en Administración Naval (Diplomado de Estado Mayor)
- D. Curso Mando Naval
- E. Curso Comunicaciones Navales y Guerra Electrónica
- F. Curso de Informática

II. HEROICA ESCUELA NAVAL

- A. Carrera de Cuerpo General

III. ESCUELA MEDICO NAVAL

- A. Especialidades Médicas
- B. Carrera Licenciatura Médico Cirujano
- C. Carrera de Enfermería Naval

IV. CENTRO DE CAPACITACION DE LA ARMADA DE MEXICO

- A. Curso de actualización para oficiales de Infantería de Marina
- B. Escuela de Intendencia Naval
 - 1. Carrera de Intendencia Naval
- C. Escuela de Cuerpos
 - 1. Artillería
 - 2. Cubierta
 - 3. Máquinas
- D. Escuela de Servicios
 - 1. Auxiliar de enfermería
 - 2. Comunicaciones navales
 - 3. Oficinista
 - 4. Sastrería
 - 5. Carpintería
 - 6. Electricidad
 - 7. Fundición
 - 8. Mecánica automotriz
 - 9. Mecánica de taller
 - 10. Refrigeración
 - 11. Soldadura y Palletia

V. CENTRO DE ENTRENAMIENTO Y CAPACITACION DE SAN LUIS CARPIZO, CAMPECHE

- A. Cursos de Infantería de Marina

VI. ESCUELA DE AVIACION NAVAL

- A. Curso de Piloto Aviador Ala Fija
- B. Curso de Piloto Aviador Ala Móvil

VII. ESCUELA DE ESPECIALIDADES DE AVIACION NAVAL

- A. Técnica en Aeronaves y Motores
- B. Técnica en Electrónica aérea
- C. Técnico en Operaciones Aéreas

VIII. CENTRO DE INSTRUCCION DE BUQUES TIPO DESTRUCTOR

- A. Para Oficiales de cargo y jefes de departamento de los buques tipo destructor
- B. Operadores y Reparadores de Buques tipo Destructor

IX. GRUPO I.M. DE FUSILEROS PARACAIDISTAS

- A. Básico de Paracaidismo
- B. Actualización de paracaidismo

X. ESCUELA DE COMANDO SUMARINO

- A. Buceo y Trabajo Submarino

XI. ESTABLECIMIENTO Y UNIDADES DE SUPERFICIE

- A. Navegación a vela
- B. Maniobra en buque de vela
- C. Comunicaciones Navales (Radio Operador)
- D. Cocina
- E. Peluquería
- F. Oficinista

XII. CENTROS ESCOLARES

- A. Centros Desarrollo Infantil
- B. Primarias
- C. Secundarias.
- D. Jardín de Niños

4.4.4.2. BECAS, INSCRIPCIONES, CAMBIOS DE TURNO Y DE PLANTEL

Este servicio consiste en gestionar ante las autoridades educativas, tanto oficiales como particulares, el otorgamiento de becas, inscripciones, cambios de turno y de plantel para los militares en servicio activo y con haberes de retiro, así como a sus derechohabientes. En el periodo 1993-1994 se otorgó el pago de 10,664

becas del Programa de Solidaridad a los hijos del personal naval de esta Dependencia.165

4.5. SERVICIO MEDICO INTEGRAL

La atención a la salud es un servicio a que tiene derecho el personal naval y derechohabientes. "La atención médico quirúrgica es el sistema por el cual se trata de conservar la salud de las personas, entendiéndose por este concepto no sólo la ausencia de enfermedad, sino también su bienestar físico y mental."⁽¹⁶⁶⁾

La atención médico quirúrgica a los militares en activo, con haber de retiro y los familiares de ambos, se prestará por medio del ISSFAM o como servicio subrogado. Incluye además la atención hospitalaria y farmacéutica necesaria, y en su caso, obstétrica, prótesis, ortopedia y rehabilitación para los incapacitados, así como la medicina preventiva, social y la educación higiénica.

La Dirección General de Sanidad Naval es el Organó de la Armada de México que se encarga de proporcionar el Servicio Médico Integral, contando para ello con el Centro Médico Naval en el Distrito Federal, con hospitales y enfermerías en las Zonas y Sectores Navales.

Actualmente se cuenta con un Centro Médico Naval en el D.F., 8 hospitales navales ubicados en: Tampico, Tamps., Veracruz, Ver., Campeche, Camp., Chetumal, Q. Roo., Mazatlán, Sin., Manzanillo, Col., Acapulco, Gro., Salina Cruz, Oax.

Asimismo se cuenta con 13 enfermerías navales en: Ensenada B.C., Puerto Cortés, B.C., La Paz, B.C., Puerto Peñasco, B.C., Guaymas, Son., San Blas, Nay., Puerto Vallarta, Jal., Lázaro Cárdenas, Mich., Puerto Madero, Chis., Tuxpan, Ver., Coatzacoalcos, Ver., Cd. del Carmen, Camp., e Isla Mujeres, Q. Roo.

(165) Secretaría de Marina, INFORME DE LABORES 1993-1994, pág. 51.

(166) Secretaría de Marina, MANUAL DE PRESTACIONES SOCIALES PARA EL PERSONAL DE LA ARMADA DE MEXICO, pág. 17.

Por último, 13 secciones sanitarias en: Santa Rosalia, B.C., Topolobampo, Sin., Isla Socorro, Col., Ixtapa, Gro., Puerto Angel, Oax., Matamoros, Tamps., Cd. Madero, Tamps., Veracruz, Ver., Frontera, Tab., Lerma, Camp., Champotón, Camp., Cozumel, Q. Roo., y por último en Tulúm, Q. Roo.

Lo anterior nos da un total de 34 unidades sanitarias que comparativamente al número de zonas (17) y sectores navales (16) que suman 33, podemos afirmar que cada una de ellas cuenta con servicio médico.

4.6. OTROS SERVICIOS

Por último, además de las prestaciones y servicios mencionados, se cuenta con los siguientes:

El Club Social de Marina

Gimnasio dentro de las instalaciones de la Secretaría

Préstamos Quirografarios

Tarjetas de Senectud

Préstamos para adquisición de bienes de consumo duradero por parte del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

Préstamo para comprar automóvil.

Como podemos observar, los servicios que proporciona la Secretaría de Marina al personal naval militar no cubre los principios de la seguridad social y lo estipulado en el Artículo 123 constitucional por sí sola. Asimismo, los servicios con los que cuenta no satisfacen la demanda total de la población naval, motivo por el que se extinguió el Organismo Público Descentralizado SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARÍA DE MARINA, en virtud de no justificar que un Instituto se hiciera cargo de la administración de estos servicios, por lo que ahora son administrados por la Secretaría y como forma complementaria a las prestaciones que otorga el ISSFAM.

El ISSFAM, como señalamos en el capítulo anterior, es el encargado dentro de la Administración Pública Federal de proporcionar los

servicios de seguridad social al personal militar nacional. En él se cumplen los principios de la seguridad social y lo ordenado en el artículo 123 constitucional.

A continuación analizaremos la seguridad social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el ISSFAM, los derechos, prestaciones, y los mecanismos por medio de los cuales la Secretaría de Marina-Armada de México tramita los servicios.

CAPITULO 5

**LA SEGURIDAD SOCIAL EN
LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS**

La seguridad social al acceder a la modernidad, requiere el liberalismo social como orientación filosófica de sus acciones, con un Estado que acude al concurso de las fuerzas económicas a fin de que le asistan para ofrecer una mejor y mayor seguridad social.

Gerardo Ruiz Esparza

La evolución histórica de nuestro país, nos muestra un proceso de superación constante en materia de seguridad social, primero fue el hombre como derechohabiente, después la familia como beneficiaria y por último el gran cúmulo de fuerzas ciudadanas, entre las que se encuentran las fuerzas armadas.

El progreso de la seguridad social mexicana se ha desarrollado por la tarea emprendida de los gobiernos mexicanos y por la presión de los trabajadores a través de sus demandas y movilizaciones que han hecho crecer su ámbito de acción. "Con Miguel Alemán se sentaron las bases, con Adolfo Ruiz Cortines y Antonio Ortiz Mena se señalaron los rumbos nacionales, cruzando las fronteras de la ciudad para llegar al campo. En 1943, con Miguel Avila Camacho el Instituto del Seguro Social (IMSS), con Adolfo López Mateos se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y con Luis Echeverría Álvarez se crea el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)."⁽¹⁶⁷⁾

Con sus propias características, la seguridad social en México ha llegado hasta las fuerzas armadas, a través del Instituto de Seguridad

(167) CARDENAS DE LA PENA ENRIQUE, PROTECCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS DE MEXICO, SECRETARIA DE MARTINA, MEXICO 1963, pág. 3.

Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), que aporta soluciones a los problemas humanos (salud, vivienda, educación, seguro de vida y alimentación, entre otros) de los militares y de su familia y que crece bajo la protección de la Ley en vigor de dicho instituto." La finalidad de ambos es proteger el patrimonio familiar a través del ejercicio del gasto público y la inversión del salario de los militares, fuente única de la que los trabajadores obtienen los recursos necesarios para la subsistencia propia y de sus familias."⁽¹⁶⁸⁾

En el presente capítulo hablaremos de la seguridad social para las fuerzas armadas, orientándonos específicamente a la Armada de México con el fin de conocer los mecanismos por los que se hace llegar sus beneficios a los marinos, atendiendo a los principios de seguridad social y jurídicos nacionales e internacionales en la materia.

5.1. LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS

El Estado para sobrevivir como entidad política y lograr sus fines, busca articular un conjunto de mecanismos ideológicos y prácticos que le permitan conservar el modelo de sociedad que representa y que le dan vigencia y viabilidad históricas, a través del orden interno, material y jurídico. La población, por su parte requiere orden y tranquilidad para desarrollar sus actividades. Estas son las necesidades básicas que debe cubrir la Seguridad Nacional.

La Escuela Superior de Guerra de Brasil señala con amplitud el significado de la Seguridad Nacional. "Es el grado de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psicológicas y militares proporciona el Estado a la nación que jurisdicciona, para la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales, a despacho de los antagonismos o presiones existentes".⁽¹⁶⁹⁾

Como podemos observar, la Seguridad Nacional es un aspecto complejo de la política de las naciones que va más allá de la

(168) *Ibid.*, pág. 4.

(169) CAVALLA Rojas, Antonio. Op. Cit. pág. 406.

preparación de las fuerzas militares para el combate. Lo militar es una parte de la faceta de la seguridad, utilizada únicamente cuando se ha agotado los medios pacíficos de la razón. La fuerza militar es el medio violento de la seguridad nacional.

Las Fuerzas Armadas son un elemento fundamental del Estado, por lo que se convierten en una institución permanente de derecho que comprenden generalmente fuerzas de tierra, mar y aire, las cuales se integran para la defensa nacional.

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 89, fracciones VI y VII, señala como facultades y obligaciones del Presidente: "Disponer del total de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para atender la seguridad interior y defensa exterior de la Federación así como disponer de la Guardia Nacional."

A partir del 19 de febrero de 1913, las fuerzas armadas en México se consolidan como un organismo institucional producto de la Revolución Mexicana, iniciándose su proceso evolutivo, implantando las bases de desarrollo tecnológico con la organización del departamento de establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares, la profesionalización de sus mandos con la reestructuración del aparato educativo y mejoramiento de las tropas al legislar sobre seguridad social militar.

"Los fines propios a la naturaleza de la institución militar que contribuye al logro del objetivo y política del Estado Mexicano son:

1. Mantener la soberanía e integridad territorial.
2. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
3. Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar para atender con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
4. Promover un crecimiento económico eficiente.

5. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas."⁽¹⁷⁰⁾

Desde la segunda mitad del siglo XX, las fuerzas armadas mexicanas tienen como fin; salvaguardar las instituciones del país, y coadyuvar al progreso de la nación.

El artículo 73 constitucional en su fracc. XIV, señala como facultad del congreso reglamentar la organización y servicio de las fuerzas armadas de la cual se derivan las leyes orgánicas, tanto del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas como de la Armada de México. "Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos que se refieren a cuestiones militares son el: 10, 13, 16, 22, 31, 32, 35, 36, 55, 73, 76, 79, 82, 89, 118, 123 y 129."⁽¹⁷¹⁾

La base de la existencia de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, se encuentran en el artículo 90 de la Constitución Federal, que da origen a la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que en su artículo 26, entre otras, enlista a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la de Marina, y por otra parte, dicha ley en sus artículos 29 y 30, establece, respectivamente; los asuntos que corresponden a esas dependencias, entre ellos: la organización, administración y preparación de las correspondientes fuerzas armadas.

Respecto a la situación de la Fuerza Aérea esta se define en los decretos del 2 de Julio de 1944 y del 12 de Julio de 1954, mediante los cuales inicialmente, se crea como institución armada y posteriormente se determina su organización y funcionamiento.

5.1.1. LA ARMADA DE MEXICO

De acuerdo a lo que señala el Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Armada de México. "La Armada de México es una Institución Militar Nacional de carácter permanente cuya misión es emplear el poder naval

(170) Secretaría de Marina, PROGRAMA CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS 1983, pág. 6.

(171) Ídem, pág. 8.

de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país."⁽¹⁷²⁾

Lo anterior se sustenta en el artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación." Específicamente a la Armada le corresponde defender los intereses nacionales y vigilar el cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito marítimo y en la protección de las actividades que se realizan en nuestras aguas y litorales, conforme a los lineamientos establecidos por el Gobierno Federal.

Esta misión se cumple, con acciones de vigilancia y ejercicio de la jurisdicción militar en las zonas marítimo-costeras nacionales. Al mismo tiempo, se vigila el uso y aprovechamiento racional de los recursos marítimos; se protege la vida en el mar; se reprime el tráfico de estupefacientes y se presta auxilio a la población civil en casos y zonas de desastre.⁽¹⁷³⁾

La administración y supervisión de las actividades de la Armada de México está a cargo de la Secretaría de Marina, a quien se le señalan sus funciones en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las más representativas son las siguientes:

- I. Organizar, administrar y preparar la Armada.
- IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;
- V. Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;
- VII. Otorgar y administrar los servicios de policía marítima;
- VIII. Inspeccionar los servicios de la Armada;
- IX. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiere la Armada;

(172) LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO, Op. Cit., Artículo 19.

(173) Secretaría de Marina, LA ARMADA DE MÉXICO. 'FUNCIONES', Op.Cit., pág. 23.

XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;

XIV. Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México;

XVI. Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;⁽¹⁷⁴⁾

La Armada de México además de constituir con las otras fuerzas armadas el factor que da el clima favorable de seguridad y estabilidad indispensables para el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 1986-1994, cumple con metas específicas como son:

- En el aspecto de educación, además de conservar los niveles académicos que siempre ha exigido la Armada, ha incorporado a estos los de Educación Superior Civil.

- La conservación y defensa de nuestros recursos marítimos, con una tarea constante que continuará estrechamente vinculada con el Desarrollo del Plan.

- La investigación científica para lo cual se cuenta con una infraestructura de consideración que permite dar a conocer con precisión el potencial de proteínas marítimas y apoyar la industria pesquera.

- Las operaciones para prevenir la contaminación de los mares, playas y puertos del país, así como el inventario de recursos renovables.

- Existen otras actividades de la Armada que se vinculan íntimamente con el Plan, como son: la lucha en el tráfico de estupefacientes y contrabando, el auxilio y seguridad en la población civil, seguridad para la navegación y apoyar las actividades más dinámicas del país entre los que destacan la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.⁽¹⁷⁵⁾

Asimismo participa en labores de seguridad social nacional como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En la primera jornada se detectó la existencia de una gran dispersión de la población en el área rural, distribuidas en aproximadamente 110 mil localidades de menos de 500 habitantes, muchas de las cuales se localizan a lo largo de los litorales, sin satisfacer las necesidades básicas de salud y obteniendo las mayores tasas de morbi-mortalidad. Por lo que se determinó, brindar atención médica a la población más desprotegida de

(174) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Art. 30, Op. Cit. pág. 20.

(175) PROGRAMA CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS 1983, pág. 6.

las comunidades rurales, urbanas, militares y derechohabientes de la Armada de México, a lo largo de los litorales nacionales, siendo los resultados fueron los siguientes:

a) A través del recorrido de 2 hospitales móviles rodantes, uno para cada litoral, se logró:

6,460	Consultas aproximadas por año
360	Intervenciones quirúrgicas
1,800	Días de estancia por hospitalización
80	Claves de medicamentos

La participación entre PRONASOL y Secretaría de Marina fue la siguiente:

PRONASOL.- N° 11,568,000.00

SEDEMAR.- Recursos humanos, insumos y mantenimiento de los hospitales.

BENEFICIARIO NO DERECHOHABIENTE: Con una cuota variable de recuperación.

b) La Armada de México a través de la Dirección General de Sanidad Naval ha destinado acciones en todos sus establecimientos y las 2 semanas nacionales de solidaridad, impartiendo:

82,000	Consultas
176	Pláticas de educación para la salud
1,431	Visitas domiciliarias
1,025	Dosis de vacunas aplicadas

c) Acciones durante la 3ra. etapa nacional de solidaridad

Pláticas de educación para la salud	371
Consultas médicas y odontología	3,375
Extracciones dentales	10
Aplicación de flúor	2,031
Cirugías	3
Detección de enfermedades	178
Recetas surtidas	76
Curaciones	7
Inyecciones aplicadas	11
Entrevistas	58

Control de diabetes	32
Examen de laboratorio	251
TOTAL DE ACCIONES:	6,453 (176)

5.2. LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.

El carácter del militar se singulariza por una subordinación ciega a los actos de defensa, represión y agresión a favor de la nación, sin embargo, ésta no debe hacernos olvidar al ser humano, a la familia de la que forma parte, y de quien depende, o las contingencias a las que se enfrenta en mucho mayor grado de peligrosidad que los civiles. Cada misión del militar puede ser la última y los entrenamientos los exponen a constantes y graves peligros que lo pueden llevar a la incapacidad, invalidez, orfandad y viudez, de ahí que han merecido un trato diferente a la de los demás servidores públicos.

En este sentido, la constitución aparentemente es omisa en conformar un catálogo de derechos a favor de los militares, quienes sólo aparecen como sujetos de obligaciones. Sin embargo, en el artículo 123 constitucional, regulador de las condiciones mínimas en la relaciones laborales, en su apartado B, fracción XIII, dispone: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones". Los derechos de toda persona desde su concepción y nacimiento hasta su muerte.

De esta forma, los integrantes de las fuerzas armadas deben contar con instrumentos eficaces que atiendan y reduzcan las contingencias a que se encuentran expuestos. Como antecedentes de que tienen gozo los

(176) Secretaría de Marina, LA ATENCIÓN PRIMARIA A LA SALUD EN LA ARMADA DE MÉXICO ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS, México 1993, Pág. 20.

militares en México se encuentra el Reglamento de Monte Pío de Viudas, Huérfanos y Madres de oficiales militares aprobado por S.M. en Real Orden del 20 de abril de 1761.

"Con el fin de amparar a las viudas de los oficiales militares después de la muerte de sus maridos en la carrera de las armas, se estableció la fundación de un Monte de Piedad para Oficiales y Ministros. Los fondos provenían de los descuentos que se les hacía a todos los oficiales generales y particulares del ejército de mar y tierra, a los de plazas y castillos, a los de los cuerpos de la Real Casa y a los Ministros de Guerra y Hacienda. A fin de que con sus réditos y el de los caudales que se vayan juntando con los referidos descuentos pueda atender el Monte de Piedad todas sus obligaciones."¹⁷⁷

El reglamento de la fundación y establecimiento del Monte de Piedad se instituyó para socorro de la viudas de oficiales militares, Prescribiendo en este los estatutos de su dirección y gobierno, los fondos de que se han de comprender, las reglas y precauciones con que estos se han de administrar, el tiempo en que las viudas y familias de los oficiales y ministros entrarán al goce de sus pensiones, los requisitos que para ello se necesitan y las circunstancias con que se acordará a los oficiales el permiso de casarse.

En 1822, con el fin de proporcionar salud a los soldados, tanto a enfermos como heridos durante el Imperio de Iturbide, se estableció un cuerpo de médicos cirujanos. El 28 de enero de 1861, por decreto se conceden recompensas o premios a las viudas e hijos de los militares que fallecen, dependiendo la constitución y las leyes de Reforma. El 7 de mayo de 1863 se otorgaron otros beneficios a las familias de los militares que quedaban inutilizados en el servicio a la nación. En 1877 se decreta la gratificación para los soldados que se separan del servicio (pensión de retiro). Para 1885, la Secretaría de Estado del Despacho de Guerra y Marina establece la gratificación para el personal

(177) REGLAMENTO DEL MONTE PÍO DE VIUDAS, HUÉRFANOS Y MADRES DE OFICIALES MILITARES, Aprobado por S.M. en Real Orden del 20 de abril de 1761, México 1789, pág. 2.

de tropa, la cantidad de \$8.00 (ocho pesos) por cada año de servicio (prima de perseverancia) El 12 de marzo de 1886, se decretó la gratificación que deberá recibir el personal militar al cumplir el tiempo de servicio (fondo de trabajo y fondo de ahorro). Para principios de este siglo, en 1913, el Presidente de la República, Venustiano Carranza, crea ocho secretarías entre ellas la de Guerra y Marina, en 1926 se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales, que fue modificada en 1940 a fin de que se agregaran nuevos beneficios para los militares y sus derechohabientes.⁽¹⁷⁰⁾

Por decreto del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, aprobado por el Congreso de la Unión en 1955, se creó la Dirección de Pensiones Militares, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

El objetivo de este Organismo Descentralizado Federal fue el de manejar los servicios de pensiones, compensaciones, haberes de retiro y demás beneficios establecidos por la Ley de Retiros y Pensiones Militares, así como invertir sus recursos en la forma prevista por la ley.⁽¹⁷¹⁾

El 20 de diciembre de 1961, se da a conocer la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en la que por primera vez se dispone el Servicio Médico Integral. Más tarde, el 29 de julio de 1976, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) siendo Presidente de la República el Lic. Luis Echeverría Álvarez, al entrar en vigor esta Ley y el Instituto se abrogó la Ley de Retiros y Pensiones Militares y el Decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares.

La Ley en vigor del ISSFAM, "fue publicada en el Diario Oficial, el 29 de agosto de 1976, y consta de 238 artículos, con tablas anexas

(170) FERRAZ Lope, Oscar A. (Cap. Nav. (III.), ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA PARAESTATAL, SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARÍA DE MARINA. "ANTECEDENTES". Ed. CENAV, México 1980, pág. 1.

(171) Secretaría de la Defensa Nacional, PRESTACIONES PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, Op. Cit. pág. 1.

donde por categorías se observaban los accidentes y enfermedades que pueden sufrir los miembros de las fuerzas armadas. La Ley contiene cuatro Títulos; el primero con un sólo capítulo, relativo a la organización y funcionamiento del Instituto:

"I. La Junta Directiva: se compone de nueve miembros, tres designados por la Secretaría de la Defensa, tres por la de Marina, y tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Ejecutivo Federal designará un presidente y un vicepresidente de los propuestos por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina. Cuando el presidente pertenezca a la Secretaría de la Defensa Nacional, el vicepresidente será de la Secretaría de Marina o viceversa.

II. El Director General: El Ejecutivo Federal designará al Director General y al Subdirector General, así como a los subdirectores que estime necesarios para el eficaz funcionamiento del Instituto, estos, podrán ser tanto de la Secretaría de la Defensa Nacional como de la Marina, debiendo tener el primero, de preferencia, la jerarquía de General de División o Almirante."⁽¹⁰⁰⁾

El segundo Título se refiere a las prestaciones y se dividen en seis capítulos que son:

1. Prestaciones
2. Haberes de Retiro, Pensiones y Compensaciones; Pagos de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio.
3. Fondo de Trabajo, Fondo de Ahorro y Seguro de Vida Militar.
4. Vivienda y Otras Prestaciones.
5. Contiene lo relativo a Escuelas, Becas y Créditos de Capacitación. y
6. Se dedica al Servicio Médico Integral.

El Título tercero, se divide en dos capítulos, que se refieren a Pruebas y Procedimientos. El Título Cuarto aborda las Prevenciones

(100) LEY DEL ISSFMI, Op. Cit. artículos del 4 al 7, págs. 4 y 5.

Generales y consta de un sólo capítulo."⁽¹⁸¹⁾

El Instituto, al absorber a la antigua Dirección de Pensiones Militares y adquirir nuevas funciones, procedió a reorganizar sus estructuras, creando y modificando diversas unidades administrativas y operativas a fin de brindar mayores beneficios y mejor servicio a los miembros de las fuerzas armadas mexicanas.

5.2.1. EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) se constituyó como "un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de México."⁽¹⁸²⁾ Creado el 29 de junio de 1976, con el objeto de "lograr el bienestar del militar y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; proteger también el poder adquisitivo de sus haberes, conceder apoyos financieros y garantizar la protección en casos de accidente, retiro y muerte. Siguiendo los lineamientos de la Ley en vigor del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas."⁽¹⁸³⁾

En la Administración Pública Federal, el ISSFAM "se encuentra clasificado dentro del sector defensa. Es autónomo en su manejo interno, pero en su proyección de sus funciones de servir al ejército, fuerza aérea y armada, el instituto lo hace cumpliendo y ajustándose a las órdenes y directivas señaladas por este sector."⁽¹⁸⁴⁾

El ISSFAM, tiene como funciones otorgar las prestaciones y administrar los servicios que la ley de dicho instituto le encomienda, tomando como principio que la seguridad social "es un conjunto de

(181) URICAGO RUIZ, Op. Cit. pág. 355.

(182) Secretaría de la Defensa Nacional, LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, (D.O. 29 de junio de 1976), Artículo 18, pág. 2.

(183) ISSFAM, PLÁTICAS DE ORIENTACION PARA MILITARES PROXIMOS A CAUSAR BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACION DE RETIRO, MEXICO 1994, pág. 2.

(184) Secretaría de la Defensa Nacional, PRESTACIONES PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, México 1967, pág. 4.

acciones que previenen y protegen a la población de hechos biológicos y sociales que pueden afectarla.

Son hechos biológicos: la maternidad, el nacimiento, las enfermedades, la vejez y la muerte.

Son hechos sociales: la nupcialidad, la viudez, la orfandad, el desempleo, los accidentes de trabajo, la afectación de los medios de subsistencia y la desintegración familiar.⁽¹⁰⁵⁾

Asimismo, el sistema de seguridad social militar, pretende aplicar un enfoque de bienestar del personal y sus familiares, considera tanto la atención a las necesidades básicas en materia de salud como a las de capacitación, cultura, recreación, apoyo financiero y protección al poder adquisitivo de los haberes, garantiza además la protección del personal y sus derechohabientes en casos de accidente, separación del activo y muerte.

5.2.2. DERECHOS, PRESTACIONES Y SERVICIOS QUE OTORGA EL ISSFAM

La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, a través de su Dirección de Seguridad Social, tienen la obligación de afiliar a los militares en activo y en situación de retiro, y a sus familiares al ISSFAM, para que tengan acceso a recibir los siguientes derechos prestaciones y servicios que otorga dicho Instituto.

***I. DERECHOS :**

1. Haberes de retiro
2. Pensiones
3. Seguro de vida

II. PRESTACIONES :

4. Compensaciones
5. Pagas de defunción
6. Ayuda para gastos de sepelio
7. Fondo de trabajo

(105) Secretaría de la Defensa Nacional, PRESTACIONES PARA LAS FUERZAS ARMADAS, Op. Cit. pág. 3.

- 8. Fondo de ahorro
- 9. Venta y arrendamiento de casas
- 10. Préstamos hipotecarios y a corto plazo

III. SERVICIOS :

- 11. Tiendas, granjas y centros de servicio
- 12. Hoteles de tránsito
- 13. Casas hogar para retirados
- 14. Centros de bienestar infantil
- 15. Servicio funerario
- 16. Escuelas e internados
- 17. Centros de alfabetización
- 18. Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares
- 19. Centros deportivos y de recreo
- 20. Orientación social
- 21. Servicio médico Integral
- 22. Servicio médico subrogado y de farmacias económicas⁽¹⁸⁶⁾

A continuación explicaremos brevemente cada una de los derechos, prestaciones y servicios que acabamos de mencionar:

A. HABERES DE RETIRO

Haber de retiro: "es la prestación económica vitalicia, a que tienen derecho los militares retirados. Estos haberes se cubrirán con cargo al erario federal."⁽¹⁸⁷⁾

Se entiende por retiro "a la facultad que tiene el Estado y que ejerce por conducto de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, para separar del servicio activo a los militares y pasen a la de retiro."⁽¹⁸⁸⁾

Las causas de retiro de los militares, según el artículo 22 de la ley del ISSFAM son:

1. Por llegar a la edad límite para permanecer en el activo.

La edad límite del militar se determina de acuerdo a su grado, como a continuación se muestra:

- I. Para los Individuos de Tropa.....45 años
- II. Para los Subtenientes.....46 años

(186) LEY DEL ISSFAM, Op. Cit. Artículo 16, pág. 12 y 13.

(187) ISSFAM, PLATICAS DE ORIENTACION ..., Op. Cit. pág. 10.

(188) LEY DEL ISSFAM, Op. Cit. Artículo 19, pág. 14.

III. Para los Tenientes.....	48 años
IV. Para los Capitanes Segundos.....	50 años
V. Para los Capitanes Primeros.....	52 años
VI. Para los Mayores.....	54 años
VII. Para los Tenientes Coronales.....	56 años
VIII. Para los Coronales.....	58 años
IX. Para los Generales Brigadieres.....	61 años
X. Para los Generales de Brigada.....	63 años
XI. Para los Generales de División.....	65 años ⁽¹⁰⁹⁾

2. Por quedar inutilizado en acción de armas o como consecuencia de lesiones recibidas en ella;
3. Por quedar inutilizado en otros actos del servicio o como consecuencia de ellos;
4. Por quedar inutilizados en actos fuera del servicio;
5. Por estar imposibilitados para el desempeño de las obligaciones militares, por enfermedad que dure más de seis meses, pudiendo el Secretario de la Defensa Nacional o en su caso el de Marina, prorrogar este lapso hasta por tres meses más con base en el dictamen expedido por dos médicos militares en activo, en el que se establezca la posibilidad de recuperación en ese tiempo.
6. Solicitario después de haber prestado por lo menos veinte años de servicios efectivos o con abonos.

Por otro lado, el artículo 31 de la misma ley, nos dice "que tienen derecho a haber de retiro íntegro, los militares inutilizados en acción de armas o actos de servicio, así como aquéllos que hayan cumplido 30 o más años de servicios, o los que hubiesen participado en los actos heroicos de Veracruz, entre el 21 y 25 de abril de 1914, o los que combatieron en Cerrizal, Chihuahua, el 21 de junio de 1916.

B. PENSIONES

Pensión "es una prestación económica y vitalicia, a que tienen derecho los familiares de los militares."⁽¹¹⁰⁾ Para los familiares del militar muerto en situación de retiro y a quien se le hubiere otorgado haber de retiro, conforme al Art. 39 de la misma ley, tienen derecho a

(109) LEY DEL ISSVAN, Op. Cit. Artículo 23, págs. 17 Y 18.
 (110) ISSVAN, PLÁTICAS DE ORIENTACION ..., Op. Cit. págs. 34.

una pensión equivalente al 100% del importe de dicho haber calculado en el momento del fallecimiento.

Se consideran familiares de los militares para efectos de las prestaciones de haberes de retiro, pensiones, compensaciones, pagas de defunción y ayuda para gastos de sepelio a los mencionados en los artículos 37 y 38 de la ley del ISSFAM, que a continuación se enlistan:

- a) La esposa o la concubina.
- b) Los hijos varones menores de edad; o mayores incapacitados o imposibilitados para trabajar en forma total; si son mujeres las hijas, que sean solteras.
- c) La madre soltera, viuda o divorciada.
- d) El viudo de la mujer militar incapacitado o imposibilitado físicamente para trabajar en forma total o permanente, o que sea mayor de 55 años.
- e) El padre si es mayor de 55 años de edad o que se encuentre incapacitado.

C. SEGURO DE VIDA

Actualmente el ISSFAM, proporciona a sus derechohabientes tres tipos de seguros: el Seguro de Vida Militar, el Seguro de Retiro y el Seguro Colectivo Capitalizable. A pesar de que en su ley sólo hace mención del seguro de vida militar, por decretos presidenciales de fechas 23 de agosto de 1988 se instauró el Seguro de Retiro, y el 27 de septiembre de 1988, el Seguro Colectivo Capitalizable.

C.1. SEGURO DE VIDA MILITAR

El Seguro de Vida Militar "es la prestación que tiene por objeto, proporcionar una ayuda pecuniaria a los beneficiarios de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de su muerte."⁽¹⁾ La institución gubernamental contratada por el instituto para proporcionar este seguro, es la Aseguradora Hidaigo, S.A.

El seguro de vida militar es de dos tipos:

(1) LEY DEL ISSFAM, Op. Cit. Artículo 73, pág. 37.

OBLIGATORIO.- El seguro de vida militar será obligatorio cuando el personal de las fuerzas armadas mexicanas se encuentre en servicio activo, ya que constantemente corren el riesgo de perder la vida por las labores o comisiones que desempeñan.

El seguro de vida obligatorio, se suspenderá a partir del momento en que el militar se separe del servicio activo con licencia ilimitada, a menos de que el interesado continúe cubriendo el importe de las primas del seguro o sea se adhiera al Seguro de Vida Potestativo, teniendo como límite 30 días para acogerse a dicho beneficio.

POTESTATIVO.- El seguro de vida militar será potestativo, cuando el personal de las fuerzas armadas mexicanas se encuentren en situación de retiro, separado de las fuerzas armadas disfrutando de licencia ilimitada y que se haya acogido al beneficio, después de 30 días en que pasó a encuadrarse en cualquiera de las dos situaciones antes señaladas.

Este seguro también será para los militares que hubieren recibido compensación o que disfruten de licencia sin goce de haberes los cuales, para quedar incorporados, deberán manifestarlo por escrito al ISSFAM, dentro del término de 30 días, contados a partir de la fecha de su baja en el activo y alta en situación de retiro o de la fecha en que les sea concedida la licencia.

El seguro de vida potestativo se extingue:

- Cuando los militares así lo deseen, notificándolo por escrito al Instituto; concluyendo al término del periodo por el que fueron cubiertas las primas relativas.

- Cuando dejaren de pagar, en cualquier tiempo, ocho cuotas quincenales consecutivas, por causas que les sean imputables;

Las primas para el seguro de vida obligatorio y potestativo "son las que mediante estudios y cálculos actuariales fija la Junta Directiva del Instituto, con la aprobación de la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público; actualmente, importan N°25.00 (VEINTICINCO NUEVOS PESOS 00/100 M.N.) mensuales."⁽¹⁹²⁾

Los asegurados potestativos que no disfruten de haber de retiro, cubrirán las primas por anualidades directamente en el Instituto, "por la cantidad de N° 300.00 (TRESCIENTOS NUEVOS PESOS M.N. 00/100)."⁽¹⁹³⁾

El seguro de vida militar se paga una vez comprobada la muerte del militar y acreditada la calidad de beneficiario o en su caso, la del familiar.

Las sumas a pagar por el seguro de vida militar tanto obligatorio como potestativo, son de igual monto para todos los miembros de las fuerzas armadas mexicanas, y son los siguientes:

fallecimiento por muerte natural	N° 7,500.00
fallecimiento por muerte accidental	N°15,000.00
fallecimiento en forma colectiva	N°22,500.00" ⁽¹⁹⁴⁾

C.2. SEGURO COLECTIVO CAPITALIZABLE

El Seguro Colectivo Capitalizable, "es una prestación otorgada por el Gobierno Federal manejado por la Aseguradora Hidalgo, S.A."⁽¹⁹⁵⁾

Este seguro está dirigido a todo el personal militar que conforman el Ejército Mexicano, la Fuerza Aérea Mexicana y la Armada de México, cualquiera que sea su sexo, edad u ocupación. Es decir, para el personal militar en servicio activo con derecho a haberes, o para aquellos militares que se separen del servicio activo y que hayan prestado por lo menos un año de servicio.

También pueden participar dentro de este seguro el personal militar retirado con derecho a percibir haberes de retiro, esta protegido por el seguro, siempre y cuando haya pasado a esta situación

(192) ISSFAN, PLATICAS DE ORIENTACION..., Op. Cit. pág. 29.

(193) ISSFAN, PLATICAS DE ORIENTACION..., Op. Cit. pág. 30.

(194) ISSFAN, LOS SEGUROS DEL INSTITUTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, MEXICO 1991. pág. 27.

(195) ISSFAN, PLATICAS DE ORIENTACION..., Op. Cit. pág. 7.

a partir del primero de enero de 1988 y cubierto sus cuotas a partir del primero de agosto de 1989.

C.3. SEGURO COLECTIVO DE RETIRO

Existe otro tipo de seguro militar que se denomina Seguro Colectivo de Retiro, el cual esta en beneficio de los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuya operación y administración de los fondos correspondientes esta a cargo del ISSFAM, de conformidad con las bases establecidas en el acuerdo presidencial, publicado en el diario oficial de la federación del 23 de agosto de 1988.

Se estableció el Seguro Colectivo de Retiro para todo el personal militar en servicio activo, que hubiera prestado como mínimo de servicios 20 años o que por consecuencia de lesiones sufridas en actos del servicio o de armas, pasaron a situación de retiro, con derecho haber de retiro.

Esta prestación es otorgada una sola vez, al militar que pasa a situación de retiro siendo necesario que se tramite dicho beneficio por conducto del Instituto o por los delegados establecidos en las Zonas Militares o Navales.

D. COMPENSACION

Compensación "es la prestación económica a que tienen derecho los militares retirados, en una sola erogación, cada vez que el militar sea puesto en situación de retiro, en los casos y condiciones que fija esta ley."⁽¹⁹⁶⁾

De acuerdo con el artículo 34 de la ley del ISSFAM, nos dice "que tienen derecho a compensación los militares que tengan cinco o más años de servicio, sin llegar a veinte, que se encuentren comprendidos en los siguientes casos:

- I. Haber llegado a la edad limite que fija el Art. 23 de esta ley:

(196) LEY DEL ISSFAM, Artículo 19. Op. Cit., pág. 15.

II. Haberse inutilizado en actos fuera del servicio;

III. Estar imposibilitado para el desempeño de las obligaciones militares, por enfermedad que dura más de 6 meses pudiendo el Secretario de la Defensa Nacional, o en su caso, el de Marina, prorrogar este lapso hasta por 3 meses, con base en el dictamen expedido por dos médicos militares en activo, en el que se establezca la posibilidad de recuperación en ese tiempo.

IV. Haber causado baja en el activo y alta en la reserva, los soldados y cabos que no hallan sido reenganchados.

E. PAGAS DE DEFUNCION

Las pagas de defunción, "son el pago que se cubre para atender los gastos de sepelio de un militar cuando éste fallezca. Sus deudos tendrán derecho a que se les cubra por concepto de pagas de defunción el equivalente a 4 meses de haberes y asignaciones que estuviere percibiendo el militar o de haberes de retiro si se encontrara en esta situación, más cuatro meses de gastos de representación y asignaciones que estuviere percibiendo en la fecha del deceso para atender los gastos de sepelio.

Si fuere veterano de la Revolución reconocido por la Secretaría de la Defensa Nacional, sus deudos recibirán el importe de dos meses más de esos haberes o haberes de retiro."⁽¹⁹⁷⁾

Esta prestación será cubierta por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, por conducto de la Subdirección de Revisión y Ajuste, dependiente de la Dirección de Actualización, Control y Pagos, que es la encargada de tramitar estos beneficios relacionados con el personal militar en situación de retiro; por lo cual, si el militar fallece estando en servicio activo, se gestionará su trámite ante la unidad ejecutora de pagos, en la que cobra sus haberes de la Unidad o la Dirección del Arma o Servicio a la que pertenecía el extinto militar.

Cuando el extinto militar haya sido veterano de la revolución, se deberá presentar además comprobante del reconocimiento correspondiente

(197) *Ide.* pág. 14.

expedido por la Secretaría de la Defensa Nacional.

"El pago de esta prestación puede ser cubierta en el interior de la república mexicana a través de las unidades ejecutoras de pago, situadas en las diversas zonas militares o en las sucursales del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada S.N.C., o en la Subdirección de Tesorería de la Dirección de Finanzas del propio instituto."⁽¹⁹⁸⁾

F. AYUDA PARA GASTOS DE SEPELIO

"Es una prestación económica que se otorga a los militares en servicio activo o en situación de retiro, cuando fallece su esposa o concubina, algún hijo (al), su padre o madre; pagándole 15 o 30 días de los haberes o haberes de retiro que perciba de acuerdo al grado que ostente; los Generales, Jefes y Oficiales recibirán lo de 15 días de haberes, y los de tropa será lo de 30 días."⁽¹⁹⁹⁾

G. FONDO DE TRABAJO

El fondo de trabajo "es aquel que se constituye con el 10% de las aportaciones que hace el Gobierno Federal en favor de los elementos de tropa, clases y marinería, más el interés que se fije por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."⁽²⁰⁰⁾

Esta aportación será administrada por conducto del Banco del Ejército S.N.C. (BANJERCITO), el cual se las entregará cuando sean ascendidos a oficiales o cuando causen baja del servicio activo.

Únicamente pueden disponer de este beneficio:

- El personal de tropa, clases y marinería
- al ascender a oficiales
- al causar baja en el activo,
- al concedérseles licencia ilimitada, o

(198) ISSFAN, PLÁTICAS DE ORIENTACION..., Op. Cit. pág. 27.

(199) LOS SEGUROS DEL INSTITUTO... op. cit. pág. 16.

(200) Ídem. pág. 16.

- Al fallecimiento del titular de este beneficio, el derecho pasará a las personas por él designadas, y a falta de designación expresa podrán hacerlo sus familiares en el siguiente orden de preferencia:

- Su cónyuge, o en su defecto la persona con la que haya hecho vida marital los cinco años anteriores a su muerte.
- Los hijos por partes iguales.
- Los padres del militar.

H. FONDO DE AHORRO

El fondo de ahorro "es aquel que se constituye con el 5% de las aportaciones que hace el gobierno federal en los haberes de los Generales, Jefes y Oficiales y sus equivalentes en la Armada de México, más la cuota fija equivalente a un 5% de los haberes que estos militares tendrán también que efectuar quincenalmente."²⁰¹

Dicho fondo será entregado por el Banco del Ejército S.N.C. en las siguientes situaciones:

- a) Cuando a los militares se les conceda separarse del servicio activo con licencia ilimitada.
- b) Cuando pasen a situación de retiro, se les entregará la cantidad que se les haya acumulado.
- c) También podrán disponer de ella cada seis años a partir del momento en que hayan sido Oficiales.
- d) Al fallecimiento del titular de este beneficio, el derecho pasará a las personas por él designadas, y a falta de designación expresa podrán hacerlo en el mismo orden de preferencia establecido, para los casos en que se trate del fondo de trabajo.

I. VENTA Y ARRENDAMIENTO DE CASAS

En lo que se refiere a esta prestación la Ley del ISSFAM, en su artículo 99, nos dice lo siguiente: "A fin de atender las necesidades de habitación familiar del militar, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas deberá:

- I. Administrar el Fondo de la Vivienda para los militares en activo.

(201) ISSFAM, Prácticas de Orientación... op. cit. pág. 4 y 5.

II. Establecer y operar con ese Fondo un sistema de financiamiento para permitir a los militares en activo obtener crédito barato y suficiente para:

- a) Adquirir en propiedad habitaciones incluyendo las sujetas al régimen de condominio.
- b) Construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones.
- c) Pagar los pasivos que tengan por los conceptos anteriores.

III. Coordinar y financiar con el propio Fondo, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

IV. Administrar, conservar, mejorar y, en su caso, ampliar casas adicionales, las unidades habitacionales que tenía la Dirección de Pensiones Militares.

V. Adquirir y construir con recursos diversos al Fondo de la Vivienda Militar, casas habitación para ser vendidas a precios módicos a militares en situación de retiro.

VI. Construir unidades habitacionales en plazas importantes del país, para ser rentadas a Generales, Jefes y Oficiales en situación de retiro y otras de tipo económico para individuos de tropa en la misma situación.

VII. Construir unidades habitacionales en lugares próximos a los campos militares, bases navales o aéreas y cuarteles de las Fuerzas Armadas, para ser rentadas a los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo y otras de tipo económico para individuos de tropa.

En relación con los recursos del Fondo de Vivienda Militar, el artículo 100 de la Ley antes citada, nos menciona que se integrarán con:

I. Las aportaciones del cinco por ciento sobre los haberes y asignaciones de técnico, técnico especial y de vuelo de los militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que los estén percibiendo y que continúe proporcionado el Gobierno Federal.

II. Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.

III. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo.

En tanto, la venta y arrendamiento de vivienda para los militares en servicio activo, es una problemática no sólo del Instituto sino a nivel nacional ya que existe una mayor demanda que oferta, por tal motivo se han tratado de construir grandes unidades habitacionales para renta en las Zonas y Sectores con más población militar y con un costo accesible, a fin de que puedan subsistir los miembros de las Fuerzas Armadas y sus familiares.

Debido a que existen movimientos constantes de estos, de un lugar a otro, la renta que cubren es realmente una cantidad simbólica de acuerdo al grado que ostente.

El personal militar en situación de retiro podrá adquirir a través de BANJERCITO.N.C., casas que vendan por medio de un préstamo hipotecario.

J. PRESTAMOS HIPOTECARIOS Y A CORTO PLAZO

En relación a esta prestación, el artículo 127 de la Ley en materia nos dice: "Los militares retirados podrán obtener conforme a la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., préstamos con garantía hipotecaria, en primer lugar, sobre inmuebles urbanos en la medida de los recursos disponibles para este fin.

Por tanto en la compra de casas habitación con garantía hipotecaria, como con los préstamos hipotecarios, los militares deberán tomar un seguro de vida a favor del Instituto o del banco, según el caso, a fin de que en caso de su fallecimiento queden liquidados los saldos insolutos del precio del inmueble o del monto del préstamo."⁽¹²⁹²⁾

Los préstamos a corto plazo se otorgan a los miembros de las fuerzas armadas en servicio activo o en situación de retiro con haber

(1292) LEY DEL ISSPM, Op. cit. Artículo 31, pág. 61.

de retiro por conducto de BANJERCITOS.N.C. de acuerdo a los recursos disponibles de ésta Institución Bancaria.

Los préstamos hipotecarios que concede el Instituto a los militares en servicio activo, se da a aquellos que realmente es más necesario en igualdad de circunstancias jerárquicamente, ya que se lleva a cabo un estudio socioeconómico para determinar a qué militar solicitante se le otorga.

Los préstamos son para adquisición de vivienda, pago de pasivos, construcción, reparación y ampliación; y se cubren en un periodo de veinte, quince y diez años dependiendo la cuantía de este con una tasa de interés más baja.

K. TIENDAS, GRANJAS Y CENTROS DE SERVICIOS

La Ley del ISSFAM en el artículo 140, nos menciona al respecto: "El Instituto establecerá tiendas para la venta a bajo precio, de artículos de consumo necesario, de acuerdo con un cuadro básico, tanto de alimentos como de vestido y de otros artículos necesarios para el hogar.

Para este efecto, podrá celebrar convenios con instituciones públicas especializadas que puedan ofrecer estos artículos a precios más bajos que los que priven en el mercado.

También establecerá sistemas para la explotación de granjas que tiendan a mejorar la alimentación del personal militar y de sus familiares."

De igual manera, "se establecerán en las unidades habitacionales, centros de servicios económicos de lavandería, planchado, costura, peluquería, baños y otros según lo exija el número y las necesidades de sus moradores." (203)

(203) LEY DEL ISSFAM, Op. cit. Artículo 141, pág. 63.

L. HOTELES DE TRANSITO

La Ley del ISSFAM, en su artículo 142, menciona al respecto lo siguiente: "Con la exclusiva finalidad de proporcionar hospedaje a militares en tránsito con motivo del servicio, el Instituto, acorde con su capacidad pecuniaria y en coordinación con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, establecerá hoteles, cuya organización, funcionamiento y cuotas serán fijadas por su reglamento respectivo."

M. CASA HOGAR PARA RETIRADOS

"El Instituto establecerá casas hogar en poblaciones adecuadas por sus medios de comunicación, buen clima y otros atractivos, en la medida de sus posibilidades económicas, para que los militares retirados que lo soliciten, las habiten previo el cumplimiento de los requisitos que se fijan y el pago de una cuota mensual, cuyo monto satisfaga los gastos de administración y asistencia."⁽²⁰⁴⁾

N. CENTROS DE BIENESTAR INFANTIL

"El Instituto establecerá en plazas de importancia, Centros de Bienestar Infantil para atender a los niños mayores de 45 días y menores de 7 años, hijos de militares, cuando se acredite la necesidad de esa ayuda."⁽²⁰⁵⁾

O. SERVICIOS FUNERARIOS

En materia de servicios funerarios, "se cuenta con el Cementerio Militar ubicado en el kilómetro 21 de la autopista México-Cuernavaca, en la Delegación de Tlalpan, D.F.

El cual, cuenta con 4 velatorios, una cafetería, servicios administrativos de trámite, 4 vehículos, así como con disponibilidad de nichos y gavetas; con un costo bajo y con facilidades de crédito, y si el militar que adquirió el servicio falleciera y no hubiera terminado

(204) LEY DEL ISSFAM, Op. cit. Artículo 143, pág. 64.

(205) LEY DEL ISSFAM, Op. cit. Artículo 144, pág. 64.

de cubrir el monto total del costo, automáticamente se cubre el saldo que tuviera pendiente."⁽²⁰⁶⁾

O. ESCUELAS E INTERNADOS

"La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Instituto, establecerá jardines de niños, escuelas primarias, secundarias, vocacionales y de estudios medios, a los que acudirán los hijos de los militares, reservándose al efecto hasta el 50% del cupo de dichos planteles.

El Instituto, en coordinación con las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, establecerá las bases obligatorias, para resolver íntegramente el problema de los hijos de los militares en relación con el cambio de plantel educativo, cuando el militar sea trasladado de una localidad a otra, por razones de servicio."⁽²⁰⁷⁾

En lo que se refiere a los internados, "la Secretaría de Educación Pública pondrá anualmente a disposición del ISSFAM, un número adecuado de plazas en internados oficiales para ser cubiertas por hijos de militares, mediante la comprobación de esa necesidad y el cumplimiento de los requisitos de ingreso."⁽²⁰⁸⁾

P. CENTROS DE ALFABETIZACION

"El Instituto cooperará con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en el establecimiento de centros de alfabetización y de extensión educativa para elementos de tropa y sus familiares, tendientes a elevar su nivel cultural y de sociabilidad, elaborando con la misma coordinación los programas correspondientes y la designación del personal necesario.

El material audiovisual será aportado por la Secretaría de Educación Pública."⁽²⁰⁹⁾

(206) ISSFAM, Prácticas de orientación... Op. cit. pág. 44.

(207) LEY DEL ISSFAM, Op. cit. Artículo 144, pág. 65.

(208) LEY DEL ISSFAM, Op. cit. Artículo 147, pág. 66.

(209) LEY DEL ISSFAM, Op. cit. Artículo 148, pág. 66.

Q. CENTROS DE ADIESTRAMIENTO Y SUPERACION PARA ESPOSAS E HIJAS DE MILITARES.

"Se establecerán centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, en donde reciban preparación para mejorar las condiciones físicas culturales y sociales, así como los de alimentación y vestido."⁽²¹⁰⁾

R. CENTROS DEPORTIVOS Y DE RECREO

La Ley del Instituto, establece en su artículo 150, lo siguiente: "para atender el mejoramiento de las condiciones física y de salud de los militares y sus familiares, así como para el esparcimiento y la ampliación de sus relaciones sociales, el Instituto establecerá centros de deporte y de recreo, organizados con todos los elementos técnicos y materiales que se hagan necesarios."

S. ORIENTACION SOCIAL

El Instituto cooperará con la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina en las campañas permanentes para incrementar en los militares y sus familiares, las convicciones y hábitos que tiendan a proteger la estabilidad del hogar, así como la legalización de su estado civil."⁽²¹¹⁾

T. SERVICIO MEDICO INTEGRAL

El servicio médico integral que proporciona el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, "comprende básicamente los siguientes servicios:

1. Atención médico - quirúrgica
2. Atención Hospitalaria
3. Servicio Médico Materno - Infantil

El servicio atención médico - quirúrgica, es el sistema por el cual se trata de conservar la salud de las personas, no solo de la ausencia de enfermedades, sino también del bienestar físico y mental. Este servicio comprende la asistencia hospitalaria y farmacéutica, que

(210) Ídem, págs. 66 y 67.

(211) Ídem, págs. 68.

resulte necesaria y en su caso, obstétrica, prótesis, ortopedia y rehabilitación de incapacitados, así como medicina preventiva y educación higiénica.

El personal militar con haber de retiro y sus derechohabientes, tienen derecho a que se les proporcione el servicio médico gratuito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley del ISSFAM.⁽¹¹²⁾

U. SERVICIO MEDICO SUBROGADO Y DE FARMACIAS ECONOMICAS

"Se faculta al Instituto para celebrar convenios con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como con los Institutos de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a efecto de prestar el servicio médico subrogado, que comprenderá: asistencia médico-quirúrgica, obstétrica, farmacéutica y hospitalaria; así como los aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios."⁽¹¹³⁾

En lo que se refiere a las farmacias, la Ley del Instituto, en su artículo 165 dice lo siguiente: "El Instituto, de conformidad con sus posibilidades presupuestales, establecerá farmacias o contratará para vender sin lucro alguno, medicamentos y artículos conexos a los militares y familiares afiliados".

Asimismo, el Instituto proporciona el servicio médico en las instalaciones sanitarias de la Secretaría de la Defensa Nacional (Hospital Central Militar) y en la Secretaría de Marina (Centro Médico Naval).

Otorga prótesis a los derechohabientes que lo requieren, proporciona becas para hijos de jefes, oficiales y tropa del ejército, fuerza aérea y armada.

(112) ISSFAM, PLATICAS DE ORIENTACION... Op. cit. pág. 36 Y 37.

(113) LEY DEL ISSFAM, Op. cit. Artículo 164 pág. 73.

5.3. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA SECRETARIA DE MARINA ARMADA DE MEXICO

El servicio de seguridad social que se proporciona en la Armada de México se inició de forma sistemática y organizada en 1939, junto con la creación del Departamento de la Marina Nacional al que, en materia social se le atribuyó la atención de los retiros y demás beneficios y obligaciones que correspondían al personal de la Armada.

Posteriormente, ya elevado ese departamento a Secretaría de Estado, la Ley Orgánica de la Armada de México del 8 de enero de 1952, contempla la creación de un órgano específico (Departamento de Servicio Social) para atender los retiros y pensiones, y satisfacer las necesidades sociales de la institución.

Más adelante en 1962 con la creación de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas se creó la Dirección de Seguridad Social de la Armada, dependiendo de la entonces comandancia General de la Armada.

Después de algunos cambios estructurales, en julio de 1984 se elevó a la categoría de Dirección General y el 26 de junio de 1991 se definió la actual estructura orgánica básica de la Dirección General de Seguridad Social, en la que se considera la tramitación de las prestaciones establecidas en la ley del ISSFAM, para militares y sus derechohabientes.

5.3.1. DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL

Esta unidad administrativa tiene como objetivo el proporcionar al personal naval Secretaría de Marina-Armada de México y a sus derechohabientes el apoyo efectivo en la obtención de los satisfactores de seguridad social que requieren para lograr su beneficio físico, económico y familiar, procurando la agilización de los trámites necesarios y la eficacia en la prestación de servicios.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Marina en su Artículo 33 le asigna las siguientes funciones:

I. Planear, programar y gestionar en forma permanente la utilización y aprovechamiento de las diversas prestaciones establecidas en la Ley del ISSFAM, haciendo efectivos los beneficios a que tiene derecho el personal de la Armada de México;

II. Coordinar el enlace de sus funciones y programas con el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en lo relativo a pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones del personal de la Armada de México;

III. Establecer el programa y procedimiento de afiliación del personal de la Armada y sus derechohabientes, controlando la vigencia de sus derechos en materia de seguridad social, conforme a las leyes respectivas;

IV. Difundir las prestaciones y beneficios que las leyes conceden al personal naval y sus derechohabientes, así como los requisitos para obtenerlos;

V. Formular y establecer los programas de seguridad social para promover el incremento del nivel educativo, económico, de salud, alimentario y social del personal naval y sus derechohabientes;

VI. Establecer programas de integración familiar, planificación familiar, prevención del alcoholismo y farmacodependencia; así como la regularización del estado civil del personal de la Armada."(14)

Los derechos y beneficios a los que se hicieron alusión anteriormente están establecidos en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

La Dirección General de Seguridad Social es el puente administrativo entre beneficiarios (personal de la Secretaría de Marina-Armada de México) y los otorgantes de estos beneficios (Institutos de seguridad social y otras dependencias gubernamentales); puente que responderá a las exigencias planteadas en la medida en que los demandantes utilicen los medios adecuados para exigir esas prestaciones.

- alentar y mantener elevada la moral de los integrantes de las fuerzas armadas, mejorando los procedimientos de promoción y programación sistemática de las prestaciones y que otorgan las leyes de seguridad social.

- atender el bienestar de los miembros de las fuerzas armadas mediante el fortalecimiento de los servicios de seguridad social⁽²¹⁵⁾

5.3.1.1. JEFATURAS REGIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Las Jefaturas Regionales, Subjefaturas y Oficinas de Seguridad Social, surgieron de la necesidad de descentralizar y extender las funciones otorgadas al Departamento de Servicio Social creado en la Ley Orgánica de la Armada de México en 1952, y que posteriormente se elevó al rango de Dirección de Área por acuerdo presidencial del 18 de septiembre de 1962, teniendo a su cargo el estudio, trámite y resolución de los asuntos relacionados con las prestaciones que establece la Ley del ISSFAM. Desde entonces las Jefaturas Regionales de Seguridad Social en zonas y sectores navales actuaron como responsables ante el ISSFAM del trámite y resolución de asuntos regionales relacionados con las funciones y atribuciones asignadas a esta.

Las jefaturas y oficinas regionales de seguridad social, tomaron mayor importancia al decretarse la necesidad de afiliación (Artículo 17 de la Ley del ISSFAM) para tener acceso a las prestaciones, beneficios y servicio médico integral a que tiene derecho el personal naval y derechohabientes de acuerdo a la Ley del ISSFAM. para dar mayor agilidad a dichos trámites la Ex-comandancia General de la Armada facultó a las Jefaturas Regionales de Seguridad Social, el 15 de agosto de 1984, expedir tarjetas provisionales hasta por 90 días a derechohabientes del personal naval que cumplió con los requisitos de afiliación y su tarjeta se encuentra en trámite, a fin de no entorpecer o restringir el derecho otorgado por ley.

A fin de nombrar un representante legal del ISSFAM, se designó a los Jefes de Estado Mayor de zonas navales y Jefes Regionales de Seguridad Social, representantes legales del ISSFAM.

(215) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1980-1996, Op. Cit. pág. 35.

Por acuerdo del C. Almirante Secretario de Marina, las Jefaturas Regionales de Seguridad Social pasan a depender orgánicamente de la Dirección General de Seguridad Social de la Secretaría de Marina y disciplinaria y operativamente del mando al cual estén adscritas.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

A. CONCLUSIONES

A continuación resaltaremos las ideas más importantes en torno a la seguridad social, lo que nos permitirá contar con un panorama general del origen, desarrollo, logros y definiciones de la seguridad social, tanto a nivel internacional como nacional.

1. El ser humano enfrenta desde su nacimiento hasta la muerte riesgos biopatológico (enfermedades), naturales (catástrofes) y sociales (desempleo) que lo pueden imposibilitar física y mentalmente para buscar el sustento tanto particular como el de su familia.

2. Lo anterior se traduce en un estado de inseguridad. Este fenómeno se viene presentando desde la aparición del hombre en la tierra hasta nuestros días. La lucha por combatirla ha trastocado las esferas económica, política y social, marcando las diferentes etapas históricas de la humanidad dando por resultado la reestructuración de las sociedades, la aparición del Estado, su evolución, la lucha de clases, la creación de sistemas de seguridad social, la evolución de la norma y la construcción de instituciones destinadas para dar los servicios básicos de vivienda, salud, asistencia y alimentación principalmente, a toda la población.

3. El estudio de la consolidación de la seguridad social en los distintos países del mundo, revela las constantes luchas de la clase obrera contra el capital que se ven involucradas con el desarrollo de la economía y que trae consigo la evolución e intervención del Estado como una institución creada para intervenir en todos aquellos factores que puedan desequilibrar los componentes de una nación, atentando contra su permanencia.

4. Asimismo, la evolución de la seguridad social ha involucrado el cuestionamiento de la acción del Estado, teniendo este que replantear su organización con el fin de subsistir, generando normas e instituciones que satisfagan las demandas sociales y evitar los conflictos que atenten contra su permanencia. Del mismo modo, debe

vigilar que la sociedad a la cual representa, se desarrolle para estar a tono con el avance de las demás sociedades.

5. Dentro de este contexto han desfilado distintas instituciones para enfrentar la inseguridad y los conflictos entre clases: la caridad, la beneficencia, la asistencia, la previsión social del trabajo y los seguros sociales, antes de llegar a la seguridad social. Esta última no rompió con sus antecesoras, se nutrió de ellas y subsisten como forma complementaria.

6. El sistema de seguridad social mexicano, al igual que el de otros países, es el resultado de una amalgama entre movimientos sociales y las transformaciones del Estado para hacer frente a estos conflictos. Por un lado, la sociedad lucha por su bienestar, por otro, el Estado busca mantener una sociedad económicamente activa acorde con la evolución de otras sociedades y evitar a su vez los conflictos internos que produzcan inestabilidad.

7. La Constitución Política Mexicana promulgada en 1917 sintetiza las respuestas a las históricas luchas obreras en México, las políticas que el Estado mexicano a seguido para conservarse en el poder y lo mejor de los modelos de seguridad social de otros países, especialmente de Europa. La aportación más significativa de la Constitución de 1917 al derecho público mexicano y a la vida nacional misma, es la incorporación a rango de norma constitucional las garantías sociales, en ella se asegura a la clase obrera los mínimos económicos y de seguridad social que deben observarse y ser protegidos al trabajador.

8. En el Artículo 123 de esta constitución, se encuentra la base del sistema de seguridad social mexicano. Se modificó las ideas de asistencia y beneficencia provenientes del siglo pasado y, a partir de este siglo, la seguridad social se va articulando fundamentalmente con el régimen laboral capitalista. Se generaliza el acceso al bienestar a partir de las garantías laborales y se vincula con las necesidades y el desarrollo nacional. A partir de este artículo se desprende una serie de normas relacionadas con los derechos y obligaciones en materia de seguridad social.

9. La evolución de la seguridad social mexicana ha favorecido a la sociedad mexicana y al Estado, ya que ha sido un factor importante

dentro de la estabilidad nacional.

10. Consolidado el sistema de seguridad social en la mayoría de los países del mundo se estableció un instituto central destinado a la realización de la seguridad social. En México comenzaron a crearse instituciones que cubrían aspectos de seguridad social para algunos grupos como los militares, electricistas, maestros, ferrocarrileros y burócratas, pero no fue sino hasta principios de la década de los cuarentas que se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), encargado formalmente de la impartición de la seguridad social en México. En la siguiente década, se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estas son las dos grandes instituciones que extienden sus coberturas sobre las bases del empleo. El IMSS se limitó al principio a las zonas urbanas, posteriormente amplió su cobertura hacia la lucha contra la extrema pobreza en el país, particularmente entre los grupos indígenas y campesinos marginados, los servicios médicos se expandieron a los sectores económica y socialmente deprimidos del agro mexicano, lo cual hace que el IMSS, gradualmente vaya cumpliendo las etapas y los programas de justicia social.

11. Paralelamente a las tareas realizadas por el IMSS e ISSSTE, el sector salud ha desarrollado una infraestructura encargada de proporcionar este servicio, en sus diferentes ramas, a todas aquellas personas que no se encuentran cubiertas por las dos principales instituciones de seguridad social. A fin de minimizar los costos de la medicina correctiva y proteger al trabajador, se ha desarrollado el principio de la previsión del trabajo con la finalidad de prevenir riesgos que mermen la vida del trabajador.

12. Dentro de la conformación del marco jurídico administrativo del sistema de seguridad social mexicano, el IMSS fue destinado para atender los requerimientos de seguridad social de la población trabajadora en el ámbito privado y de la población rural y marginada que no puede pagar una cuota a dicho seguro. El ISSSTE únicamente atiende la demanda de los servidores públicos y; finalmente, en 1976 se creó otro instituto destinado a la atención exclusiva del personal que trabaja en las Fuerzas Armadas Mexicanas, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

13. El servicio de las armas es una actividad de alto riesgo. En el desempeño de esta función puede el personal quedar inutilizado o perder la vida arriesgando el bienestar económico y mental de su familia, de ahí que se creó un Instituto aparte del IMSS e ISSSTE. El ISSFAM se encarga de atender los problemas humanos relacionados con la salud, la vivienda, la educación, la alimentación, el seguro de vida, la cultura y recreación, protege también el poder adquisitivo, concede apoyos financieros y garantiza la protección en casos de accidente, retiro y muerte de los militares y de su familia.

14. La Armada de México, objeto de estudio del presente trabajo, es parte integrante de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Es una Institución Militar Nacional de carácter permanente cuya misión es emplear el poder naval de la federación para la seguridad interior y defensa exterior del país. Lo que comprende acciones de vigilancia en el mar, custodiando los recursos marítimos, reprime el tráfico de estupefacientes y presta auxilio a la población civil en casos y zonas de desastre. Por otra parte, participa en el desarrollo nacional con actividades científicas de investigación oceanográfica y tareas de seguridad social en salud, alimentación, producción de especies y diversos servicios de mantenimiento en zonas de escasos recursos económicos.

15. El personal naval militar se caracteriza, al igual que los militares del ejército y fuerza aérea, por una subordinación ciega a los actos de defensa, represión y agresión a favor de la nación, sin embargo, no se dejó de pensar en el ser humano que hay en él y su familia. Se tomó conciencia de que cada misión desempeñada podía ser la última y que los entrenamientos los exponen a constantes y graves peligros que lo pueden llevar a la incapacidad, invalidez, orfandad y viudez, de ahí que han merecido un trato diferente a la de los demás servidores públicos.

16. El personal de la Armada de México y derechohabientes recibe los servicios de seguridad social a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y de los servicios que administra la Secretaría de Marina.

17. Los principales servicios a los que tiene derecho el personal naval militar por parte del ISSFAM son: haberes de retiro, pensiones, seguro

de vida, compensaciones, pagas de defunción, ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo y de ahorro, venta y arrendamiento de casas, préstamos hipotecarios y a corto plazo, tiendas, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicio funerario, escuelas e internados, servicio médico integral y subrogado.

Por parte de la Secretaría de Marina, el servicio de tiendas, arrendamiento de vivienda, compra de productos cárnicos en algunas zonas y sectores navales, participación en eventos culturales y deportivos para el caso del personal residente en el Distrito Federal, educación a nivel jardín de niños, primaria, secundaria y de estudios superiores, centros de capacitación y becas.

B. REFLEXIONES FINALES

La intención del presente estudio es aportar ideas de interés para la Administración Pública y para la Seguridad Social en la Secretaría de Marina-Armada de México, por lo que se señalan algunas reflexiones en torno al tema:

1. A través de la realización del presente trabajo se presenta un abanico de definiciones con respecto a la seguridad social. Cada una varía de acuerdo al país y al desarrollo económico, político y social en que se encuentre. En términos técnicos podemos decir que la seguridad social es un instrumento gubernamental que protege a los miembros de una sociedad contra riesgos naturales, biopatológicos y sociales a través de la regulación del trabajo, los servicios de salud, vivienda, protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo, derechos que tiene toda persona desde su concepción y nacimiento hasta su muerte. Pero desde el punto de vista filosófico, proporciona un equilibrio mental que repercute en la armonía del individuo, de su familia y de la convivencia social, evitando con ello conflictos internos en el país.

2. En nuestra opinión, la seguridad social es un factor determinante en el desarrollo de cualquier país, en virtud de que a través de los servicios que proporciona a su población puede mantener una sociedad productiva que enriquece no sólo al país, sino a la seguridad social

misma, puesto que esta es un sistema de reparto, de redistribución del ingreso.

3. La seguridad social es muy sensible al comportamiento de la economía. Si el país se encuentra en crisis como el caso de México, el desempleo se incrementa, lo que repercute directamente en el financiamiento de las instituciones de seguridad social, ya que patrón y trabajador dejan de aportar recursos, haciendo que el principio de solidaridad se vaya desquebrajando. La crisis también se traduce en un desequilibrio emocional y mental en los habitantes de una nación, siendo el origen de diversas enfermedades, teniendo que recurrir al sector salud en donde se atienden a personas no contempladas en el IMSS o el ISSSTE, dando por resultado el tener que atender un grueso de población que no aporta ingresos. Por otra parte se suspenden las obras que amplían la infraestructura de seguridad social, repercute en el mantenimiento de instalaciones y equipo y la compra de medicamentos destinados a la salud. Si bien el sistema debe ser solidario con los que no tiene, este no tiene los recursos para ofrecerlos.

En suma, para que se puedan cumplir cabalmente los principios de seguridad social es necesario que el país cuente con una economía sana. El hecho de que los principios, obligaciones y derechos de seguridad social y la cobertura de los servicios estén plasmados en un documento jurídico es un gran paso, pero si no se cuenta con una economía sana que permita su realización, la seguridad social no funciona.

4. El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas no escapa a este contexto. Actualmente se encuentran suspendidos proyectos construcción de vivienda, tiendas y granjas con el fin de destinar los recursos a áreas prioritarias. Si bien los servicios que presta la Secretaría de Marina al personal naval militar son un complemento a las prestaciones a las que tiene derecho en el ISSFAM, estos son insuficientes para atender la demanda de su población como lo analizamos en el capítulo cinco a través de datos estadísticos.

5. La extinción del Organismo Público Descentralizado, Servicios Asistenciales de la Secretaría de Marina, fue el resultado de una falta de planeación debido a su pronto nacimiento, registrando pérdidas a lo largo de su trayectoria. La Secretaría de Marina no había tenido la experiencia en el manejo de empresas paraestatales, a esto hay que

agregar que no cuenta con el personal técnico-administrativo capacitado para el desarrollo de este tipo de actividades, como es la venta de productos a través de las diversas tiendas, el atender y comercializar productos agropecuarios.

6. El constante cambio de los mandos impidió el que se continuara con los proyectos y programas establecidos, aunado a una falta de disciplina en el seguimiento de los mismos que comprometiera a los nuevos mandos a concluir las obras y los objetivos del organismo. asimismo consideramos que al estar al frente del organismo un militar este está sujeto a los órdenes del Secretario de Marina, restando fuerza a la toma de decisiones.

7. El Organismo no contaba con patrimonio propio, ya que la mayoría de sus instalaciones pertenecían a la Secretaría de Marina y esta disponía de ellos en el momento más inesperado afectando los intereses del Organismo.

8. A partir de que la Secretaría de Marina comenzó a hacerse cargo de las tiendas y granjas con el fin de aportar servicios de seguridad social a su personal naval militar no ha podido mejorar e incrementar estos, por lo que en nuestra opinión resultaría conveniente dejar de administrar este tipo de servicios.

9. Por otra parte, con lo que respecta al ámbito castrense y de acuerdo al resultado final que debe darnos un buen sistema de seguridad social, el de proporcionar una estabilidad emocional y mental al contar con trabajo y los factores de bienestar necesarios para el individuo y su familia; consideramos que la misma actividad militar contribuye a este desequilibrio del personal naval y el de su familia. El militar invierte varias horas de su vida al servicio de las armas, lo que comprende el servicio de guardia, cambios de adscripción, correctivos disciplinarios, entrenamientos peligrosos y acciones de alto riesgo que lo pueden llevar a perder la vida o alejarlo de su familia.

Lo anterior crea un estado de intranquilidad entre el militar y su familia, por lo que va en contra de lo que se busca con la seguridad. Aunque consciente de ello la ley de seguridad social para las Fuerzas Armadas es conveniente a nuestro parecer, se fomenten actividades socioculturales y recreativas en las zonas y sectores navales para lo

convivencia familiar. Promover prácticas que permitan estrechar los lazos de unión de esta. Es necesaria la creación de instalaciones deportivas para el acondicionamiento físico. Visitas guiadas a museos, talleres sabatinos (infantiles), visitas a parques de diversión, excursiones de un día. Esto es, la seguridad debe ir más allá en este caso del aseguramiento económico, de salud y educación, en el caso de la Armada.

Cabe reconocer que de las hipótesis planteadas, la señalada con el inciso b) en la introducción, no fue comprobada. Por las características laborales del militar es preciso contar con su propio instituto de seguridad social, por lo que diste en afirmarse que fue parte de canonjías brindadas a estos dentro de la política nacional.

BIBLIOGRAFIA

1. ARCE Cano, Gustavo. DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL, Ed. Porrúa, S.A., México 1972.
2. ARCE Cano, Gustavo. LOS SEGUROS SOCIALES EN MEXICO, Ed. Botas, México 1944.
3. AZPIAZU, L. Basualdo y H. Nochteff. LA REVOLUCION TECNOLÓGICA Y LAS POLÍTICAS HEGEMÓNICAS. Ed. Legasa, Buenos Aires, Argentina 1988.
4. BAENA Paz, Guillermina. INSTRUMENTOS DE INVESTIGACION. MANUAL PARA ELABORAR TRABAJOS DE INVESTIGACION Y TESIS PROFESIONALES, Editores Mexicanos Unidos S.A., México 1984.
5. BEVERIDGE, William. LAS BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A., México 1987.
6. BRICEÑO Ruiz, Alberto. DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, S.A., México 1987.
7. BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci. DICCIONARIO DE POLÍTICA, Tomo I, Ed. Siglo XXI, México 1981.
8. BOLIS Guillermo. LOS MILITARES Y LA POLÍTICA EN MEXICO 1915-1974, Ed. El Caballito, México 1975.
9. BONILLA Marín, Gabriel. TEORIA DEL SEGURO SOCIAL, Ed. Nacional, S.A., México 1945.
10. BURGOA, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, Ed. Porrúa, S.A., México 1946.
11. CASAS Beaumonde, Mo. Emilia; Palomeque López, M. Carlos. LEGISLACION AUTONOMA DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, España 1984.
12. CARDENAS de la Peña, Enrique. PROYECCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MEXICO, Secretaría de la Defensa Nacional, México 1965.
13. Centro de Estudios de Desarrollo, SINDICATO MEXICANO DE ELECTRICISTAS, METODOLOGIA, TEORIA Y TECNICA EN LAS INVESTIGACIONES HISTORICO-SOCIALES. Cuaderno No. 2, F.C.P.y S., UNAM 1980.
14. Comisión Americana Médico Social. ACTIVIDADES DE LA CISS DEL 2 AL 6 DE AGOSTO. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL: CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL. Ed. CISS, México 1993.
15. Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, SEGURIDAD SOCIAL Y RECURSOS HUMANOS, Mesa Redonda del 24 al 29 de noviembre de 1969, Ed. OIT-CISS, México 1970.
16. CUENCA Díaz, Hermenegildo, C. General de División D.E.M., UNA NUEVA MISION DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS (Labor Social), Secretaría de la Defensa Nacional, México 1974.
17. CUEVA, Mario de la. SINTESIS DEL DERECHO DEL TRABAJO, PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO, Tomo I, Ed. UNAM, México 1965.
18. CRUZ Alcalde, Irma. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS Y SU INTERRELACION CON EL DERECHO DE FAMILIA, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, UNAM 1990.
19. ESCAREÑO Cedillo, Blanca Della. PROYECCION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ed. UNAM, México 1976.

20. FERRAZ Lepe, Oscar A. (Capitán de Navío IMN). ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA PARAESTATAL, SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARIA DE MARINA, Ed. CESNAV, México 1988.
21. FERRARI Francisco De. LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Depalma, Buenos Aires 1972.
22. FLORESGOMEZ Gonzalez, Fernando y Carystal Moreno, Gustavo. NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO, Ed. Porrúa, S.A., México 1984.
23. FLORES Martínez, David. DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EL CASO DE MEXICO. Tesis Profesional. Economía. UNAM 1979.
24. GALLAGA García, Roberto. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL ESTADO MODERNO. EL CONCEPTO INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PRESTACIONES SOCIALES O COMPLEMENTARIAS. Ed. F.C.E., México 1992.
25. GARCIA Cruz, Miguel. LA SEGURIDAD SOCIAL: BASES, EVOLUCION, IMPORTANCIA SOCIAL Y POLITICA 1906-1953, Tomo I, Ed. B. Costa-Amic Editor, México 1973.
26. GARZA Salinas, Mario Alfonso. PROTECCION CIVIL Y PARTICIPACION CIUDADANA.
27. GONZALEZ Diaz, Lombardo Fco. CURSILLO DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA, Universidad de Nuevo León, México 1959.
28. GONZALEZ Diaz, Lombardo Fco. EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, Textos Universitarios, UNAM, México 1978.
29. GONZALEZ y Rueda, Porfirio. PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL DEL TRABAJO, Ed. Limusa, S.A., México 1989.
30. GUSTAVO Cabrera, A. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL ESTADO MODERNO, Ed. F.C.E., México 1992.
31. HABERMAS, I. TEORIA DE LA ACCION COMUNICATIVA, tomo II, Ed. Taurus, Buenos Aires, Argentina 1993.
32. HAYEK, F. LOS FUNDAMENTOS DE LA LIBERTAD. Ed. Unión Editorial, Madrid 1976.
33. HERNANDEZ Collin, Agustín. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL PROFESIONAL EN EL TRABAJO SOCIAL, Ed. INAP, México 1989.
34. HONICKEN Javier, et.al. MANUAL DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Ed. Astrea, Buenos Aires 1989.
35. Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943 - 1983, 40 AÑOS DE HISTORIA, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México 1983.
36. Instituto Mexicano del Seguro Social, COMPILACION DE NORMAS INTERNACIONALES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL, Tomo I, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México 1979.
37. Instituto Mexicano del Seguro Social, MEMORIA DE LABORES, "LOS ACUEDOS INTERNACIONALES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y EL SEGURO SOCIAL MEXICANO", Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México 1950.
38. Instituto Mexicano del Seguro Social, MEXICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL, Tomo II, Volumen I, México 1952.
39. Instituto Mexicano del Seguro Social, SEGURO SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL, México 1943.
40. JAMES H. Melloy. "STATECRAFT. POLITICA Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. UNA COMPARACION DE LA AMERICA LATINA Y LOS ESTADOS UNIDOS". LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCION A LA SALUD, Carmelo Mesa-Lago (comp), Lecturas 58 del trimestre economico, Ed. F.C.E., México 1986.
41. LEAL, Juan Felipe. LA BURGUESIA Y EL ESTADO MEXICANO, Ed. El Caballito, México 1972.

42. LECLERE Pierre, et.al. LA SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría de la Presidencia, México 1976.
43. LENIN, V. I. OBRAS ESCOGIDAS, Ed. Progreso, Moscú s/f.
44. LENERO Otero, Luis. LA ASISTENCIA SOCIAL RENOVADA, Ed. Trillas, S.A., México 1986.
45. MARX Y ENGELS. OBRAS ESCOGIDAS, Tomo I y Tomo II, Ed. Progreso, Moscú 1979.
46. MESA Lago, Carmelo. LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCION A LA SALUD, Experiencias y lecciones latinoamericanas, Lecturas 58, Ed. F.C.E., México 1986.
47. MILLOR Mauri, Manuel. CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE DESARROLLO DEL CONTINENTE AMERICANO Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL, Ed. CIEES, México 1982.
48. MONTEMAYOR M, Gloria. LA SEGURIDAD SOCIAL: ORIGEN, NATURALEZA Y PRINCIPIOS, Tesis Profesional, Universidad de Coahuila, Escuela de Jurisprudencia, Saltillo 1969.
49. MONTIEL Hernández, Bernardo. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO: SU CARACTER Y SU ALCANCE, Tesis Profesional, Ciencias Políticas y Sociales, UNAM 1977.
50. MORONES Prieto, Ignacio. TESIS MEXICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL, Ed. Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, México 1975.
51. NETTER, F. LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPIOS, Colección Salud y Seguridad Social, Ed. INSS, México 1982.
52. NOVELO Méndez, Ma. Cristina. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMERICA, Tesis, UNAM, Facultad de Derecho, México 1970.
53. Oficina Internacional del Trabajo. EFECTOS MACRO ECONOMICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ginebra, Suiza 1970.
54. Oficina Internacional del Trabajo. INTRODUCCION A LA SEGURIDAD SOCIAL, Ginebra, Suiza 1970.
55. Organización de las Naciones Unidas. ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES, N.Y. 1975.
56. Organización de las Naciones Unidas. LA PLANIFICACION DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, N. Y. 1971.
57. PAGANINI, Mario O. LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL ESTADO MODERNO, Ed. F.C.E., México 1992.
58. PAOLO, Roberti. CRISIS Y FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR, Ed. Alianza, S.A., Universidad de Madrid 1989.
59. PICHARDO Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO, Tomo 1 y Tomo 2, Ed. INAP, México 1988.
60. PRIEGO Romo, Joaquín. LA SEGURIDAD SOCIAL, SUS RELACIONES CON LOS NIVELES DE VIDA Y PRODUCTIVIDAD, Tesis Profesional, Economía, UNAM 1962.
61. RAMIREZ Reynoso, Braulio. CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (COMENTADA), Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1985.
62. RAMOS Alvarez, Oscar Gabriel. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Ed. Trillas, México 1991.
63. RIO Antonio del. SEGURIDAD SOCIAL, Secretaría de la Presidencia, México 1975.

64. ROBLEDO Santiago, Edgar. **EPISTOLARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**, Ed. Talleres de imprenta Arena, S.C.L., México 1976.
65. ROBLEDO Santiago, Edgar. **REVOLUCION MEXICANA Y SEGURIDAD SOCIAL**, Ed. Talleres Litograficos de Avelar Hnos. impresores S.A., México 1976.
66. SANCHEZ Vargas, Gustavo. **ORIGENES Y EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO**, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1963.
67. Secretaría de la Defensa Nacional. **DERECHOS Y BENEFICIOS PARA EL PERSONAL MILITAR Y SUS DERECHAHABIENTES**, México S/F.
68. Secretaría de la Defensa Nacional. **PRESTACIONES PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS**, México 1987.
69. Secretaría de la Defensa Nacional. **SEGURIDAD NACIONAL Y SISTEMA DE PLANE0**; Colección Oficial del Estado Mayor Mexicano, Tomo V, México 1980.
70. Secretaría de Marina. **LA ARMADA DE MEXICO**, México 1989.
71. Secretaría de Marina. **LA ATENCION PRIMARIA A LA SALUD EN LA ARMADA DE MEXICO, ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS**, México 1989.
72. Secretaría de Marina. **12 DE JUNIO DIA DE LA MARINA**, México 1989.
73. Secretaría de Marina. **GUIA DEL MARINERO**, México 1989.
74. Secretaría de Marina. **LA SECRETARIA DE MARINA, ES...**, México 1989.
75. Secretaría de Marina. **PROGRAMA CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS 1983**, México 1983.
76. Secretaría de la Presidencia. **MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES; LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y DE LAS FUERZAS ARMADAS**, México 1976.
77. Secretaría de Salud. **GUIA DE LA SECCION, TESORERIA Y CONTABILIDAD DEL FONDO DE BENEFICIENCIA PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL**, Núm. 9, México 1970.
78. Secretaría de Salubridad y Asistencia. **MEMORIA DE LA PRIMERA REUNION NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL**, México 1962.
79. STEVE Sergio. **EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**, Unión Panamericana, Washington 1966.
80. STONE Norman. **LA EUROPA TRANSFORMADA 1870-1919**, Ed. Siglo XXI, S.A., México 1985.
81. TENA Suck, Rafael; Italo Morales S. Hugo. **DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**, Ed. PAC, S.A. de C.V., México 1990.
82. THORUP Cathryn, L. **LA FORMULACION DE LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA LA DEFINICION DE LOS NOVENTA; EL DILEMA DE LA REDEFINICION**, Ed. Siglo XXI, S.A., México 1990.
83. VILLAGORDOA L. José Manuel. **MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. "CONCEPTOS DOCTRINALES CONTEMPORANEOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL"**. Ed. CIEES., México 1984.
84. VILLAGORDOA L. José Manuel. **LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO**, Ed. CIEES., México 1984.
85. WILCOX Clair. **HACIA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, Ed. Limusa-Wiley S.A., México 1971.

HEMEROGRAFIA

1. GORG, Havererkate. REVISTA INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL. Número 4/85, Ed. CIEES, México 1991.
2. Revista General de Legislación y Jurisprudencia, LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHO DE FAMILIA, Tomo XXXVIII, Número 4, abril 1959.

LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
D.O. 5 de febrero de 1917.
2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
D.O. 29 de diciembre de 1979.
3. LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO
D.O. 14 de marzo de 1985.
4. LEY DEL SEGURO SOCIAL MEXICANO
D.O. 12 de marzo de 1973, Ed. Porrúa, México 1991.
5. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
D.O. 27 de diciembre de 1983.
6. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS
D.O. 29 de junio de 1976.
7. LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL
D.O. 6 de noviembre de 1985.
8. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE MARINA
D.O. 31 de enero de 1990.
9. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES
D.O. 26 de enero de 1990.
10. REGLAMENTO DEL MONTE PÍO DE VIUDAS, HUERFANOS Y MADRES DE OFICIALES MILITARES, APROBADO POR S.M. EN REAL ORDEN del 20 de abril de 1761.
11. DECRETO POR EL QUE SE CREA EL DEPARTAMENTO DE ESTADO, CREANDO LA SECRETARIA DE MARINA
D.O. 31 de diciembre de 1940.
12. DECRETO POR EL QUE SE CREA EL CENTRO MEDICO NAVAL QUE REUNE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA, DOCENCIA E INVESTIGACION CIENTIFICA A CARGO DE LA SECRETARIA DE MARINA
D.O. 29 de julio de 1965.
13. DECRETO PRESIDENCIAL POR EL QUE SE CREA SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARIA DE MARINA, COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIOS
D.O. 3 de diciembre de 1985.
14. ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LAS BASES PARA LA PROMOCION Y COORDINACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL
D.O. 28 de enero de 1971.

DOCUMENTOS

1. ESTATUTO ORGANICO DE SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARIA DE MARINA.
2. INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY DEL ISSSTE ENVIADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MIGUEL DE MADRID HURTADO A LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES EN 1986.
3. INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, PLATICAS DE ORIENTACION PARA MILITARES PROXIMOS A CAUSAR BAJA DEL ACTIVO Y ALTA EN SITUACION DE RETIRO, México 1994.
4. ISSFAM, REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES HABITACIONALES DEL ISSFAM.
5. ISSFAM. LOS SEGUROS DEL INSTITUTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, México 1991.
6. MANUAL DE ORGANIZACION DE SERVICIOS ASISTENCIALES DE LA SECRETARIA DE MARINA
7. MESA Lago, Carmelo, PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL, INFORME 1991. Banco Interamericano de Desarrollo.
8. PROGRAMA CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, México 1993.
9. SASEMAR, INFORME DE INGRESOS GENERADOS POR ESPECIE 1992-1993 DE LAS UNIDADES AGROPECUARIAS Y COMPLEJO MATAMOROS.
10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, México 1995.
11. Secretaría de Marina, INFORME DE LABORES 1993-1994.
12. Secretaría de Marina, MANUAL DE ORGANIZACION DEL PATRONATO DE ASISTENCIA SOCIAL, México 1984.
13. Secretaría de Marina, MANUAL DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS JEFATURAS REGIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL, México 1985.
14. Secretaría de Marina, MANUAL DE PRESTACIONES SOCIALES PARA EL PERSONAL DE LA ARMADA DE MEXICO, Dirección General de Seguridad Social y Dirección General de Organización y Sistemas, México 1991.
15. Secretaría de Marina, MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL, México s/f.
16. Secretaría de Marina, PLANILLA DEL PERSONAL NAVAL OCUPADO REAL AL MES DE ABRIL DE 1995 Y ESTADISTICA DE MILITARES Y DERECHONABIENTES 1994.
17. Secretaría de Marina, REGLAMENTO GENERAL DE DEBERES MILITARES, Ed. Ateneo, México 1978.
18. Secretaría de Marina, REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE MARINA 1994.
19. Secretaría de Programación y Presupuesto, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, México 1983.
20. Secretaría de Programación y Presupuesto, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, México 1989.
21. Servicios Asistenciales de la Secretaría de Marina, PROGRAMA OPERATIVO ANUAL 1991.
22. Servicios Asistenciales de la Secretaría de Marina, INFORME DE LA QUINTA REUNION ORDINARIA DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DE SASEMAR, México 1991.