

**FACULTAD DE  
DERECHO**

**2006**

**U.N.A.M.**

**Tesis para obtener el  
Título de Licenciado en  
Derecho**

**“Principios y  
Fundamentos de la  
Seguridad Social”**

**Seminario de Derecho  
del Trabajo y la  
Seguridad Social**

**Asesor: Dr. Alfredo  
Sánchez Castañeda**

**Alumno: Lizbeth Myriam  
Campos Espinosa**



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.

## DEDICATORIAS

Doy gracias a Dios por que me bendijo con una familia, un hogar y unos amigos maravillosos. Y por que me permitió concretar ésta meta, llena de vida y salud.

A mis padres Susy y Michelle, por todo el amor, cariño, comprensión, y paciencia con el que me formaron; pero sobre todo por su inquebrantable ejemplo, lleno de sabiduría, éxito y fortaleza, con el cual me han guiado siempre. Éste logro es suyo por que todo se lo debo a ustedes. Mil gracias papitos, los amo y admiro.

A mi hermano Raymundo, cómplice de travesuras y compañero de aventuras inmemorables, twin brother en la infancia, partner en la adolescencia y ahora.... sigues siendo mi twin brother. El madurar de la vida contigo ha sido más sencillo, tu ejemplo de aventura constante y diversión continua hacen que mi vida sea más feliz. Te amo.

A mi hermanita Gabita, "la peque". Siempre he agradecido a la vida que te halla puesto en mi camino, por que con tu sabiduría nos haces ver el mundo desde otra perspectiva, una más simple tal vez, pero llena de conocimiento. Gracias por ser mi hermanita chula, tú también eres parte de este logro, siempre me jalaste la oreja cuando lo necesité. TQM botona!!!

Yunuel, pensé que tal vez debería agradecer a tu mamá por esas deliciosas lenguas de gato, o tal vez al laboratorio de biología, o a la mesa del laboratorio?... En fin recapacito, y ésta Tesis también es para ti, por ser una

gran amiga, que da claridad a mis pensamientos y un poco de orden a mis emociones. Por que con tu sonrisa y optimismo haces que mi vida sea más sencilla, llenando los espacios de esta amistad perfecta. Gracias amibi!!!!!!

A Iván Díaz, por que con su sentido del humor, su cariño incondicional, y su leal amistad, hemos logrado grandes cosas. Eres un ejemplo de vida, gracias por tu apoyo constante, pero sobre todo por llenarnos siempre de alegría. Te amo y te admiro.

A César Rodríguez, por ser mi compañero de juventud, y recorrer a mi lado el camino del aprendizaje. Gracias por tu amor, por tus enseñanzas; por que con tu inteligencia, cariño y conocimientos insertas en mi mundo la realidad precisa que nos rodea día a día. Gracias Chicharito!!!!

A Guillermo Borja por que después de 10 años de amistad, hoy verdaderamente nos reencontramos. Conocerte ha sido para mí una fortuna, tenerte a mi lado es una bendición que le agradezco a la vida. Te amo borreguito!!!!!!

A Víctor, Oliver y Ramón, por que siempre tienen el comentario simpático, sarcástico y sabio, respectivamente, que complementa mi vida. Éste logro también es suyo por que la risa, el sarcasmo y la sabiduría, son los ingredientes necesarios para lograr cualquier meta. Los amo mucho amigos!!!

A la familia Cruz Guerrero, testigo de mi pubertad, adolescencia y juventud. Entrañables amigos, gracias por abrirme la puerta de su hogar y de

su corazón; gracias por su apoyo y cariño en todo momento. Los quiero mucho.

A Wendy Michel y Mary Carmen, por que con su espiritualidad, bondad y luz, llegaron a mi vida contagiándola de todo ello, haciendo posible que mis logros fueran más tangibles. A pesar del corto tiempo, siento que las conozco de hace muchos años. *Gracias.*

A mi madrina Lulú, por que su paciencia, conocimientos y atenciones me permitieron retomar el camino de manera exitosa. *Gracias*

A mi familia y amigos que fueron y siguen siendo muy importantes en las diferentes etapas de mi vida. *Gracias.*



## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por formar jóvenes profesionales. Gracias Alma Mater, por ti soy quien soy, por todo lo que nos das, por enriquecernos de lo máspreciado. Sabiduría y humanidad.

A la Facultad de Derecho, por inculcarnos el ejemplo de justicia, y conocimiento. Fomentando en nosotros el 'hábito constante de desarrollarnos siempre bajo un marco de ética y responsabilidad.

Al Instituto de Investigaciones Jurídicas, Institución creadora del Derecho y de grandes pensadores, tú haces de nuestra Universidad el orgullo jurídico académico. Gracias por enriquecernos día a día, por mostrarnos la importancia de estudiar y conocer más allá al derecho. Lo que nos aportas es la base de los principios rectores de la justicia.

Al Dr. Alfredo Sánchez Castañeda. Gracias Dr. por la oportunidad que me ha dado, por haberme enriquecido con sus conocimientos y experiencias, por creer en mí y mi trabajo. Sin usted ésta Tesis no hubiera sido posible, es pilar de mi formación como estudiante, profesionalista y persona. Gracias por su paciencia, lo estimo mucho.

**ÍNDICE COMPLEMENTARIO**  
**PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO

I. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Historia de la Seguridad Social

A. Sistemas Iniciales de Protección

B. Las revoluciones europeas y la necesidad de una protección social

a. La Revolución Industrial

b. La Revolución Francesa

c. Alemania

2. Evolución de la Seguridad Social en México

A. La Seguridad Social en la Colonia

a. Cajas de comunidades Indígenas

b. Cofradías

c. Pósitos

d. Montes de Piedad

B. La Revolución Mexicana y la Seguridad Social

CAPÍTULO II

I. NOCIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD SOCIAL

## 1.Marco Conceptual de la Seguridad social

A.Derecho Social y Seguridad Social

B.Justicia social y Seguridad Social

C.Nacimiento y Características de la Seguridad Social

D.Objetivos de la Seguridad Social

E.Concepto de Seguridad Social

## 2.Fundamentos de la Seguridad Social

A.El hombre

B.La Justicia

C.El bien común

D.El factor económico

## CAPÍTULO III

### I. INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

#### ORGANIZACIÓN Y COBERTURA

##### 1.Un modelo clásico de seguridad social

A.Instituto Mexicano de la Seguridad Social

B.Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los  
Trabajadores del Estado

C.Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

##### 2.Un modelo con rasgos Beverianos

A.El Sistema Nacional de Asistencia Social



B.Sistemas estatales de seguridad social

C.Programas institucionales creados para la población en general

a.IMSS-Oportunidades

b.El seguro de salud para la familia

c.Seguridad social para trabajadores mexicanos residentes en el extranjero y sus familias con residencia en México

d.Otros Seguros para núcleos de población con ingresos menores: El seguro popular

3.Las instituciones de seguridad social: viabilidad y cobertura

A.Crisis de la cobertura y de las instituciones de seguridad social

B.El reto de los grupos vulnerables

C.La carencia de una seguridad social para la población

4.Plan de acción en materia de protección social

## CAPÍTULO IV

### I. LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.El principio rector de la Seguridad Social

A.El Derecho de la Seguridad Social

B.El Derecho a la Seguridad Social como principio rector

2.Los principios generales de la Seguridad Social

A.Solidaridad

B.Universalidad

C.Subsidiariedad

D.Responsabilidad del Estado y participación

E.Integración social

F.Unidad de gestión

G.Igualdad

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal la descripción, análisis y estudio sustancial de los principios y fundamentos de la seguridad social. A partir de dicho estudio podremos discernir respecto a la existencia de un marco normativo y una estructura institucional derivada de los mismos.

Para introducir el tema se ha considerado importante un análisis pertinente a los antecedentes históricos de la seguridad social, así como el delinear un marco conceptual de la misma y un estudio en relación a la importancia del factor económico de ésta.

Estudiar los principios y fundamentos de la seguridad social nos preemitirá ampliar nuestro panorama teórico práctico respecto de la sistematización de ésta, dado que no es posible hablar, o siquiera pensar en el funcionamiento de cualquier régimen, sin antes haber establecido las bases y principios en los cuales dicho sistema se funda. Es decir que el resultado de la presente investigación nos permitirá observar la importancia que ellos tienen en la estructuración de la materia, así como introducir en el lector el interés por los mismos, al observar que el derecho a la seguridad social es un derecho mínimo de dignidad humana.

Un principio parte de la idea de ser una Norma fundamental que rige el pensamiento o la conducta, en el caso del tema que nos ocupa, los principios regirán el funcionamiento ético y responsable de la Seguridad Social, como sistema o régimen, en una sociedad organizada.

Por su parte los fundamentos de la seguridad social nos otorgan la posibilidad de acceder a la máxima expresión de ésta, es decir que de otro modo no sería posible el reconocimiento y la dirección exacta de la materia.

Los principios y los fundamentos, que serán estudiados y plasmados en este documento de investigación, no tienen otro fin que legitimar la acción de la seguridad social, puesto que un sistema de Seguridad Social será el idóneo, siempre que parta de éstos, teniendo como resultado un óptimo funcionamiento del régimen, que cumplirá con sus objetivos primarios, los cuales se centran en alcanzar la dignidad del individuo y su familia.

Las nociones aquí estudiadas se presentan en un orden estructurado de manera que puedan ser fácilmente concebidas por el lector. Consideramos que los principios aquí estudiados, si bien es cierto, no son todos los que existen, fueron plasmados aquellos que creímos más

precisos de acuerdo al tiempo y espacio que estamos viviendo en la actualidad.

Al final de dicho análisis se pretende contribuir con la ciencia del derecho en la búsqueda incansable del mejoramiento de la condición humana.

## **CAPÍTULO I**

### **I ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El presente capítulo pretende desarrollar de manera cronológica la evolución de la Seguridad Social, dividiéndose para su estudio en dos partes; la primera se ocupa del marco internacional, particularmente el correspondiente a Europa, y la segunda precisa los acontecimientos nacionales que marcan la evolución de la materia.

#### **Historia de la Seguridad Social**

La asociación de individuos en colectividades siempre ha buscado, como finalidad primordial, la procuración del bienestar y la dignificación de sus miembros. La seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico, derivado de las exigencias sociales de cubrir sus necesidades básicas. En un principio esto sería a cargo de aquellos que tuviesen la posibilidad de hacerlo, convirtiéndose más tarde en una obligación. Así la historia de la seguridad social es una transferencia progresiva de la

responsabilidad o de la protección social de los individuos, a personas o a grupos más fuertes.<sup>1</sup>

La seguridad social se ha formado a lado del derecho del trabajo, siempre con el afán de mejorar las condiciones de vida, no sólo del trabajador sino del ser humano, logrando simultáneamente que el trabajador se mantenga de manera constante hermanado a su empleo, y obtenga estabilidad laboral.

### **Sistemas Iniciales de Protección**

Es bien sabido que desde siempre las necesidades sociales han acosado al individuo, el devenir histórico nos muestra cómo en todos los países y épocas el hombre o los hombres, aislados o en grupos, han intentado hallar los medios idóneos que les permitieran superar la incidencia de esas necesidades sociales.<sup>2</sup>

Podemos discernir diferentes sistemas de protección colectiva a través del análisis de la historia de las sociedades humanas, quienes en sus diferentes modos de organización económico-social, al enfrentarse a

---

<sup>1</sup> F. Netter; *LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPIOS*; México, Colección de Salud y Seguridad Social, Serie Manuales Básicos y Estudios, 1982, p.15.

<sup>2</sup> Almansa Pastor José M., *DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, México, Tecnos, 1991, p. 33.



sus necesidades primarias, han encontrado en dichos sistemas, el bienestar para los miembros de su misma comunidad.

Almansa Pastor sostiene que, temporal y espacialmente las medidas protectoras dependen, en su mayor o menor eficacia, de los *principios básicos del Estado* que los instrumente, así como de la *situación económicasocial* de la colectividad en que se instauren. Advierte como claro ejemplo la eficacia de las medidas protectoras desarrolladas en una organización política liberal individualista, frente a otra evidentemente intervencionista.<sup>3</sup>

La construcción de la seguridad social es el resultado de un largo proceso que va desde los inicios del XIX, hasta la época presente. La cronología que se sigue tradicionalmente consiste en dar cuenta de los “sistemas antiguos” de “la prehistoria de la seguridad social” y del “nacimiento de la seguridad social” (Jambu-Merlin).<sup>4</sup>

Paul Durand ha señalado que la formación histórica del sistema de seguridad social ha pasado por tres etapas: la primera es la que él llama los Procedimientos Indiferenciados de Garantía, que son: el ahorro

---

<sup>3</sup> Almansa Pastor José M., *Idem*, p. 33.

<sup>4</sup> Carrillo Prieto Ignacio, DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, México, Colección *Panorama Del Derecho Mexicano*, Serie A: Fuentes , b) Textos y Estudios Legislativos, Núm. 109, UNAM, Mc. Graw Hill, 1997, México, p. 25.

individual, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia pública, y la responsabilidad; la segunda es la de los seguros sociales, y la tercera, la de la seguridad social. Jean Jaques Dupeyroux, Luís Enrique de la Villa y Aurelio Desdentado Bonete admiten también el criterio de Durand.<sup>5</sup>

Del ahorro individual o privado podemos señalar que nace como un medio para solventar las necesidades futuras, a través de la reserva de recursos, teniendo como base una cantidad de dinero derivada de aquellos ingresos percibidos por el mismo sujeto, excluyendo así, los de cualquier otro. Por lo que se trata de una medida de previsión, individual y voluntaria, por cuanto que el ahorrante decide afrontar por sí mismo la carga futura que amenazaré su seguridad económica.<sup>6</sup> El ahorro en situaciones de normalidad contribuye a la consolidación de la familia, evitando los egresos innecesarios y permitiendo la constitución de una reserva que procurará la aplicación de gastos, derivados de hechos imprevisibles.<sup>7</sup>

Sin embargo, este sistema resultó ineficaz, dado que la capacidad de ahorro individual llegaba a ser insuficiente para la complejidad y

---

<sup>5</sup> Citados por: Rendón Vázquez Jorge, *DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Lima, Tarpuy, 1992, p. 17.

<sup>6</sup> Almansa Pastor José M., *Op.cit.*, p. 40.

<sup>7</sup> [www.bibliotecajuridica.org/libros/libro.htm](http://www.bibliotecajuridica.org/libros/libro.htm), Nugent Ricardo, *LA SEGURIDAD SOCIAL, SU HISTORIA Y SUS FUENTES*, p. 607.

magnitud de las necesidades que para el individuo derivaban del acontecimiento de los riesgos.

Además del ahorro individual, existió el ahorro colectivo, el cual surge con los gremios, agrupaciones de trabajadores de la misma profesión; quienes constituían fondos comunes a partir del ahorro individual de sus integrantes. En caso de producirse uno de los riesgos, sobre una de las personas, éste se aminoraba con el fondo. Dichos fondos tenían ciertas desventajas, como el hecho de ser muy rudimentarios, en virtud de que sólo participaban algunos miembros, empleando cantidades de dinero escasas. Cabe señalar, que era voluntario, quien no lo deseaba no participaba.

Mucho antes de que se admitiera la necesidad de una acción comunitaria, la pobreza ya era considerada como una preocupación de particulares: fundaciones religiosas proporcionaban tanto refugios temporales como sustentos. A partir de estos se fueron elaborando legislaciones de beneficencia cuyo objeto era aliviar de cierto modo la pobreza, legislaciones que tuvieron el mérito de reconocer la responsabilidad del Estado en este campo, sentar el principio de sufragar

la acción en él con fondos públicos y ser de aplicación universal<sup>8</sup>. Así el punto de partida puede ser la asistencia a los pobres y enfermos, forma esencial de cobertura de las necesidades sociales; asistencia directa e individual como deber cristiano; asistencia colectiva mediante la fundación de hospitales, hospicios, enfermerías o dispensarios, asistencia privada o semiprivada de carácter religioso.

En el siglo XIX con la Revolución Industrial, surgen riesgos desconocidos y más graves por trabajar con máquinas o sistemas más sofisticados, los cuales llevan al desempleo masivo, debido principalmente a los débiles contratos y la pérdida de salud. Otra problemática que se presentó, fue que la ideología liberal del momento, hizo que los trabajadores se encontraran en una situación de desamparo, provocando que riesgos sociales más graves tuvieran un menor apoyo estatal.

Así la clase obrera comienza a constituir agrupaciones para cubrirse de estos riesgos, con esto se forma lo que algunos autores denominan el precedente primero y más remoto de la Seguridad Social, que son las sociedades de socorros mutuos. Estos operaban mediante la creación de asociaciones entre miembros de determinadas colectividades, para asumir

---

<sup>8</sup> Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, *INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL*, España, OIT, 1984, p.1.

ciertos riesgos y contingencias sociales, como la vejez, invalidez, enfermedad y muerte, a través de las aportaciones de sus miembros.<sup>9</sup>

La mutualidad hace su aparición desde el momento en que reducidos grupos de trabajadores de algunas actividades económicas se unen con fines de protección mutua, hasta llegar gradualmente a la protección de todos los trabajadores por cuenta ajena, y consecutivamente al amparo de toda la población contra riesgos y contingencias.<sup>10</sup> En dicha figura todos los miembros son a la vez asegurado y asegurador de los demás, sin perseguir la obtención de lucro con su actividad colectiva, inspirándose en el principio de solidaridad, el cual sentaría las bases de lo que hoy se denomina seguridad social. Frente al ahorro se ofrece la ventaja de la distribución de las necesidades sociales de cada individuo en un grupo sobre el que se tiene un mejor soporte. Ante la beneficencia, el individuo no sólo tiene un mero interés a la protección, sino un derecho subjetivo a exigirla. No obstante el éxito generado por la mutualidad, esta tuvo un campo de acción reducido. Los pocos recursos de los aportantes, y el hecho de que fuese una figura de carácter voluntario (en la que no todos participaban), ocasionaba que la cobertura de los riesgos y contingencias también fuesen reducidas.

---

<sup>9</sup> Nugent Ricardo, *Op.cit.*, p. 607.

<sup>10</sup> Carrillo Prieto, *Op.cit.*, p.18.

Al paso de los años, la multiplicación de los riesgos y necesidades para la población trabajadora, condujo a que el Estado fijara su atención en este movimiento, y planeara una coordinación pública, iniciando así los albores de la seguridad social.

### Las revoluciones europeas y la necesidad de una **protección social**

Hacia fines del siglo XVIII, tanto la Revolución Industrial como la Revolución Francesa transformaron de manera definitiva las estructuras sociales y las formas tradicionales de prestación laboral.<sup>11</sup> En los albores de esta época, las legislaciones eran creadas de modo autoritario por los Estados, en ellas la protección para la clase obrera era casi nula, haciendo únicamente mención a la protección para el menor, y una reducción mínima de la jornada de trabajo.

Dada la evidente existencia de la opresión a la clase trabajadora, surgen movimientos de ideas. Como resultado de estos aparece, en la primera mitad del siglo XIX, una etapa de suma trascendencia para la seguridad social, dado que el estallido violento de la lucha de clases trae aparejado un movimiento legislativo que la marca beneficiosamente, este

---

<sup>11</sup> Grisolia Julio A, *DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, 8ª ed, Buenos Aires, De Palma, 2003. p.13.

trascendental período es denominado como el de las revoluciones europeas.

#### **a. La Revolución Industrial**

La Revolución Industrial se realizó, antes que en ningún otro país, en Inglaterra.<sup>12</sup> El surgimiento de las nuevas máquinas concibe un período de industrialización. En esta etapa los obreros comienzan a migrar hacia las grandes fábricas suburbanas produciendo así exceso de mano de obra, que se tradujo en abusos inhumanos.

Ruiz Moreno entiende a la Revolución Industrial, como el conjunto de modificaciones de la estructura económica en los países europeos occidentales, y refiere que, en virtud de la mecanización de la industria, el desarrollo del comercio y los medios de locomoción, cambia radicalmente no sólo el comercio y la industria, sino también las perspectivas socioeconómicas fundamentales.<sup>13</sup>

La Revolución Industrial trajo cambios inesperados, al transformar completamente no sólo la actividad productiva, sino también el régimen de

---

<sup>12</sup> De la Cueva Mario, *INTRODUCCIÓN AL DERECHO DEL TRABAJO*, Porrúa, México., p.35.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 47.

protección del operario.<sup>14</sup> Los alcances del derecho privado, en materia de seguridad, estaban limitados a una protección primaria, dejando de lado lo imprescindible para subsistir.

A pesar de las grandes organizaciones industriales que el maquinismo aportó, fue evidente la precaria situación de los obreros y operarios en general; multiplicándose tanto los accidentes como los riesgos de trabajo; quedando aquellos, a merced de los patronos, dado que las leyes protectoras del trabajo, eran prácticamente nulas.

Afirma Francisco de Ferrari que en este nuevo periodo el asalariado se encontraba en una total inseguridad, así como en una completa impotencia frente a los nuevos métodos de trabajo, las nuevas formas de comercializar la riqueza y la manera impersonal de crearla. Así la idea de seguridad social, en realidad nace en ese instante del mundo y, sin duda alguna, en esa clase social totalmente despojada.<sup>15</sup> Es por ello que durante prácticamente todo el siglo XIX, se produjeron movimientos sociales, promovidos por el proletariado, con la pretensión de obtener normas protectoras.

---

<sup>14</sup> Ruiz Moreno, Ángel G; *NUEVO DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Editorial Porrúa, México,, 1997, p.46.

<sup>15</sup> Francisco de Ferrari, *LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones de Palma, 1972, p. 12.



Al acentuarse los índices de mortalidad entre mujeres, niños, y obreros en general, las discrepancias entre la clase capitalista y la proletaria se hicieron inminentes. Además la presión que ejercían los socialistas utópicos y científicos así como el levantamiento de la Comuna de París, conformaron un hecho de suficiente magnitud como para exigir una legislación que contemplara la siniestralidad en el trabajo.

Con la doctrina de la responsabilidad objetiva o profesional, atribuible a Josserand, se dictan las primeras leyes sobre accidentes de trabajo. Ante esa realidad surge también, en Inglaterra, la teoría del riesgo, defendida por Saleilles<sup>16</sup>. Dicha teoría responsabiliza al dueño de un establecimiento por haber generado el riesgo y repara el daño hasta un

---

<sup>16</sup> “La Tesis de Saleilles, muy semejante a la de Josserand, surge sobre la base del contenido de los artículos 1.384 y 1.386 del Código Civil Francés conocida con el nombre de teoría objetiva. Parte del supuesto de que el daño causado por un objeto debe ser reparado por su propietario; es decir, por aquel que se beneficia, abstracción hecha de toda idea de culpa. ‘La responsabilidad deja de tener su fundamento en la culpa del que obra o posee; es decir, en la culpa subjetiva; el simple daño causado por una cosa o por un acto, o más simplemente, el hecho causado por la culpa objetiva, resulta suficiente para originarlo.

(...) La teoría de la Responsabilidad Objetiva, precede la del riesgo profesional, basta con establecer que se ha producido un daño y buscar el vínculo de causalidad entre el hecho de trabajo y ese daño para reclamar, de modo inmediato, la responsabilidad que incumbe al dueño de la cosa, en este caso de la empresa, por daños producidos. El propietario responde por el solo hecho de ser propietario de la cosa.

(...) La tesis de Saleilles se basa en que la teoría de la culpa es propia del Derecho Individual; la teoría objetiva es, por el contrario, propia del Derecho Social, que considera al hombre como parte de una colectividad. Cuando una empresa acepta a un obrero, acepta los riesgos de la elección. (Cabanellas, Guillermo; Derecho de los Riesgos del Trabajo, Editores Libreros, Buenos Aires, pp. 291- 295)

De lo anteriormente expuesto, se evidencia que la teoría de la responsabilidad objetiva nace del supuesto de que el daño causado por un objeto debe ser reparado por su propietario, no porque el dueño haya incurrido en culpa, sino porque su cosa, su maquinaria ha creado un riesgo, sobre el cual debe responder, indemnizando al trabajador tanto por el daño material como por daño moral.

determinado monto, esta constituyó un notable avance, ya que en lo sucesivo, el empresario que se beneficiaba con la negociación también debía responsabilizarse por los daños de quienes estuvieran a su servicio, aun cuando no existiera culpa del empresario.<sup>17</sup>

En 1948 Inglaterra establece su Seguridad Social Integral, gracias al “Plan de Beveridge” presentado en 1942. A través de una política social permanente se adquieren experiencias, las cuales son recopiladas y plasmadas en dicho plan. Dicha política, de garantías y solvencias, que marchaba en contra de la miseria, la desocupación, la enfermedad y la ignorancia de las sociedades, es perfeccionada por la “Ley del Seguro Nacional”, la cual comprendía: accidentes y enfermedades de trabajo, sanidad y atención a la niñez, así como asistencia a los desvalidos.

## **b. La Revolución Francesa**

Las ideas difundidas por la Revolución Francesa, así como los cambios sociales producidos por la Revolución Industrial, trajeron como consecuencia que la inseguridad respecto de los medios de subsistencia y la nula protección a la salud alcanzaran a gran parte de la población de la época, convirtiéndose en un gravísimo problema social, afectando

---

<sup>17</sup> Nugent Ricardo, *Op.cit.*, p. 609

directamente a los grupos obreros, quienes se encontraban en total desamparo frente a los riesgos, jornadas de trabajo extenuantes, salarios miserables y las contingencias sociales que tenían que aceptar para no morir de hambre. La coalición profesional, al igual que la huelga, figuraban en el catálogo de los delitos<sup>18</sup>. No obstante aquellas exigencias sociales, que se hacían evidentes en los lugares de trabajo, los patronos no se consideraban, en absoluto, con responsabilidad de resolver dichas necesidades, puesto que al cubrirlas aumentarían considerablemente los gastos de producción.

Este hecho revolucionario abrió un violento debate entre las luchas políticas e ideológicas. Las clases sociales eran muy marcadas, las clases populares y urbanas vendían su fuerza de trabajo por un pequeño salario; sin embargo la diversidad de condiciones en las que se desenvolvía este grupo social, les impedía alcanzar un verdadero sentimiento de clase, siendo más sencillo que se manifestara por un alza de precios, que por una reivindicación de tipo salarial.

Los campesinos constituían en Francia más de las tres cuartas partes de la población del reino; sin embargo el proceso acelerado de

---

<sup>18</sup> Nugent Ricardo, *Ibidem*, p. 606.

industrialización fue desplazando al pequeño propietario y al artesano, originando la proletarización del hombre en la ciudad.

De acuerdo con Pierre Leclerc, la Revolución Francesa no produjo cambios importantes en la Seguridad Social de la época; salvo el “Comité de la Mendicidad” al cual hace alusión el Duque de la Rochefaucauld: *“Siempre se ha pensado en darle caridad a los pobres pero nunca en hacer valer los derechos del hombre pobre sobre la sociedad y de la sociedad sobre él.”*<sup>19</sup> Y no fue sino hasta finales del siglo XIX cuando surgieron el Seguro y la Seguridad Social, para Francia.

La Revolución Francesa trae como consecuencia importante, una enorme resonancia en Europa, desencadenando el movimiento en Alemania.

### **c. Alemania**

En todos los casos las verdaderas fuerzas combativas eran los obreros de las ciudades. Los Seguros Sociales como tal, nacen en Alemania, como producto del proceso de industrialización, las fuertes luchas de los trabajadores, la presión del clero, así como la de otros sectores.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 15.

En 1821 durante el gobierno del Káiser Guillermo II, es proclamado el primer mensaje imperial de protección al trabajador, en caso de perder su base por enfermedad, accidente, vejez o invalidez.

Bismarck unifica la posición de consagrar los seguros obligatorios para supuestos de accidente, enfermedad, muerte y otras consecuencias emergentes de los siniestros laborales.<sup>20</sup> Es por esto que Bismark es considerado como el iniciador o padre de la Seguridad Social, dado el impulso de tres leyes, que hasta hoy representan la base de la Seguridad Social Universal: Seguro contra enfermedad (1883), Seguro contra accidentes de trabajo (1884) y Seguro contra la invalidez y la vejez (1889).

Años más tarde Marx, quien marcó una época de lucha histórica, condena el capitalismo y liberalismo económicos; manifestando la necesidad de justicia e igualdad para el proletariado.<sup>21</sup>

## **Evolución de la Seguridad Social en México**

Después de haber analizado brevemente la evolución histórica de la Seguridad Social en Europa, es pertinente realizar un análisis a nivel

---

<sup>20</sup> Grisolia Julio A, *Op.cit.*, p. 14.

<sup>21</sup> Esta manifestación se puede encontrar en la obra "El Capital" de Karl Marx y Friedrich Engels, publicada en 1867.

nacional de los diferentes antecedentes y etapas que esta tuvo; a efecto de ampliar el panorama histórico de la materia que nos ocupa.

## **La Seguridad Social en la Colonia**

Iniciaremos nuestro recorrido en la época Colonial, etapa en la cual ya se tienen datos pertinentes de Instituciones de Seguridad Social las cuales, a pesar de no contar con la infraestructura necesaria para su óptimo funcionamiento, se registran como fundadoras de una conciencia de caridad e interés en las problemáticas sociales de la época.

De acuerdo con Adolfo Lamas, en la Colonia no existió realmente una filosofía social, con bases doctrinarias, particularmente en lo referido a previsión y asistencia, sin embargo existe registro de prácticas de seguridad social desde la Conquista hasta mediados del siglo XVIII. Es durante el siglo XVI cuando éstas son establecidas, debido a los conflictos medulares de la época, ocasionados principalmente por las instituciones laborales de la Colonia.<sup>22</sup>

Al igual que en Europa, los primeros indicios de asistencia social surgen en instituciones religiosas, y fue con el surgimiento de las ideas de

---

<sup>22</sup> Bibliografía fundamental para consultar el tema: Lamas Adolfo, SEGURIDAD SOCIAL EN LA NUEVA ESPAÑA, Instituto de Investigaciones Sociales, México, UNAM, 1964, p.7.

solidaridad por parte de éstas, que simultáneamente la autoridad civil, así como el encomendero y el industrial se preocuparon por proporcionar los mismos servicios de previsión y asistencia.

Cabe señalar que al estar a cargo del encomendero o patrono el suministro de todo sustento, incluida la ayuda asistencial en caso de enfermedad, dicha asistencia era por demás deficiente, al no contar con las condiciones adecuadas de servicio, así como carecer de un sistema apropiado de supervisión, que garantizara la calidad de los auxilios.

En razón de estas necesidades surgen las Cofradías de origen español, y las cajas de comunidades indígenas, de origen mexicano, las cuales representaron una verdadera solución a las contingencias cotidianas. Dichas instituciones se caracterizaron por suministrar un sistema de contraprestación donde el favorecido depositaba periódicamente, de manera anticipada al riesgo, una cuota establecida, la cual podía ser cubierta con servicios personales, contribuciones, o bien mediante una fracción de su producción.

Podemos hablar de cuatro grandes instituciones de asistencia y protección social, que se desarrollaron durante la Colonia: Cajas de Comunidades Indígenas, Cofradías, Pósitos y Montes de Piedad.

#### **d. Cajas de comunidades Indígenas**

Estas cajas, también conocidas como cajas de censos, o bienes de comunidad, tienen su origen en la organización comunal de los pueblos prehispánicos, pero pudieron ser adoptadas en la Colonia, gracias a su practicidad y fácil manejo, para los españoles, quienes contaban con el antecedente de la distribución de las tierras y los gastos municipales.

La finalidad de dichas cajas residía principalmente en el uso de los ahorros comunales así como de los intereses de sus propiedades y capitales, a modo de fondo de previsión, con el objeto de satisfacer las necesidades de la comunidad, haciendo énfasis en el apoyo municipal y religioso, dejando en segundo plano la educación, y el cuidado de los enfermos.

La Ley de Carlos II (1655-1670), título IV, libro VI, de la *Novísima recopilación* señala:

*“ ...en las cajas de comunidad han de entrar todos los bienes que el cuerpo y collección de indios de cada pueblo tuvieren, para que de allí se gaste lo preciso en beneficio común de todos.”*

Hacia 1785, se le impuso a los indígenas invertir en acciones del Banco Nacional de San Carlos, acciones que se colocaron a su vez en la Real Compañía de Filipinas, haciendo desvíos de fondos hacia otras



instituciones con el afán de cubrir las urgencias de la Corona. Dichas inversiones demostraron el mal uso que se les comenzó a dar a las cajas. Esta fue la causa principal de la liquidación de estas instituciones por falta de solvencia.<sup>23</sup>

#### **e. Cofradías**

La Real Academia de la Lengua Española define a la Cofradía como aquel gremio, compañía o unión de agentes para un fin determinado.<sup>24</sup>

Conforme al Derecho Canónico, vigente durante la época colonial, se entendía como cofradía: *“Reunión de determinado número de fieles para dedicarse en común, al ejercicio de obras piadosas y de caridad”*.<sup>25</sup>

Genaro Estrada, en su introducción a las *Ordenanzas de los gremios de la Nueva España*, se refiere a las Cofradías de la siguiente manera: *“Los artesanos estaban agrupados, por la religión, en Cofradías, por la Ley, en gremios. Las Cofradías eran las sociedades espontáneas que la fe mantenía unidas por el culto; los gremios, las clasificaciones de oficios que las leyes establecen para reglamentar la producción y los*

---

<sup>23</sup> Lamas Adolfo, Idem, p.70.

<sup>24</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>25</sup> [www.naya.org.ar](http://www.naya.org.ar)

*impuestos respectivos..... cada oficio tenía su cofradía; cada Cofradía su Santo Patrono.*<sup>26</sup>

Estas sólo podían establecerse bajo la autorización de la diócesis respectiva, y ser supervisadas por el párroco. Dada esta situación los bienes de las Cofradías aprobados por el obispo se les denominaba, bienes eclesiásticos, y como tales inalienables sin previa autorización. Las contribuciones, a cargo de los cofrades, eran mensuales y a dichas limosnas se les denominaba cornadillo.

La función principal de las Cofradías fue la asistencia, tanto para los aportadores como para los familiares de éstos, en las contingencias que se les presentaran, otorgando especial atención a los casos de enfermedad y muerte. En la Nueva España todos los hospitales se sostenían con los recursos que aportaban las Cofradías.

Los indígenas mostraron mayor interés en el aumento patrimonial hacia las Cofradías, dado que tenían mayor libertad para disponer de estos fondos a su conveniencia, siempre que se tratase de fiestas y expendios religiosos. A diferencia de las cajas de comunidades indígenas,

---

<sup>26</sup> Francisco del Barrio Lorenzot, abogado de la Real Audiencia y contador de la misma ciudad, *COMPENDIO DE LOS TRES TOMOS DE LA COMPILACIÓN NUEVA DE ORDENANZAS DE LA MUY NOBLE, INSIGNE Y MUY LEAL E IMPERIAL CIUDAD DE MÉXICO*, México, 1920, en Lamas Adolfo, *op.cit.*, p. 139.

en las que además de tener los fondos disponibles para autoridades civiles, el ahorro comunal era de mayor porcentaje.

Las Cofradías obtenían sus recursos de diferentes fuentes, entre ellas se encontraban: los donativos y legados, los privilegios otorgados por la Corona y los gremios, quienes en repetidas ocasiones crearon Cofradías gremiales con el fin de constituir un hospital común. Dicho antecedente es de particular importancia para la seguridad social y la organización sindical.

Un ejemplo claro del afán asistencial de las Cofradías es presentado cuando un visitador informa al virrey de Bucareli y Ursúa sobre estas: *“Tienen todos los operarios de la fábrica una voluntaria concordia, con la que dejando, cada uno, medio real por semana, se visten los desnudos y se curan y socorren a los que están enfermos para pagar los entierros y sufragios de los que fallecen, y dar auxilio a sus viudas e hijos.”*<sup>27</sup>

La figura de Cofradía desembocó en los Montepíos, figura que analizaremos posteriormente. Adolfo Lamas aporta un listado de los

---

<sup>27</sup> Robledo Edgar, *EPISTOLARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Primera Edición, México, 1976, p. 34

principales beneficios y prestaciones, que las Cofradías proporcionaban a sus miembros: <sup>28</sup>

1. *El mantenimiento de hospitales y lugares de asistencia médica.*
2. *Determinados tipos de ayuda económica para casos de enfermedad o vejez.*
3. *Ayuda técnica y comercial en el negocio, y ayuda económica familiar, en casos de fallecimiento del padre de familia.*
4. *Determinadas ayudas de tipo general, referidas a necesidades temporales o calamidades pasajeras.*

De este modo podemos argumentar la trascendencia de las Cofradías para la Seguridad Social, dada la importancia de sus aportaciones así como el inicio de una era de principios reguladores de la materia que nos ocupa.

#### **f. Pósitos**

El Pósito en la Nueva España fue el primer procedimiento de mutualidad crediticia, que permitió la acumulación de bienes, con el fin de resolver los problemas agrícolas.

---

<sup>28</sup> Listado textual de Lamas Adolfo, *op.cit.*, p. 152

Los Pósitos funcionaban como almacenes comunales, en los que los indígenas depositaban el producto de sus cosechas para prevenir malas temporadas, y tener derecho a recibir lo indispensable para cubrir sus necesidades básicas, como el sustento tanto de ellos como el de sus dependientes, principalmente en tiempos de escasez.<sup>29</sup>

Muy poco hay que decir de ésta figura, su fin se presentó cuando fueron señalados como deficientes e ineficaces, debido a los abusos desmedidos que en éstos se realizaban.

Lo que hay que mencionar es que los Pósitos encierran la aparición de un primer ciclo en el espíritu mutualista del aseguramiento en México;<sup>30</sup> dado el predominio innegable del beneficio económico, realizado exitosamente, así como la misión pía que alcanzó en su mayoría las condiciones esenciales del crédito agrícola.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> [www.confe-coop.org.mx/coopmex](http://www.confe-coop.org.mx/coopmex)

<sup>30</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx> , Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1709-I, jueves 10 de marzo de 2005, *De Las Comisiones Unidas De Hacienda y Crédito Público, y De Agricultura y Ganadería, Con Proyecto De Decreto Que Reforma La Ley General De Instituciones y Sociedades Mutualistas De Seguros y Expide La Ley Del Fondo De Aseguramiento Agropecuario y Rural.*

<sup>31</sup> Redonet y López Dóriga, *CRÉDITO AGRÍCOLA, HISTORIA, BASE Y ORGANIZACIÓN*, Madrid, 1924, en Lamas Adolfo, *op.cit.*, p. 198.

## **g. Montes de Piedad**

Los Montes de Piedad, a pesar de las transformaciones de la sociedad mexicana a través de la historia, han perdurado manteniendo no solo su funcionamiento original, sino también su finalidad pía, desde sus inicios hasta nuestros días.

El Monte de Piedad no siempre llevó su administración actual, por el contrario tuvo una evolución paulatina con alcances particulares, en especial para la Seguridad Social, los cuales analizaremos con detalle en el presente apartado.

Las Cofradías y los Erarios marcaron el origen directo de los Montes de Piedad. Rumeau de Armas asegura que las Cofradías sólo sufrieron un cambio de nombre, con la pretensión de eliminar de dicha figura la influencia religiosa.<sup>32</sup>

En cuanto a la definición de esta figura, es necesario aclarar la diferencia que existía entre los Montes de Piedad y los Montepíos. Se le

---

<sup>32</sup>Rumeau de Armas, Antonio, *HISTORIA DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ESPAÑA*, Madrid, 1944, en Lamas Adolfo, *op.cit.*, p.197.

denominaba Monte de Piedad a las entidades benéficas de crédito, y Montepíos a las aseguradoras de los riesgos de la vida.<sup>33</sup>

Para la Seguridad Social, los Montepíos significaron uno de los principales soportes y fundamentos, dada la creación de verdaderas instituciones proveedoras de asistencia social.

Su prioridad fue asegurar a la esposa e hijos en caso de muerte del jefe de familia, ampliándose a seguros de vejez, invalidez y enfermedad; llegando sus beneficios a diferentes sectores sociales. A partir del momento en que fueron beneficiarios los servidores del Estado, la Institución se separa de la iglesia, sin perder sus bases religiosas y de caridad, imperantes en la época.

En la Nueva España, los primeros grupos sociales que gozaron de los beneficios de la Institución fueron los militares, siguiéndoles los funcionarios públicos. Sin embargo estos inicios de la Seguridad Social no tuvieron alcance para las clases más necesitadas, de manera que el artesano y el campesino sólo tuvo acceso a las Cofradías y Hermandades de Socorro, así como al Sacro Monte de Piedad, el cual funcionaba como cajas de préstamo.

---

<sup>33</sup> *Ibidem.* P.210

En América existen registros de tres Montepíos que atendían a diversos sectores, y en México, operaba además un Sacro Monte de Piedad, el cual velaba por las clases sociales mas bajas.

Los tres Montepíos de los que haremos referencia son: Montepío militar, Montepío de Ultramar y Montepío de los Empleados en las Escribanías de Cámara, de las Reales Audiencias y en otras Reales Oficinas. Del mismo modo hablaremos del Sacro y Real Monte de Piedad.

El Montepío militar, llegó a ser el más importante en América, teniendo como beneficiarios al personal militar de tropa, de ejército y de la armada. Veía por viudas, huérfanos y madres viudas de oficiales y ministros de cualquier rango.<sup>34</sup>

El siguiente Montepío del cual se tienen registros es el Pío de Ministros de Audiencia, Tribunales de Cuentas y Oficios de Real Hacienda, mejor conocido como Montepío de Ultramar. Su creación se atribuye a Carlos III, ésta Institución tenía como beneficiarios a los Magistrados, Consejeros y empleados de la administración civil y de justicia de la Metrópoli. Cubría a las viudas o pupilos, quienes tenían derecho a una pensión calculada en la cuarta parte del sueldo que

---

<sup>34</sup> *Real Declaración De Su Majestad De 17 De Junio De 1773 Sobre El Método y Observancia Uniforme Con Que Debe Cumplirse.* en Lamas Adolfo, *op.cit.*, p. 235.



percibía el marido o jefe de familia. El salario era calculado sobre el que gozaban en la plaza que desempeñaban, sin contar comisiones, ni ayudas de costa.<sup>35</sup>

Por último existió el Montepío de los empleados en las Escribanías de Cámara, de las Reales Audiencias y en otras Reales Oficinas; creado por Carlos III, con la finalidad de asistir y pensionar a empleados de menor jerarquía que se desempeñaban en la administración pública, obteniendo el mismo beneficio que los Ministros.<sup>36</sup>

El Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas fundado en México, por Don Pedro Romero de Terreros, hacia el año de 1774, inicia su funcionamiento por autorización de Carlos III. En sus inicios el Monte de Piedad contaba con un único fondo de \$300, 000. m/n, el cual había sido otorgado por su fundador, para su funcionamiento. El capital del Monte de Piedad, tenía como operación principal, el préstamo en efectivo, sobre bienes inmuebles, a cualquier persona.

---

<sup>35</sup> *Reaglamento Para El Goierno Del Monte Pío De Viudas y Pupilos De Ministros De Audiencias, Tribunales De Cuentas y Oficiales De La Real Hacienda De La Comprebención Del Virreynato De Nueva España*, en México, en la Imprenta de Nueva Madrileña de D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1781, en Lamas Adolfo, *op.cit.*, p. 242.

<sup>36</sup> *Reglamento Para El Monte Pío De Viudas y Huérfanos De Los Empleados De Las Escribanías De Cámara, De Las Reales Audiencias y En Otras Reales Oficinas Dentro y Fuera De La Capital De México, Resuelto Por El Rey, Nuestro Señor, En Real Cédula De 10 De Mayo De 1776 y Aprobado En La De 18 De Febrero De 1784, HABANA, 1861*, en Lamas Adolfo, *op.cit.*, 257.

Se establecía, por regla institucional, que por ningún motivo dicha institución tendría fines de lucro, o remuneración alguna por sus créditos; dejando abierta la posibilidad de que aquellos que fueron beneficiados con algún préstamo, pudiesen otorgar, a cambio, una limosna voluntaria, con el objeto de sufragar los gastos, y mantener de alguna manera el único fondo disponible. Con dichas políticas la pérdida del señero fondo se aceleró, sin embargo con la muerte de Romero de Terreros, se hicieron las gestiones pertinentes, con el afán de remediar la inminente quiebra del Monte. Más tarde en la Independencia de México, el Monte se recupera, extendiendo sus operaciones bajo normas financieras más severas, sin perder su finalidad asistencial.

## **La Revolución Mexicana y la Seguridad Social**

Para poder hablar de la Revolución Mexicana como precursora constitucional de la seguridad social, es necesario analizar la etapa prerrevolucionaria, con el fin de entender de manera precisa el contexto en el cual se desarrollaron los acontecimientos.

Hacia el año de 1900, y hasta antes de la Revolución, se tienen registros de incipientes medidas de seguridad social. Los Hermanos Flores Magón, el 1º de julio de 1906, estando en el exilio, publican el Programa del Partido Liberal Mexicano, en San Luís Missouri, EUA. “Sin

*duda alguna fue el documento político mas importante de la época, que abarcó toda la problemática social, económica, política y jurídica de la nación en los años finales del porfiriato;*<sup>37</sup> y dada su trascendencia social llegaría a ser incluido en la Constitución de 1917. Claro ejemplo de ello, es la proclamación de derechos fundamentales en materia de seguridad social tales como:

- Mejoramiento de la calidad e higiene de los centros de trabajo.
- Seguro de vida a los operarios.
- Pago de indemnización por accidentes de trabajo.
- Pensiones por incapacidad.<sup>38</sup>

Es así como a partir de las manifestaciones, los ideales sociales, y las trascendentes idiosincrasias, la Revolución se hace inminente. La inconformidad social, canalizada por un sector burgués que comenzaba a ver con malos ojos el porfiriato, dirigida por Francisco I. Madero, trajo como consecuencia un movimiento armado. Madero inicia esta lucha con el Plan de San Luís, y habiendo ganado las elecciones presidenciales, en

---

<sup>37</sup> Meléndez George, León Magno, *INTRODUCCIÓN AL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, México, Universidad Autónoma de Puebla, 2004, p. 34.

<sup>38</sup>Listado obtenido en: Robledo Santiago Edgar, *EPISTOLARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, 1ª edición, México, 1976, p. 60.

1911 expide las “Leyes sobre Pensiones de indemnización por accidentes de trabajo,” procurando así el bienestar de los obreros. Sin embargo todos los proyectos son señalados como fraudulentos por Francisco Villa, quien se levanta en armas, junto con aquellos que no vieron cristalizadas sus expectativas con el movimiento maderista.

El 25 de noviembre del mismo año Emiliano Zapata proclama el Plan de Ayala, documento que da inicio a la verdadera Revolución Social Mexicana, llevando como lema “Tierra y libertad”.

Para algunos autores el Plan de Ayala no contemplaba acciones en materia de seguridad social, dado que no se hace mención expresa de dicha problemática; sin embargo Edgar Robledo hace referencia a la importante aportación, de dicho documento en la materia, dado que al luchar por el reparto de la tierra estableció principios para el óptimo funcionamiento de los Ayuntamientos, tales como: vigilar las boticas y expendios de medicinas y drogas, así como el profesional comportamiento de médicos, farmacéuticos, parteras, flebotomianos y herbolarios.

Durante los años subsecuentes la seguridad social fue foco de atención en diferentes puntos del Estado Mexicano, legislándose sobre la materia, en una etapa, hasta hoy conocida como, “el período de la revolución democrática constitucionalista”. Llamada así dado que todos

los principios de derecho social, que surgieron en esos momentos, fueron acogidos por nuestra Constitución de 1917.

Hacia el año de 1911, dada la agitación obrera, Madero crea el Departamento del Trabajo, dicha Institución, por demás deficiente, sólo ocasionó un mayor descontento social, debido a la falta de diligencia para resolver las problemáticas sociales del momento, al grado de ser criticado en una sátira de la época, “*El cacareado Departamento del Trabajo, vale un serenado comino.*”<sup>39</sup> La presión social se agudizaba por lo que en 1912, importantes acontecimientos para la seguridad social fueron concebidos. El 25 de marzo el General Orozco proclama, en “El Pacto de la Empacadora”, la garantía de condiciones salubres para los obreros.

Tras la muerte de Madero, el Congreso de Coahuila otorga, el 19 de febrero de 1913, a Venustiano Carranza facultades especiales para iniciar nuevamente, bajo el cargo de jefe del ejército constitucionalista, un movimiento armado, conocido como la segunda etapa de la Revolución Mexicana. Mientras tanto el régimen Huertista, calificado de usurpación dictatorial, el 27 de mayo propone la creación de la Caja de riesgo profesional. En Septiembre del mismo año expide un proyecto de la

---

<sup>39</sup> *PERÍODICO EL AHUIZOTE*, Clark Ruth, *ORGANIZED LABOUR IN MEXICO*, The University of North California Press, 1934, p.21, en Basurto Jorge, *EL PROLETARIADO INDUSTRIAL EN MÉXICO (1850-1930)* México, UNAM, 1981, p.157.

primera Ley del Trabajo, la cual guardaba garantías como vivienda para los trabajadores y educación para sus hijos, además de incluir un capítulo de seguridad social. Sin embargo dicho proyecto es interrumpido dado el transitorio régimen Huertista.

En el siguiente año se registran dos acontecimientos importantes. El 15 de septiembre un Decreto sobre salario mínimo es promulgado por el Gobernador de San Luis, el cual establecía: “....*Al trabajador se le proporcionará gratuitamente casa habitación que reúna las mejores condiciones posibles de higiene y comodidad.*”<sup>40</sup> El 19 de octubre el Gobernador del Estado de Veracruz, Cándido Aguilar, expide un decreto, en el cual se proclamaba la obligación de los patrones de asistir, por su cuenta, al obrero enfermo por causa laboral, con médicos, alimentos y medicamentos; del mismo modo hacía hincapié en la protección de aquellos que, por causa de accidente de trabajo, quedasen incapacitados, garantizándoles el disfrute del salario asignado, mientras durase la incapacidad.

El año de 1915 no mostró, en su inicio, cambios a este cúmulo legislativo, pero el 11 de Diciembre Salvador Alvarado, Gobernador del Estado de Yucatán, promulga la Ley del Trabajo del mismo Estado. Esta

---

<sup>40</sup> Robledo Edgar, *Op.cit.*, p. 69

ley instituye, por primera vez en México, la sociedad mutualista obligatoria o seguro social, en la que se reconocían derechos tales como, pensiones a la vejez, a la viudez y la orfandad, así como para los accidentes de trabajo, todos a cargo del Estado y los Patrones. Importantísima aportación que ha perdurado hasta nuestros días. El 25 de Diciembre, Nicolás Flores, Gobernador del Estado de Hidalgo, expide la Ley sobre Accidentes de Trabajo, para beneficiar a los mineros explotados en condiciones insalubres. Finalmente el 28 de Diciembre, Manuel Aguirre Berlanga, Gobernador del Estado de Jalisco, propone reformas a la Ley del Trabajo, estableciendo el depósito obligatorio de un 5%, para los obreros, en un fondo de protección mutua.

La equidad de género y la no discriminación no podía ser olvidada, es por ello que en 1916 la Ley del Trabajo del Estado de Coahuila, promulgada por don Gustavo Espinosa Mireles, el 27 de Octubre, considera la protección a la mujer en estado de preñez, y la remuneración de la asistencia médica y farmacéutica.

Transcurrida casi una década de ideología y lucha social del pueblo mexicano, en 1917 es reflejado el resultado de ello en los debates del Congreso constituyente, convocado por Carranza. Consecuentemente el 5 de febrero es promulgada la Carta Magna, en la cual son insertados los fundamentos sociales, siendo así la nación mexicana la primera en darle

naturaleza constitucional a la seguridad social, con la formulación de los artículos 27 y 123. Mario de la Cueva hace referencia a este importante acontecimiento histórico de la siguiente manera: *“Los hombres que hicieron la revolución demandaban un mínimo de justicia en la vida social y en las relaciones de trabajo, la esencia de una Constitución es su declaración de derechos: ella determina el grado de la dignidad humana. El problema de México será el cumplimiento generoso y tal vez la superación de sus tres preceptos fundamentales: 3º constitucional para impartir instrucción a todos los hombres, del artículo 27 Constitucional para entregar el campo a los campesinos, que son sus dueños; y el artículo 123 Constitucional para hacer del trabajador una persona digna y un ciudadano.”*<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> De la Cueva Mario, *op.cit.*, p. 123.



## **CAPÍTULO II**

### **I NOCIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD SOCIAL**

La delimitación conceptual de la Seguridad Social, no ha sido tarea fácil para los estudiosos del Derecho. Siendo una materia que guarda en ella no sólo derechos sociales, sino también el aseguramiento mínimo del individuo, resulta compleja en su definición.

Al haber estudiado brevemente la historicidad de la Seguridad Social, es sencillo percatarse de la evolución que ésta ha tenido, provocando mayor dificultad en su axioma, puesto que el definir un término implica incluir en él, tanto aquellas características mínimas que permitan su fácil comprensión, como el contexto evolutivo en que fue desarrollándose.

A diferencia de otras materias la Seguridad Social se distingue por su lucha histórica, que ha trascendido hasta lograrse como hoy la conocemos. Es decir, que la Seguridad Social es una expresión lograda del pueblo para el pueblo, surgida de necesidades primarias. Así explicamos que al contener estas características, que obedecen a la exigencia constante de la satisfacción de derechos sociales, no sea un medio de control social aplicado por el Estado (como sucede en el caso del Derecho Penal), ni un medio de seguridad entre particulares (Derecho

civil). La materia que nos ocupa tiene la peculiaridad de contener en ella, garantías de subsistencia, necesarias para el aseguramiento de la dignidad humana.

## **1. Marco Conceptual de la Seguridad Social**

Para poder comprender mejor el vocablo que nos ocupa es necesario hacer un análisis profundo del contenido de la Seguridad Social. Resulta sencillo confundirse entre términos y conceptos, por ello en el presente capítulo realizaremos un esbozo conceptual, entre todas las locuciones que, a nuestro criterio, se involucran directamente con la Seguridad Social.

### **Derecho Social y Seguridad Social**

En términos jurídicos ubicamos a la Seguridad Social como parte de una rama del Derecho Social. El Derecho social se caracteriza por la integración de los fines perseguidos por la sociedad, los cuales se resumen en la obtención del mayor bienestar social. Sus alcances se ubican por encima de los intereses del Estado, dada su naturaleza de solidaridad individuo-Estado.<sup>1</sup> De esta reflexión podemos dar una

---

<sup>1</sup> Díaz Lombardo, Francisco, *EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL*, UNAM, México, 1978, p. 51-52.

definición introductoria. Derecho social: conjunto de preceptos sociales encaminados a la integración de una sociedad dirigida a la obtención del mayor bienestar social mediante la Justicia Social.

Los primeros registros que se tienen del Derecho Social como tal, surgen una vez que los indicios de protección social son claramente expuestos. Es decir, que no podía hablarse de Derecho Social sin antes dejar claras las necesidades básicas demandadas por los grupos sociales más débiles. Podemos decir entonces que no es más que un producto social.

El antecedente mas lejano que se reconoce del Derecho Social, es el “Proyecto de Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano”, del 21 de abril de 1793, promulgado por Maximiliano Robespierre;<sup>2</sup> en diferentes artículos del documento se exponen claramente argumentos de Derecho Social. A continuación citaremos, a nuestro criterio los más significativos:

---

<sup>2</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *EL DERECHO SOCIAL*, Porrúa, México,, 1980, p. 96.

*Art. 11. “La sociedad está obligada a subvenir la subsistencia de todos sus miembros, ya procurándoles trabajo, ya asegurándoles medidas de existencia a quienes no estén en condiciones de trabajar”.<sup>3</sup>*

*Art. 14 “La sociedad debe favorecer por todos sus medios el progreso de la inteligencia, colocando a la instrucción pública al alcance de todos los ciudadanos”.<sup>4</sup>*

De este modo claramente podemos apreciar el preámbulo del Derecho Social plasmado en papel con carácter legislativo. Importante aportación universal.

Carlos García Oviedo afirma que el Derecho Social *“tiene por objeto resolver el problema social; surgió de la ruptura de los cuadros corporativos, del nacimiento de la gran industria y de la formación del proletariado, que dio origen, a su vez, a la lucha de clases. Esta lucha es el contenido del problema y social debe ser el derecho creado para su solución.”*<sup>5</sup> El mismo autor propone al Derecho Social, como la realización de la Justicia Social.

En México podemos atribuir el nacimiento del término “Derecho Social” al jurista Ignacio Ramírez “el Nigromante”, como consecuencia de

---

<sup>3</sup> Martínez Delgado, José, Tesis de licenciatura: *PROYECCIÓN HISTÓRICA DE LAS DECLARACIONES DE LOS DERECHOS SOCIALES*, UNAM, México, 1948, p. 38.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> García Oviedo, Carlos, *TRATADO ELEMENTAL DEL DERECHO SOCIAL*, EPESP, Madrid, 1954, p.11.

los discursos promulgados el 7 y 10 de julio de 1856, en donde presentó nuevos preceptos de protección social para los diferentes sectores del país (niños, huérfanos, mujeres y trabajadores), con el afán de incluirlos en la Constitución como sujetos de tutela.<sup>6</sup>

Dichas ideas no fructificaron si no hasta el Constituyente de 1917, sin embargo el cambio fue significativo, dado que marcó la diferencia entre la socialización del derecho, referido a que toda sociedad es sujeto de derecho, y el Derecho Social, referido a las clases mas débiles. La Constitución de 1917, proclamó la primera declaración de derechos sociales en sus artículos, 123 Derecho Social del Trabajo, 27 Derecho Social Agrario, y 28 Derecho Social Económico; principalmente.

Expuestos los puntos importantes a saber del Derecho Social, podemos pasar ahora a su definición.

La Enciclopedia Jurídica Mexicana lo define de la siguiente manera:  
*“Conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores, en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles,*

---

<sup>6</sup> Trueba Urbina, Alberto, *DERECHO SOCIAL MEXICANO*, Porrúa, México,, 1978, p.57- 65.

*para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico.”<sup>7</sup>*

Aún cuando el Derecho Social está destinado a proteger a los socialmente débiles, no es su objeto establecer privilegios sobre el resto de la sociedad. Es más propio decir que al proteger a los más débiles, ejercita una función integradora, dejando a las sociedades en igualdad de circunstancias.

### **Justicia social y Seguridad Social**

Consideramos a la Justicia Social como el principio y la finalidad del Derecho Social, no podemos concebir una figura sin la otra. Ambas persisten en las realidades jurídicas y económicas, con la finalidad primaria de reivindicar la dignidad humana. Esto quiere decir que al abordar el estudio del derecho social necesariamente, cuando se piensa en la noción de justicia, se debe reflexionar en torno a la misma con el adjetivo de social.

La idea de Justicia Social aparece como una respuesta directa a lo que en el [siglo XIX](#) se denominó "la cuestión social", es decir el creciente

---

<sup>7</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Porrúa, México,, 1987, Tomo A-CH, p. 1040.

malestar y reclamo de los trabajadores. La aparición del constitucionalismo social, el [Estado de bienestar](#) y el [Derecho del Trabajo](#), forman una unidad socio-política con la idea de Justicia Social. Así se ha dicho que la llamada justicia “conmutativa” es la que corresponde entre iguales, en tanto que la justicia “social” es la que corresponde entre desiguales.<sup>8</sup>

El término "Justicia Social" fue utilizado por primera vez en 1840 por el cura siciliano Luigi Taparelli d'Azeglio, quien la definió de la siguiente manera:

*“Virtud por la que la sociedad, por sí o por sus miembros, satisface el derecho de todo hombre a lo que le es debido por su dignidad de persona humana”.*<sup>9</sup>

Años más tarde recibió prominencia en *La Constitutione Civile Secondo la Giustizia Sociale*, folleto de Antonio Rosmini-Serbaty, publicada en 1848. 13 años después, John Stuart Mill en su famoso libro *Utilitarismo* le brindó un prestigio casi canónico para los pensadores modernos:

---

<sup>8</sup> “JUSTICIA SOCIAL”, *Enciclopedia Microsoft® Encarta®*, Online 2006, <http://es.encarta.msn.com> © 1997-2006 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

<sup>9</sup>Michael Novak, Traducción: Adolfo Rivero, *DEFINIENDO LA JUSTICIA SOCIAL*, [http://www.neoliberalismo.com/justicia\\_social.htm](http://www.neoliberalismo.com/justicia_social.htm).

*"La sociedad debería de tratar igualmente bien a los que se lo merecen, es decir, a los que se merecen absolutamente ser tratados igualmente. Este es el más elevado estándar abstracto de Justicia Social y distributiva; hacia el que todas las instituciones, y los esfuerzos de todos los ciudadanos virtuosos, deberían ser llevadas a convergir en el mayor grado posible".<sup>10</sup>*

En 1919 se crea la [OIT](#). Su Constitución comienza diciendo: *"Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la Justicia Social..."*.<sup>11</sup>

Trueba Urbina entiende a la Justicia social como el contenido ideológico de una doctrina que tiende a lograr en las relaciones obrero patronales y en el sistema económico actual, un trato liberal a los hombres que trabajan y una consiguiente distribución de los bienes de acuerdo con un profundo sentido humanitario.<sup>12</sup>

La lucha contra la distribución desigual de bienes que son de todos, la solicitud o preocupación por el bien común, la idea de que justicia equivale a paz y la conciencia de ello en los individuos, son componentes de un sistema social justo. La justicia toma el valor de equidad con el balance de las desigualdades sociales en beneficio de los menos

---

<sup>10</sup> Cfr., Michael Novak, *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Enciclopedia Microsoft® Encarta®, op.cit.*

<sup>12</sup> Trueba Urbina, Alberto, *La Nueva Legislación de la Seguridad Social en México*, México, UNAM, 1998, p. 18-20.



favorecidos, como preocupación social para el desarrollo humano y de la sociedad.<sup>13</sup>

Una doctrina social se desarrolla a raíz de situaciones consideradas socialmente injustas, basada en: el desarrollo, la solidaridad, la dignidad humana y la identidad de cada comunidad. Que en su conjunto forman la Justicia Social.

Existen diversas nociones de Justicia Social, pero como característica suprema podemos señalar que “*es el instrumento de mayor rango del Derecho Social*”.<sup>14</sup>

Baldomero Argente afirma que la forma apropiada de la Justicia Común es la Justicia Social<sup>15</sup>, y hace una distinción entre el bien social y el bien común entendiendo al primero como aquel cuyo fin es la civilización de la sociedad, y al segundo como aquel cuyo fin es la convivencia de la comunidad.

---

<sup>13</sup> Cfr., Rousseau Jean-Jaques, [\*El Contrato Social, o Principios de Derecho Político ; Discurso Sobre las Ciencias y las Artes ; Discurso Sobre el Origen de la Desigualdad\*](#), Porrúa, México, 1992, p. 123.

<sup>14</sup> de Buen Néstor, *RAZON DE ESTADO Y JUSTICIA SOCIAL*, México, Porrúa1991, pp. 194-195.

<sup>15</sup> Podemos definir a la Justicia Común, como aquella que debe imperar entre todos los individuos. Argente del Castillo, Baldomero, de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, “*La Justicia Común y la Social*”, Valencia, Fomento de Cultura, 1962, p. 33.

El conflicto de la definición radica principalmente en el hecho de querer delimitar a la Justicia Social como una expresión autónoma de la Justicia Común. La Justicia Social forma parte de la Justicia Común.

La Justicia Social es, pues, aquella que se funda en los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y que trasciende en Democracia. Las exigencias sociales son resueltas en una sociedad democráticamente organizada, es decir, bajo el marco igualitario de derechos civiles y políticos (sociales). Cabe señalar que entendemos a los derechos civiles como aquellos intrínsecos al individuo y que se limitan al ciudadano, y a los derechos sociales como aquellos otorgados por el gobierno de toda sociedad<sup>16</sup>

El objetivo primario de la Justicia Social es garantizar a los miembros de una sociedad el equilibrio justo entre lo económico y lo social, mediante la atribución de derechos y obligaciones recíprocos de aquellos que integran los diferentes grupos sociales en la comunidad.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 183-189

<sup>17</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, *EL DERECHO SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES MEXICANOS*, Porrúa, México,, 1982, p. 45.

Baldomero Argente aporta las diferentes especies, que a su criterio existen, de Justicia Social:<sup>18</sup>

- a) Justicia Social Aportatriz: aquella que se da de los individuos a la sociedad (de las partes al todo).
- b) Justicia Social Distributiva: aquella que otorga la sociedad a sus componentes (del todo a las partes).
- c) Justicia Social Conmutativa: reciprocidad de las partes.
- d) Justicia Social Positiva: aquella establecida en las normas de carácter obligatorio.
- e) Justicia Social Universal: Aquella que se aplica de manera cosmopolita.

El breve análisis anteriormente realizado, de Justicia Social, nos permite deducir que a pesar de tratarse de una expresión de significados sociales, cuenta con grandes contenidos económicos, ya que no podemos entenderla solo como un conjunto de normas reguladoras de conductas entre los individuos, sino también como un instrumento indispensable para la construcción de sociedades mas justas, atendiendo siempre al contexto

---

<sup>18</sup>Argente del Castillo, *op.cit.*, p. 191.

económico, pero sin dejar que éste domine o se imponga al social. La búsqueda de una armonía entre capital y trabajo, que limita la explotación del segundo por el primero, solo se concibe a través de la identificación de la justicia para todos los individuos en identidad de circunstancias.

### **Nacimiento y Características de la Seguridad Social**

El término como tal de “Seguridad Social” nace en Estados Unidos de Norte América en donde solo regulaba algunos regímenes. La expresión volvió a utilizarse en diversas ocasiones, sin embargo, se universalizó cuando es adoptada por la OIT, quien asume la trascendencia del vocablo, el cual resume importantes aspiraciones de los individuos.<sup>19</sup>

En 1951 La Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, señaló que *“la Seguridad Social nace de realidades sociales y de necesidades económicas del individuo, y se traduce en una unidad universal de protección bio-socio-económica”*.<sup>20</sup>

Cuando nos referimos a la Seguridad Social, sabemos que existe una relación implícita con el empleo, esta relación no puede ser otra más que de solidaridad mutua, dado que *“El pleno empleo y la Seguridad*

---

<sup>19</sup> Cfr., Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, *INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL*, México, Alfa Omega, 1992, p. 3

<sup>20</sup> Díaz Lombardo, *op.cit.*, p. 120

*Social son elementos de una política de acción que tiende a liberar al individuo de la necesidad, al proporcionarle trabajo y seguridad”.*<sup>21</sup>

Hablar de Seguridad Social significa reconocer el éxito emanado de la lucha realizada por los trabajadores, quienes lograron *“Un sistema que tiende a proteger al ser humano desde su gestión hasta después de su muerte”.*<sup>22</sup> Es a raíz de esta lucha que se han creado instituciones que sirven a la Seguridad Social, leyes que la normalizan, y esquemas que jerarquizan las necesidades.<sup>23</sup>

Roberto Baéz Martínez enlista las características propias de la Seguridad Social.

- a) *Un derecho inalienable del hombre y, por ende no puede haber paz ni progreso mientras la humanidad entera no encuentre la Seguridad Social.*
  
- b) *La garantía de cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades a un nivel adecuado de su dignidad.*

---

<sup>21</sup> Netter, Francis, *LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPIOS*, México, IMSS, 1982, p.13

<sup>22</sup> Palabras del Presidente Luís Echeverría, nota obtenida de: Robledo, Santiago, *REVOLUCIÓN MEXICANA Y SEGURIDAD SOCIAL*, Biblioteca para los Trabajadores del Estado Mexicano, México, 1975, p.93

<sup>23</sup> *Ibidem*, p.148

- c) *El complejo normativo de leyes específicas que rigen para los trabajadores en general, obreros, jornaleros y todo aquel que preste un servicio a otro.*<sup>24</sup>

## **Objetivos de la Seguridad Social**

La Seguridad Social cuenta con diversos objetivos, enumeraremos algunos de ellos, con el afán de llegar a una mejor comprensión del significado de la materia que nos ocupa. Sin embargo no debemos olvidar que el fin supremo de ésta es, sin duda, el bienestar integral de los individuos.

- a) El mantenimiento de la salud, para lograr el desarrollo óptimo de las facultades físicas y mentales de los individuos.
- b) Prevención de contingencias que producen mermas, físicas o económicas a los individuos.
- c) Cobertura o reparación de gastos ocasionados por las eventualidades que alteran el nivel de vida de los individuos.
- d) Evitar que el poder adquisitivo del trabajador se altere, proporcionándole en todo momento los medios necesarios

---

<sup>24</sup> Cfr., Baéz Martínez, Roberto, *DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, México, Trillas, 1991, p.40.

que le permitan acceder a actividades que vayan acorde con su estado físico, experiencia y capacidades.<sup>25</sup>

Es importante señalar, que para lograr dichos objetivos es necesaria la existencia de fuentes creadoras y reguladoras de este derecho, que por sí no podría ser concebido a la vida jurídica. Como principales fuentes de la Seguridad Social mencionaremos; la Constitución, Leyes y Reglamentos, Decretos, Convenios de Seguridad Social y Convenios de corresponsabilidad.

### **Concepto de Seguridad Social**

Una vez analizadas algunas características del vocablo, es pertinente citar las definiciones que de éste se han escrito.

El artículo 2º de la Ley del Seguro Social, se refiere a la Seguridad Social de la siguiente manera:

*“Artículo 2º La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y*

---

<sup>25</sup> Netter, Francis, *op.cit.*, pp. 13-14.

*previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.*<sup>26</sup>

La OIT en su libro *Introducción a la Seguridad Social*, la define 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 de 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”.*<sup>27</sup>

Trueba Urbina la concibe de la siguiente manera *“El Derecho de la Seguridad Social es el conjunto de disposiciones de derecho social que tienen por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”.*<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> *LEY DEL SEGURO SOCIAL*, texto vigente, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Diciembre de 1995. (En vigor a partir del 1 de julio de 1997.

<sup>27</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *op.cit.*,p. 3.

<sup>28</sup> Trueba Urbina Alberto, *op.cit.*,p.255.



Por su parte Gustavo Arce Cano la concibe de la siguiente manera:

*“Instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todos los ciudadanos el ingreso para vivir y a la salud a través del reparto equitativo la renta nacional y por medio de prestaciones de seguro social, al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado o alguno de ellos como subsidio, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquél quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancias para el sostenimiento de él o de su familia.”<sup>29</sup>*

Para el tratadista Alberto Briceño Ruiz, la Seguridad Social es:

*“El conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la evolución humana en los aspectos sicofísico, económico, social y cultural.”<sup>30</sup>*

En un lenguaje más técnico la Seguridad Social es considerada como un instrumento jurídico del Derecho Laboral, por el cual una

---

<sup>29</sup> Cit. por Tena Suck, Rafael, *DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, México, PAC, 1987, p. 14.

<sup>30</sup> Briceño Ruiz, Alberto, *DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES*, México, Harla, 1990, p. 28.

Institución Pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o solo alguno de estos, con el objeto de asegurar el bienestar y la salud de los trabajadores.<sup>31</sup>

De las nociones antes señaladas consideramos que la más adecuada es aquella que señala el tratadista Gustavo Arce. Dicha noción resulta la más pertinente en la medida en que desarrolla los puntos fundamentales que comprende la Seguridad Social. Tales como los sujetos de la Seguridad social objeto de ésta, y como alcanzarlo.

### **Fundamentos de la Seguridad Social**

Hablar de Seguridad Social, es reconocer que para lograr su máxima expresión es necesario identificar los fundamentos de ésta. Es decir, que no podemos continuar nuestro análisis, sin antes establecer aquellas bases en las que la Seguridad Social se encuentra cimentada.

Podemos pensar en un sinnúmero de fundamentos, dado que la materia es tan compleja, como las necesidades sociales, sin embargo es pertinente hacer un acotamiento a aquellos fundamentos que consideramos de mayor relevancia; tales como: el hombre, la justicia, el

---

<sup>31</sup> Escutia Aguilar, Sandra, *SEGURIDAD SOCIAL NUEVAS REALIDADES JURIDICAS*, Tesis de Licenciatura, Universidad Latina, México, 2001, p. 88.

bien común, y el factor económico. Todos ellos importantes para nuestra materia.

El primer fundamento que abordaremos, sin duda el más importante, es el hombre.

## **El hombre**

Este es sin duda el fundamento de mayor relevancia para la Seguridad Social, no es posible hablar de ella o siquiera imaginarla, sin la clara existencia del sujeto, del individuo o de aquél que necesita de su protección. El derecho social fija toda su atención en el hombre y su condición, en sus necesidades y en la inseguridad a la que está expuesto, tanto personal como familiarmente. <sup>32</sup> Así la función del hombre es pieza clave para la Seguridad Social, pues es él quien la funda y la dirige.

## **La Justicia**

Al igual que el hombre, pero en menor grado, la justicia tiene un valor substancial para la Seguridad Social. La justicia es ética, igualdad y honradez. Para la Seguridad Social, uno de sus fines supremos es la justicia.

---

<sup>32</sup>Díaz Lombardo, Francisco, *op.cit.*,p. 48.

Entre otras muchas teorías sobre la justicia, destacamos la de los [filósofos](#):

- [Platón](#): La Justicia Aristocrática como armonía social. Propone que los puestos de mando lo lleven los mejores de la sociedad, es decir, los más sabios.
- [Aristóteles](#): La Justicia como igualdad proporcional: Dar a cada uno lo que es suyo, o lo que le corresponde. Dice que lo que le corresponde a cada ciudadano tiene que estar en proporción con su rango social y sus méritos personales.
- [Santo Tomás de Aquino](#): La Ley Natural. Dice que los ciudadanos han de tener los derechos naturales, que son los que Dios les da. Estos derechos son más tarde llamados Los [Derechos Humanos](#).
- Para los [utilitaristas](#) las instituciones públicas se componen de una forma justa cuando consiguen maximizar la utilidad (en el sentido de felicidad) agregada. Según esta teoría, lo justo es lo que beneficia al mayor número de personas a la vez.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Teorías obtenidas en: Kelsen, Hans, *¿QUÉ ES LA JUSTICIA?*, Series Clásicos breves, México, D.F, Greca, 1997, pp. 13-25

De estas teorías podemos destacar que la Justicia siempre tiene una finalidad social, dado que la justicia, va ligada al derecho y este, a su vez, a la sociedad.

La justicia se refiere a las nociones fundamentales de igualdad y de derechos humanos, y ambas pueden negarse o promoverse, a escala individual, local, nacional y mundial. Una situación de justicia es imprescindible para que los individuos puedan desarrollar sus capacidades por completo.

Renato Czerna, define a la justicia de la siguiente manera:

*“La justicia es el principio que hace posible la sociedad, y por ello hace posible la vida social. La justicia no es la expresión de una situación particular en la que el hombre se encuentra. Por otra parte, la justicia tampoco es el correspondiente de una pura exigencia universal, y de un puro ideal que esté por encima o más allá de las vicisitudes cotidianas de los individuos singulares. Por el contrario la justicia es relación y síntesis de lo universal y lo particular. Es la relación constitutiva de toda manifestación singular de la vida humana y, así pues, el nexo inescindible por el cual es engendrada. Es al mismo tiempo tanto la tensión para los ideales, como el apego que los hombres tienen a la satisfacción de sus*

*necesidades e intereses más particulares y contingentes. Así concebida, de modo inmanentista, la justicia es un todo humano visto en su movimiento interno. Es el principio dialéctico de ese todo".<sup>34</sup>*

## **El bien común**

Sin duda alguna el bien común, es pieza clave de la seguridad social, por no decir objetivo primario, dado que del alcance de éste. Se obtendrá siempre orden y paz social. Pero sobre todo, sociedades más justas.

El bien común es el conjunto de condiciones sociales que permiten el desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. Este dinamiza el desenvolvimiento de un orden social que armoniza los aspectos individuales y sociales de la vida humana. Es responsabilidad de de la sociedad en su conjunto el definirlo y construirlo. Dado que no es posible cargar dicha obligación al estado; sin embargo, tampoco podemos desligar al Estado de toda responsabilidad puesto que cualquier Estado debe crear las condiciones sociales, económicas, culturales, y políticas que permitan a todos y a cada uno de los

---

<sup>34</sup> González de la Vega, René, *JUSTICIA E IDEOLOGÍA*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2005, p. 15.

ciudadanos alcanzar la perfección que les corresponde en su calidad de personas.<sup>35</sup>

El bien común no promueve la ventaja de un grupo o clase alguna, sino el beneficio de todos.

Tiene preeminencia, porque ocupa una posición superior a los intereses particulares de los individuos, como miembros o parte de la comunidad, y una posición inferior respecto al supremo fin de cada persona. Así, el bien común es preeminente a los intereses particulares o de grupo, pero inseparable del bien de las personas. No se deben sacrificar los fines trascendentes del ser humano en función de los intereses de la colectividad: si el bien común atentara contra el fin trascendente de una sola persona, dejaría de ser bien y dejaría de ser común.

La construcción del bien común es participable, en cuanto todos los miembros de la comunidad pueden y deben cooperar a integrar el conjunto ordenado de las condiciones sociales.

---

<sup>35</sup> "BIEN COMÚN", *Enciclopedia Microsoft® Encarta®*, Online 2006, <http://es.encarta.msn.com> © 1997-2006 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

En el ejercicio del bien común deben repartirse las cargas de acuerdo a las posibilidades y los beneficios en función de las auténticas necesidades de personas y grupos. Esto se logra a través del correcto ejercicio de la autoridad bajo el criterio de subsidiariedad. Este pilar se puede entender también como principio de subsidiariedad total. No podrá construirse el orden social necesario si solamente existe buena fe o buena voluntad, siendo también necesaria la eficacia real en la construcción del bien común.

Hay cuatro elementos básicos constitutivos del bien común:

- Un conjunto de bienes y servicios de todas clases: Bienes y servicios materiales, bienes y servicios culturales, bienes y servicios morales. Para que se realice el bien común tales bienes y servicios deben darse en la cantidad o proporción exigidos por el tiempo y lugar y han de estar debidamente jerarquizados.
- Una justa distribución de los bienes: Los bienes deben estar al alcance de los miembros de la sociedad para que cada uno pueda conseguir el disfrute necesario para su pleno desarrollo, según vocación y talentos.



No hay que olvidar la función social de la propiedad. Los bienes poseídos, en cuanto sobrepasan a la digna sustentación del propietario, deben destinarse por éste a actividades en favor de los demás. De lo contrario, es fácil caer en el uso injusto de las riquezas.

- Unas condiciones sociales externas: Tales condiciones deben permitir a las personas su desarrollo, ejercer sus derechos y cumplir sus deberes. El clima formado por las condiciones sociales externas postula:
  - *La implantación y mantenimiento del orden público.*
  - *El ejercicio de las libertades ciudadanas.*
  - *La paz social.*
- Una adecuada organización social: Tal organización supone estos elementos integrantes:
  - *Un ordenamiento jurídico (garantía externa del bien común).*
  - *Una ordenación económica (base material del bien común).*
  - *Un sistema educativo (garantía interna del bien común).*

- *Un orden político (promotor del ordenamiento jurídico, de la ordenación económica y del sistema educativo).*<sup>36</sup>

## **El factor económico**

El factor económico influye de modo recíproco, tanto en la seguridad social, como en el desarrollo social. Del mismo modo repercute de manera directa en todo aquello que tiene que ver con el consumo y la producción, los salarios, el empleo así como las inversiones y el ahorro.<sup>37</sup>

El desarrollo<sup>38</sup> económico avanza dando lugar a cambios estructurales tanto en la preponderancia demográfica del campo a las urbes, como en el evidente crecimiento productivo de fábricas y empresas en donde los trabajadores se hacen dependientes de una retribución monetaria.

---

<sup>36</sup> Listado de elementos obtenidos en documento de trabajo, <http://apuntes.com/bien-comun.html>.

<sup>37</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *op.cit.*, p. 139

<sup>38</sup> Para fines de este trabajo el término desarrollo se entiende como una condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su [población](#) se satisfacen con el uso racional y sostenible de [recursos](#) y sistemas naturales. La utilización de los recursos estaría basada en una [tecnología](#) que respeta los aspectos culturales y los [derechos humanos](#). Esta definición general de desarrollo incluye la especificación de que los [grupos](#) sociales tienen acceso a [organizaciones](#) y a [servicios](#) básicos como [educación](#), vivienda, [salud](#), [nutrición](#), y sobre todo, que sus culturas y tradiciones sean respetadas dentro del marco social de un [estado-nación](#) en particular.

En términos económicos, la definición mencionada anteriormente indica que para la población de un país hay oportunidades de [empleo](#), satisfacción de por lo menos las necesidades básicas, y una tasa positiva de [distribución](#) y de redistribución de la riqueza nacional. En el sentido político, esta definición enfatiza que los sistemas de [gobierno](#) tienen legitimidad legal, sino también en términos de proporcionar beneficios sociales para la mayoría de la población.

Pinto Santa Cruz, Anibal, *ASPECTOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO*, Ilpes. Ser.d-9, México, p.23.

El [crecimiento económico](#) es una de las metas de toda [sociedad](#) y el mismo implica un incremento notable de los [ingresos](#), y de la forma de vida de todos los individuos de una [sociedad](#). Existen muchas maneras o puntos de vista desde los cuales se mide el crecimiento de una sociedad, se podría tomar como ejes de [medición](#) la [inversión](#), las [tasas de interés](#), el nivel de [consumo](#), las [políticas](#) gubernamentales, o las [políticas](#) de fomento al [ahorro](#); todas estas [variables](#) son [herramientas](#) que se utilizan para medir este crecimiento. Y este crecimiento requiere de una [medición](#) para establecer que tan lejos o que tan cerca estamos del [desarrollo](#).

El primer [valor](#) que debemos tener en consideración es frente a quién nos comparamos, o a que sociedad tomaremos como punto de referencia de un [modelo](#) ideal de crecimiento y [desarrollo](#). Para esto debemos considerar que el crecimiento no necesariamente está ligado al desarrollo, ya que el desarrollo incluye aspectos inmateriales como son la [libertad](#) de [pensamiento](#), de [religión](#), intelectual, cultural, acceso a la [información](#) y [opinión pública](#). Para tener una idea más clara por ejemplo [China](#) tiene altos índices de [ahorro](#), ingreso per cápita y de [consumo](#), un excelente acceso a [la educación](#) en todos los niveles, pero su propia [constitución](#) de 1975 la describe como "[Estado](#) socialista de [dictadura](#) del

proletariado,"<sup>39</sup> por lo que muchas de las libertades normales en cualquier país occidental son limitadas o prohibidas para cualquier ciudadano chino.

También para calificar de desarrollada a una nación debemos incluir aspectos materiales de acceso a niveles mínimos de bienes y servicios de calidad; una medida homogénea que captura el bienestar de una nación al menos en lo relacionado a los aspectos materiales es el Producto Interno Bruto, que mide el valor de los bienes y servicios finales producidos al interior de una economía en un año determinado. En términos *per capita*, el PIB es considerado como la medida de desarrollo económico, y, por tanto su nivel y tasa de crecimientos son metas por sí mismas.

Hoy en día el desarrollo es considerado como un proceso recíproco de factores sociales y económicos. La Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se expresa respecto al desarrollo de la siguiente manera:

*“Puesto que la finalidad del desarrollo es dar a todos las mayores oportunidades de una vida mejor, es imprescindible lograr una distribución mas equitativa del ingreso y de la riqueza para promover la justicia social y la eficiencia de la producción, elevar sustancialmente el nivel de empleo, lograr un nivel mas alto de seguridad de ingreso, ampliar y mejorar los*

---

<sup>39</sup> Gates Hill, *CAMINO AL FUTURO*, México, Mac Graw Hill, 1996, p.37.

*medios de educación, sanidad, nutrición, vivienda y asistencia social, y salvaguardar el medio*".<sup>40</sup>

En 1976 el Director General de la OIT, declaró: *"Las cuestiones del empleo están íntimamente vinculadas con las de la pobreza y la desigualdad. La planificación del desarrollo debe incluir, como objetivo explícito, la satisfacción de un nivel absoluto de las necesidades básicas. La piedra angular de la estrategia de las necesidades esenciales, es que la satisfacción de las necesidades de los pobres debe convertirse en el alma de las políticas de desarrollo.*"<sup>41</sup>

Kennet E. Boulding afirma que el desarrollo económico lleva consigo la reorganización de una sociedad, sin que ello implique un proceso de crecimiento. De igual modo, sostiene que en la transición al desarrollo es muy probable que existan grandes diferencias de ingreso entre las partes transformadas y aquellas que no sufrieron ningún cambio económico; donde el desarrollo se logra a costa de la justicia social.<sup>42</sup> Cuando dicha disparidad se crea en las sociedades produce tensiones en la estructura social, lo que traerá como consecuencia el alzamiento

---

<sup>40</sup>Naciones Unidas, Asamblea General: *Resoluciones aprobadas por la asamblea general durante su vigésimo quinto período de sesiones*, 15 de septiembre-17 de diciembre de 1970, documentos oficiales, suplemento num. 28 (A/8028) (Nueva York, 1971), resolución 2626 (XXV). En OIT, *op.cit.*, p.143

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>42</sup> Boulding Kennet, E, *JUSTICIA SOCIAL*, México, Libros Mexicanos Unidos, 1965, p. 123.

político, el cuál solo podrá evitarse si el proceso de desarrollo permite al pobre mejorar sus condiciones, a través de su propio esfuerzo.<sup>43</sup>

En sus inicios la seguridad social tenía como propósito angular otorgar a los trabajadores una mejor protección de aquella que proporcionaban los legisladores de la beneficencia, y sobre todo mantener el nivel de vida por encima de la línea de pobreza. Actualmente, la seguridad social no ha podido resolver el problema de la pobreza, y mucho menos en los países menos desarrollados, donde la población se encuentra menos protegida por la seguridad social, debido a que el sector asalariado es menor.

La seguridad social no puede resolver problemas de desempleo o del empleo informal, sin embargo el Gobierno tiene la consigna de asignar recursos de asistencia y sanidad pública lo cual, alargo plazo, contribuirá favorablemente en el progreso social.

La seguridad social resulta imprescindible dadas las circunstancias económicas actuales; puesto que la protección a los trabajadores, contra todo riesgo, es factor clave para la optimización del progreso, el desarrollo económico y la industrialización.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 124.

Para desarrollar propiciamente la idea de seguridad social es necesario establecer una estructura que la sostenga y respalde en su actuar. Dicha estructura influye significativamente en el desarrollo económico de un país, dado que al respaldarla le ofrece seguridad institucional a los trabajadores y a sus familias. Es decir que, al mantener a la población en óptimas condiciones de vida, ésta contribuirá directamente de manera productiva en el progreso nacional.

Podemos afirmar que todo programa de seguridad social tiene efectos económicos innegables, aún cuando su principal motivo se enfoque en la salvaguarda de la salud y la integridad física de los trabajadores y sus familias. Aún cuando el término “economía” no sea bien visto por los luchadores sociales, dado que siempre es relacionado con el capitalismo, es solo a través de dicho término, conllevando en él todo lo que implica, que las naciones acceden a mejores condiciones de vida, para quienes en ellas habitan. Claro ejemplo de ello es la fuerte concentración de capital de los regímenes del seguro social, consignados a proveer prestaciones; de igual modo las cajas de previsión contribuyen en gran medida al fomento de la economía de países en vías de desarrollo.

Estudios de caso de diferentes economías, permiten identificar algunos elementos que son cruciales para el crecimiento económico. Las principales políticas se centran en los siguientes puntos:

- Ceñirse a reglas transparentes para sustentar una real [disciplina fiscal](#): Se busca poner [límites](#) al déficit del [sector público](#) y al nivel de endeudamiento. Establecer restricciones que impidan modificar los [presupuestos](#) aprobados del [sector público](#) para evitar [gastos](#) sin el adecuado [financiamiento](#). Manejar el [presupuesto](#) del sector público con total transparencia proveyendo a la sociedad de [información](#) oportuna y desagregada con respecto a la obtención y uso de los fondos públicos. Además de efectuar [auditorías](#) periódicas y aleatorias de entidades públicas.
- Buscar mecanismos de estabilización anti-cíclicos: Crear fondos de estabilización fiscales para ahorrar automáticamente los excedentes de coyunturas favorables. Dicho ahorro se utilizaría para: a) sostener el [gasto público](#) en épocas de ingresos bajos, b) activar [gastos](#) extraordinarios para atender situaciones de catástrofe y/o vinculadas a una recesión, c) para pagar deuda. En el sector bancario establecer políticas de provisiones atadas al crecimiento del [crédito](#) (a mayor crecimiento mayor provisión.) Adicionalmente sería conveniente estimular la participación de la [banca](#)



internacional en el [sistema](#) financiero local para promover la [competencia](#) y posibilitar la transferencia de fondos desde las [matrices](#) hacia el [mercado](#) doméstico.

- Crear [redes](#) de protección social: Otorgar transferencias o subsidios directos para la población en situación de [pobreza](#) extrema. Estos pagos podrían hacerse en forma de numerario, suplementos nutricionales, asistencia médica gratuita y [alimentación](#) escolar para incentivar a los [niños](#) para que se mantengan en las escuelas. En una situación de recesión, un débito de los recursos de los fondos de estabilización fiscales puede activarse automáticamente para financiar [proyectos](#) de obra pública con alto componente de mano de obra y/o ciertas transferencias directas ([seguro](#) de [desempleo](#)).
- Reformar el [sistema](#) educativo: Descentralizar la [educación](#) pública a nivel primario y secundario haciendo que los padres de [familia](#) y las comunidades tengan voz en la [evaluación](#) de la [calidad](#) de los profesores y del manejo de los fondos públicos asignados al plantel. Intensificar el uso de las [computadoras](#) y el [Internet](#) en escuelas y colegios públicos. Establecer guarderías públicas para [niños](#) de escasos recursos. En las universidades establecer un sistema de pensión diferenciada y dar apoyo económico directo a los estudiantes de bajos recursos en función de su [desempeño](#).

- Aumentar la progresividad del sistema tributario: Promoviendo el [concepto](#) de transparencia como elemento clave, sobre la recaudación y los gastos del sector público. Si se quiere dotar de legitimidad a la recaudación es necesario que los contribuyentes tengan un [conocimiento](#) claro de sus pagos y de los beneficios que perciben por ellos (para qué se usan). Además, es necesario hacer el sistema más justo distribuyendo el peso de la carga tributaria sobre los [grupos](#) con mayores ingresos/ [activos](#). Es importante hacer un buen [control](#) de la tributación de los trabajadores independientes y crear [incentivos](#) para la formalización de los [negocios](#) que no están inscritos legalmente. Como complemento está la redistribución del ingreso por medio de un manejo eficiente del [gasto público](#), en este sentido [el estado](#) debe cumplir con un mínimo de gasto en [salud](#), [programas](#) de apoyo a la niñez, [educación](#), infraestructura y transferencias que beneficien a los estratos de la población de bajos ingresos.
- Apoyar a la pequeña [empresa](#): Procurar que el crédito sea canalizado a las [empresas](#) pequeñas y medianas sin acceso a los recursos de la [banca](#). Desde el punto de vista de la regulación y [supervisión](#), menos exigencias en cuanto a provisiones y

- requerimientos de capital, y diferente [metodología](#) de calificación de deudores.
- Elevar la [competitividad](#): La competitividad se sustenta en mejoras de la productividad (reducciones reales de [costos](#)) y en mejoras de la calidad y variedad de los bienes y servicios producidos. Tanto las reducciones de [costos](#) [derivadas](#) de los incrementos de la productividad como los aumentos de la calidad y variedad de los bienes y servicios, ayudan a generar una mayor satisfacción de los consumidores y facilitan la inserción de un país a la economía mundial.
  - Aumentar la productividad de los diferentes sectores productivos: Los niveles de productividad de 40 ramas de actividad de la economía ecuatoriana revelan que la ventaja competitiva del país desde el punto de vista de los niveles de [eficiencia](#) existentes actualmente, estaría en los sectores de silvicultura, extracción, producción y elaboración de productos de [madera](#), con lo cual estos sectores podrían constituir un engranaje de la productividad. Otras actividades de alta productividad relativa son la cría de camarón, cría de otros [animales](#), producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos, así como la elaboración y conservación de pescado y productos de pescado. Finalmente el

cultivo de banano, [café](#) y cacao, es otro segmento relativamente más productivo dentro de la economía ecuatoriana.

- Dar permanencia a nuestros [mercados](#) internacionales a través de actividades comerciales y financieras: Dando un valor agregado a lo producido en el Ecuador, fomentando el buen nombre de los productos de origen ecuatoriano. Las actividades comerciales se incrementarían con un equipo eficiente de negociadores que apoyen dentro del Ministerio de [Comercio Exterior](#) las actividades empresariales, artesanales y comerciales de todos los ecuatorianos.
- Coadyuvar a la creación de un [sistema financiero](#) sólido: Con reglas claras e ingreso de la banca internacional, se buscaría una mayor competitividad y bajas [tasas de interés](#) para el fomento de las actividades productivas, buscando siempre el apoyo a aquellas que tengan altos niveles de competitividad y productividad.<sup>44</sup>

De este modo podemos inferir que en la actualidad el factor económico es determinante en materia de Seguridad Social, dado que

---

<sup>44</sup> Listado obtenido en Documento de trabajo, *CRECIMIENTO ECONÓMICO*, Huayamave Betancourt Xavier, obtenido en *ECUADOR [CRISIS](#) Y CRECIMIENTO*, Sierra Enrique y Padilla Oswaldo, 1996.

la economía genera el riesgo, que éste es socialmente creado y sus consecuencias deben ser socialmente compartidas.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, *op.cit.*, Tomo I-O, p. 1234.

## **CAPÍTULO III**

### **INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL: ORGANIZACIÓN Y COBERTURA**

El presente capítulo pretende desarrollar la organización y cobertura institucional de la seguridad social en México. De este modo podremos apreciar la importancia de los principios, objeto de nuestra investigación, en la estructuración de la materia. Es decir que al observar la manera en que nuestro sistema se organiza, apreciaremos como es que los fines de la seguridad social siempre están inclinados a la observancia de dichos principios.

En el derecho de la seguridad social mexicana, se pueden distinguir dos tipos fundamentales de instituciones de la seguridad social, una, basada en el modelo clásico bismarckiano y otra, para la población que no cuenta con uno de los seguros sociales institucionalizados, con rasgos, berverianos Instituciones que sin embargo, se encuentra frente a un problema de viabilidad y cobertura. Situación que hace necesario plantearse un plan de acción en materia de seguridad social.

#### **Un modelo clásico de seguridad social**

El modelo de seguridad social mexicano se basa principalmente en el sistema concebido por Bismarck, en la medida en que se basa en una relación bilateral: a cambio de una contribución versada por el asegurado, este recibe una gama determinada de seguros. Además, el empleador (en su caso el Estado) debe también aportar una contribución. Dicho modelo queda de manifiesto a través de la existencia de tres instituciones: el Instituto Mexicano de la Seguridad Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

### **Instituto Mexicano de la Seguridad Social**

En 1932 inician los primeros esfuerzos para expedir una ley del seguro social, pero es hasta el 19 de enero de 1943 que se publica en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social, la cual fue objeto de múltiples reformas en 1973. Ordenamiento legislativo que finalmente fue derogado por la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, en vigor en toda la República a partir del día 1º de julio de 1997 (según el “Decreto por el que se reforma el párrafo primero de artículo primero transitorio de la Ley del Seguro Social publicado el 21 de diciembre de 1995”, decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 1996).

La ley señala que el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional. La organización y administración del Seguro Social están a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y con cierta autonomía fiscal.

El seguro social comprende un régimen obligatorio y un régimen voluntario. El régimen obligatorio comprende los seguros de: Riesgos de Trabajo, enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guarderías y prestaciones sociales. Los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio son: los trabajadores sujetos a una relación de subordinación de manera permanente o eventual; los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo.

Las personas que voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio son: los trabajadores en industrias familiares y los independientes; los trabajadores domésticos; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación,



entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Los recursos para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se obtienen de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones y los trabajadores, o demás sujetos (por ejemplo los afiliados al régimen voluntario) y de la contribución que le corresponde al Estado. Los recursos necesarios para financiar las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de invalidez y vida, obtienen de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos obligados, así como por la contribución que le corresponde al Estado. En el caso del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los patrones y el Gobierno Federal están obligados a entregar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal. Dichas cuotas se reciben y se depositan en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador, en los términos previstos en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Por otra parte, de la Ley del Seguro Social se destaca la creación de un “seguro de salud para la Familia”. La ley señala que todas las familias de México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros, por lo

que pueden celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social un convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad. El Instituto Mexicano del Seguro Social también puede celebrar este tipo de convenios con los trabajadores mexicanos que se encuentren trabajando en el extranjero, a fin de proteger a sus familias residentes en territorio nacional y a ellos mismos cuando se ubiquen en éste.

En diciembre de 2004 el número de asegurados se incrementó en 318,634 equivalente a un 2.6% en relación con la cifra de diciembre de 2003. Los datos reflejan que en quince meses hubo 374,910 nuevos empleos formales; incremento generalizado en casi todas las entidades federativas con excepción de Oaxaca y Nayarit. El incremento se dio principalmente en empresas con un rango de 101 a 500 trabajadores y de 501 y más, mientras que se redujo en las más pequeñas, las que cuentan entre 1 y 10 trabajadores.<sup>1</sup>

Permanentes y Eventuales a julio de 2005	
PERMANENTES	10, 944, 682

---

<sup>1</sup> Banxico, Informe cit. p. 34.

EVENTUALES	1, 952, 043
TOTAL	12, 896, 725

Número de trabajadores asegurados en el IMSS, permanentes y Eventuales urbanos a agosto de 2005.

Permanentes y Eventuales a agosto de 2005	
PERMANENTES	10, 957, 242
EVENTUALES	1, 943, 981
TOTAL	12, 901, 223

### **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

En 1925 se expidió la primer Ley General de Pensiones Civiles, seguida de la de 1946 y la de 1947. Posteriormente, debido a la reforma de 1959 del artículo 123 constitucional que establece una regulación distinta para los trabajadores del gobierno federal, el 20 de noviembre de 1959 se promulga la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en vigor hasta enero de 1984, fecha en que entra en vigor la nueva Ley. En tal sentido, la administración

de los seguros, prestaciones, así como la del fondo de la vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, están a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La Ley del Instituto se aplica a: los trabajadores, al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros; a las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley; a las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales; a los diputados y senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley; y a las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la junta directiva del Instituto se incorporen al régimen de esta ley. La cobertura social de la ley del Instituto comprende: un régimen obligatorio y un régimen voluntario.

Los seguros, prestaciones y servicios con carácter obligatorio son: Medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad; servicios de

rehabilitación física y mental; seguro de riesgos del trabajo; seguro de retiro por edad y tiempo de servicios; seguro de invalidez; seguro por causa de muerte; seguro de cesantía en edad avanzada; indemnización global; servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados; arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; préstamos a mediano plazo; préstamos a corto plazo; servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación, servicios funerarios, y el sistema de ahorro para el retiro.

Todo trabajador incorporado al sistema del régimen obligatorio debe cubrir al Instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute. Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de ésta ley deben cubrir al Instituto, una aportación equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Las dependencias y entidades están obligadas a entregar al Instituto, el importe de las aportaciones correspondientes al sistema de ahorro para el retiro, mediante la constitución de depósitos en favor de cada trabajador. Dichas aportaciones son por el importe equivalente a dos por ciento del sueldo básico de cotización del trabajador. Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro tienen dos subcuentas: la del ahorro para el retiro y la del fondo de la vivienda. Las dependencias y entidades deben llevar a cabo la apertura de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador en la o las instituciones de crédito o entidad financiera autorizada que ellas elijan, dentro de las que tengan oficina en la plaza o, de no haberla, en la población más cercana.

### **Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas**

El 30 de diciembre de 1961 se publica la primer Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, aunque ya desde 1955 el ejército contaba con un sistema de pensiones. La ley vigente data del 29 de agosto de 1976. La ley contiene cuatro capítulos. El primero, relativo a la organización y funcionamiento del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. El segundo, relativo a las prestaciones, haberes de retiro, pensiones y compensaciones, pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio, fondo de ahorro y seguro de vida militar. El

tercero, relativo a pruebas y procedimientos. El cuarto, relativo a prevenciones generales.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las prestaciones y servicios que se encarga de administrar el Instituto son las siguientes; haberes de retiro; pensiones, compensaciones, pagos de defunción; ayuda para gastos de sepelio; fondo de trabajo; fondo de ahorro; seguro de vida; venta y arrendamiento de casas; préstamos hipotecarios y a corto plazo; tiendas, granjas y centros de servicio; hoteles de tránsito; casa hogar para retirados; centros de bienestar infantil; servicio funerario; escuelas e internados; centros de alfabetización; centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares; centros deportivos y de recreo; orientación social; servicio médico y, servicio médico subrogado y de farmacias económicas. Estas prestaciones son concedidas a los miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina.

### **Un modelo con rasgos Bevererianos**

A pesar de que el modelo de financiamiento de la seguridad social existen en el país, y que está basado en el modelo creado por Bismarck, lo cierto es que dadas las particularidades del país existe la exclusión de

un número importante de trabajadores de la seguridad social, por no contar con un contrato formal de trabajo. Se han previsto, a lo largo del tiempo, varios mecanismos alternativos en materia de seguridad social, particularmente la existencia de un sistema nacional de asistencia social, los servicios estatales de seguridad social, así como por la creación de seguros populares.

### **El Sistema Nacional de Asistencia Social**

La Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social establece los principios generales del Sistema Nacional de Asistencia Social, buscando proteger a las familias desprotegidas y particularmente a los menores de edad, a las personas de edad avanzada, así como a los indigentes. De tal suerte que existe un sistema nacional de 237 hospitales federales y más de 6 954 unidades de consulta. El sistema nacional está encargado también de coordinar los hospitales que se encuentran en los estados y municipios de la Federación. Se encarga también de administrar los programas de asistencia para las personas de edad avanzada, los discapacitados y la población más pobre.

A nivel nacional, existen también institutos nacionales de salud, instituciones especializadas en la atención de enfermedades:

1. Hospital Infantil de México



2. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente
3. Instituto Nacional de Cancerología
4. Instituto Nacional de Cardiología
5. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
6. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía
7. Instituto Nacional de Pediatría
8. Instituto Nacional de Perinatología
9. Instituto Nacional de Salud Pública
10. Instituto Nacional de Nutrición

### **Sistemas estatales de seguridad social**

La población abierta busca satisfacer sus necesidades de asistencia médica, maternidad y enfermedades no profesionales a través de los servicios de salud estatales destinados a la población no asegurada.

En el caso del Distrito federal, la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF) en sus 26 hospitales, 210 centros de salud y 10 clínicas de especialidades ofrece una serie de servicios de salud, para atender a una población potencial de cerca de 4 millones de habitantes del DF.

Mejorar la salud de la población, requiere instrumentar mecanismos para facilitar su acceso y orientar a los usuarios sobre su ubicación. De

esta manera se ha elaborado un catálogo de servicios, con el cual se pretende presentar toda la gama de especialidades de la SSDF, que padecimientos se pueden atender y el tipo de acciones médicas que en general se realizan.

### **Programas institucionales creados para la población en general**

Los programas institucionales buscan proporcionar a la población en general prestaciones que contribuyan al desarrollo integral de los individuos así como de sus familias. De igual modo se han establecido programas que buscan proteger de manera particular a poblaciones más vulnerables, es decir, aquellas que cuentan con ingresos menores, con el objeto de combatir la marginación y la pobreza.

#### **a. IMSS-Oportunidades**

IMSS-Oportunidades es un programa que busca proporcionar atención integral a la salud con calidad y humanismo para contribuir a mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población rural marginada, mediante una red regionalizada de unidades de primer y segundo nivel, contando con la participación de la comunidad.

#### **b. El seguro de salud para la familia**

La ley del Seguro Social establece que todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese

efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo.

Los sujetos amparados por el seguro de salud para la familia son:

I.- El asegurado;

II.- El pensionado por:

a) Incapacidad permanente total o parcial;

b) Invalidez;

c) Cesantía en edad avanzada y vejez, y

d) Viudez, orfandad o ascendencia;

III.- La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección.

Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubinario, siempre que hubiera dependido económicamente de la asegurada, y reúnan, en su caso, los requisitos del párrafo anterior;

IV.- La esposa del pensionado en los términos de los incisos a), b) y c) de la fracción II, a falta de esposa, la concubina si se reúnen los requisitos de la fracción III.

Del mismo derecho gozará el esposo de la pensionada o a falta de éste el concubinario, si reúne los requisitos de la fracción III;

V.- Los hijos menores de dieciséis años del asegurado y de los pensionados, en los términos consignados en las fracciones anteriores;

VI.- Los hijos del asegurado cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen o hasta la edad de veinticinco años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional;

VII.- Los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares, así como los de los pensionados por incapacidad permanente, en los mismos casos y condiciones establecidos en el artículo 136;

VIII.- El padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste, y

IX.- El padre y la madre del pensionado en los términos de los incisos a), b) y c) de la fracción II, si reúnen el requisito de convivencia señalado en la fracción VIII.

Los sujetos comprendidos en las fracciones III a IX, inclusive, tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes:

- a) Que dependan económicamente del asegurado o pensionado, y
- b) Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones consignadas en el artículo 91 de la ley del Seguro Social.

Todos los sujetos que voluntariamente se incorporen al seguro de salud para la familia pagan anualmente una cuota equivalente al veintidós punto cuatro por ciento de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal. Por cada familiar adicional, se pagará una cuota equivalente al sesenta y cinco por ciento de la que corresponde a este seguro. El Estado debe contribuir al financiamiento del seguro familiar conforme a lo dispuesto en la Ley del Seguro Social.

Todos los sujetos que voluntariamente se incorporen al seguro de salud para la familia, incluidos y cualquier familiar adicional paga anualmente la cuota establecida correspondiente, clasificándose por el grupo de edad a que pertenezcan. Las cuotas son calculadas de acuerdo

a la siguiente tabla, la cual será actualizada en febrero de cada año de acuerdo al incremento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor del año calendario anterior.

Edad del miembro de la familia en años cumplidos	Cuota total en moneda nacional por miembro del grupo de edad señalado
0 a 19	889
20 a 39	1,039
40 a 59	1,553.

**c. Seguridad social para trabajadores mexicanos residentes en el extranjero y sus familias con residencia en México**

El IMSS puede celebrar este tipo de convenios, en forma individual o colectiva con trabajadores mexicanos que se encuentren laborando en el extranjero, a fin de que se proteja a sus familiares residentes en el territorio nacional y a ellos mismos cuando se ubiquen en éste. Estos asegurados cubrirán íntegramente la prima.

Los seguros de salud para la familia se organizarán en sección especial, con contabilidad y administración de fondos separadas de la correspondiente a los seguros obligatorios, en las cifras consolidadas.

**d. Otros Seguros para núcleos de población con ingresos menores: El seguro popular<sup>2</sup>**

El IMSS previo acuerdo de su Consejo Técnico, puede otorgar coberturas de seguros de vida y otras, exclusivamente a favor de las personas, grupos o núcleos de población de menores ingresos, que determine el Gobierno Federal, como sujetos de solidaridad social con las sumas aseguradas, y condiciones que este último establezca.

Asimismo, el Instituto previo acuerdo de su Consejo Técnico, puede utilizar su infraestructura y servicios, a requerimiento del Gobierno Federal, en apoyo de programas de combate a la marginación y la pobreza considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Gobierno Federal proveerá oportunamente al Instituto los recursos financieros necesarios con cargo al programa y partida correspondientes para solventar los servicios que le encomiende.

---

<sup>2</sup> Cf. *Financiamiento justo y protección social universal. La Reforma estructural del sistema de salud en México*. Secretaría de Salud, México, 2004, pp. 7-13.

Según el registro del censo de población y vivienda 2000 el 57.8% del total de la población del país no está asegurada por alguna institución de seguridad social, por lo cual en la mayoría de los casos posterga e incluso deja de atenderse por el alto costo que el tratamiento involucra y el limitado patrimonio del que disponen.

A partir del 2002, el Gobierno de la República instrumenta para enfrentar el reto establecido en el Plan Nacional de Salud 2001-2006,<sup>3</sup> en coordinación con los Gobiernos Estatales, el Seguro Popular de Salud. Su financiamiento es fundamentalmente público, mediante subsidio y complementado con una contribución menor de los asegurados, así como por recursos fiscales federales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El seguro popular comprende como mínimo los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como la externa y hospitalización para especialidades básicas (medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría).

Pueden incorporarse al Seguro popular las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social

---

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 2001



(Instituto Mexicano del Seguro Social –IMSS-, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado –ISSSTE- e Instituto de Salud para la Familia –ISFAM-) o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud.

Los requisitos para ser beneficiario del SPS consisten en ser: (i) residente en territorio nacional; (ii) no ser derechohabiente de la seguridad social; (iii) contar con la Clave Única de Registro de Población –CURP-; (iv) cubrir las cuotas familiares, y (v) cumplir con obligaciones establecidas para tal efecto.

*Las cuotas familiares se determinan en función de las condiciones socioeconómicas de cada persona o familia. Por su parte el gobierno federal paga anualmente una cuota social por cada familia beneficiada, mientras los gobiernos estatales y el Distrito Federal efectúan aportaciones solidarias equivalentes a la mitad de la cuota social que aporta el gobierno federal.*

Los derechos de los beneficiarios del seguro popular consisten entre otros en: (i) servicios integrales de salud; (ii) medicamentos necesarios y que correspondan a los servicios de salud; (iii) información suficiente y clara respecto a atención de su salud y riesgos por procedimientos quirúrgicos y terapéuticos; (iv) contar con un expediente

clínico, (v) trato digno y respetuoso, así como atención igualitaria y de calidad; (vi) atención médica en urgencias; (vii) presentación quejas, y (viii) confidencialidad.

### **3. Las instituciones de seguridad social: viabilidad y cobertura**

Las instituciones de seguridad social cuentan con diferentes programas de cobertura social, sin embargo es un hecho actual que dichos programas a pesar de contar con viabilidad jurídica, no cuentan con los recursos económicos suficientes para cubrir al entero de la población.

Debido al crecimiento del trabajo informal así como a las irregularidades en empresas y lugares de trabajo, entre otros factores que a continuación estudiaremos, podemos advertir que la seguridad social no abarca a todos los sectores de la población.

Es evidente que un inicio los principios rectores de la seguridad social lograron influir en la estructura de la institucionalización de nuestro sistema, sin embargo, actualmente dichos principios deben ser el eje central de la creación de nuevas políticas que aseguren al entero de la población un sistema que cubra sus necesidades primarias, accediendo así a un nivel de vida digno.

## **Crisis de la cobertura y de las instituciones de seguridad social**

Las instituciones de seguridad social del país son uno de los pilares de la seguridad social, sin embargo, en su origen, han sido destinadas a cubrir a la población asalariada que cuenta con una relación formal de trabajo. Según información proporcionada por el Presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura.

- En el último trimestre de 2003, se estimaba que carecían de seguridad social:

- 43.2% de la población total (45.1 de 104.2 millones de personas)
- 67.0% de la población económicamente activa (28.4 de 42.4 millones)
- 42.1% de asalariados (10.9 de 25.9 millones)
- La población mayor de 65 años a mediados de 2003 ascendió a 5.3 millones de personas. De éstos, sólo el

18% tiene acceso a una pensión del IMSS o del ISSSTE (Conapo 1998).<sup>4</sup>

Las estadísticas demuestran que cerca del cuarenta por ciento de la población se encuentra sin cobertura social, lo que hace necesario pensar en la necesidad de que toda la población cuente con una seguridad social de base, al menos en lo que se refiere a enfermedades y maternidad, así como en una necesaria coordinación de las instituciones de seguridad social.

Así mismo, el documento de la Comisión de Seguridad Social de la cámara de Diputados citado, revela una inequidad actual en el monto de la pensión promedio mensual que puede alcanzar un trabajador al final de su vida laboral: IMSS-patrón \$1,286.06; IMSS-patrón –régimen de jubilación y pensiones- \$10,674.20; ISSSTE \$4, 753.10; PEMEX \$13,459.60; CFE \$18,372.40; CLyF del Centro \$23,383.80. Esta situación, sin cuestionar los derechos adquiridos por los anteriores sectores de trabajadores, es insostenible en la medida que un gran número de

---

<sup>4</sup> Aguirre Farias, Francisco Miguel, Rumbo a un sistema nacional de pensiones, STPS. Documento de Trabajo. Taller sobre previsión social en México, STPS, 10 y 11 de diciembre de 2004, p. 10.

trabajadores no reciben al final de su vida activa, algún tipo de remuneración o de pensión por vejez.<sup>5</sup>

Por otro lado, para 2003 el déficit financiero de las instituciones de seguridad social ya era muy delicado. El IMMS, para el régimen de jubilaciones y pensiones, contaba al cierre de ese año con 28.6 mmp de reservas de mmp, es decir, que solo tenía 6.9 pesos por cada 100 de pasivo; en el ISSSTE, para el mismo ejercicio, las reservas fueron de 239.3 millones de pesos, lo que representa el equivalente a 3 días de nómina de pensiones; para el ISSFAM no existían reservas y en el caso de PEMEX y CFE las reservas resultan insuficientes.<sup>6</sup>

Debe señalarse que la seguridad social institucional que cubre a los asegurados, que forman parte de la PEA y a sus derechohabientes, que son parte de la PEI<sup>7</sup>, no otorga una atención uniforme ya que en cada sector se advierten prestaciones y montos distintos, incluso bajo sistemas de organización diferentes.

---

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> La información no es uniforme. A nivel federal algunos reportes oficiales no están actualizados; en otros casos no coinciden las fechas de entrega de datos y en cuanto a la información estatal y local se tiene localizable hasta 2002 o 2003. Algunas entidades federativas no tienen actualizados sus programas de información.

En términos generales estos sectores se pueden clasificar en:

- Trabajadores –y derechohabientes- del sector privado, regidos por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social (leyes reglamentarias del artículo 123 apartado “A” y de la fracción XXIX del mismo artículo, respectivamente), sujetos al régimen obligatorio del seguro social.
- Población adherida al régimen del seguro social, a través del régimen de seguro voluntario o facultativo. Estos derechohabientes se aseguran mediante convenios que se celebran con el IMSS de manera individual o colectiva. Pueden beneficiarse de este seguro, los comerciantes independientes, los artesanos, los cooperativistas, los trabajadores domésticos y los servidores de municipios que no cuenten con otro tipo de aseguramiento. Y sin que la ley los mencione, se incluyen los empleados de organismos internacionales y de embajadas y consulados asentados en el país con los cuales se han celebrado los convenios respectivos.
- Trabajadores –y derechohabientes- de organismos descentralizados, banca de desarrollo, entidades y sector paraestatal en general, con regímenes complementarios y/o

sujetos a su propio régimen de seguridad social según estipulaciones convenidas en la negociación colectiva, algunas cotizando al IMSS y conforme al sistema de reversión de cuotas. Entre las más representativas están PEMEX, CFE, la Compañía LyFC y los propios trabajadores del IMSS quienes disfrutaban de un régimen complementario al igual que muchas universidades.

- Trabajadores al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo con el Ejecutivo se incorporen a los Poderes de la Unión; a las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de convenio que el ISSSTE celebre con los mismos; a los diputados y senadores que individual y voluntariamente se incorporen al este régimen -y a sus derechohabientes- regidos por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (reglamentaria del artículo 123 constitucional apartado "B").
- trabajadores al servicio de las fuerzas armadas (Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina y la Fuerza Aérea), bajo un régimen legal exclusivo administrado por ISSFAM.

- Trabajadores al servicio de gobiernos estatales y, en su caso al servicio de los municipios bajo sus propios regímenes.

A partir de las anteriores consideración, es factible señalar que la seguridad social no barca a todos los sectores de la población y que entre los sectores protegidos la cobertura es discriminatoria. A pesar de que el derecho a la protección a la salud está garantizado en el artículo 4° de la Constitución Política Federal, no se prevé lo necesario para que la población en general disfrute de este derecho humano. Se puede observar que la atención, en donde existe, no es uniforme entre los diversos sectores de la población, las prestaciones son distintas en cantidad y calidad.

Quienes carecen de cobertura institucional, su situación es aún más grave puesto que deben resolver sus problemas por sus propios medios, situación que puede resultar imposible para una buena parte de la población, a pesar de la existencia de otros mecanismos de seguridad social, tales como el seguro popular. Dicho seguro puede implicar el pago de una contribución por parte del usuario del seguro. Además de que no es un seguro universal, ya que sólo cubre ciertos padecimientos y en algunos casos, sólo cuando se contrajeron después del aseguramiento. Dicho seguro se reduce de manera importante a la asistencia social pública tradicional.



## El reto de los grupos vulnerables

La gran paradoja de hoy en día es que, para los trabajadores activos, la liberación del trabajo posibilitada por los avances tecnológicos, no se ha traducido en ocio creativo, sino en exclusión.<sup>8</sup> Desde el punto de vista del derecho social, estas transformaciones pueden ser principalmente señaladas en diversos niveles: la promoción o desarrollo del trabajo independiente; la evolución del criterio de subordinación que caracteriza al contrato de trabajo; la exteriorización o la maquila de prácticamente todas las etapas de la producción y, las transformaciones del derecho de la seguridad social, particularmente en materia de pensiones. La transformación del modelo de relaciones laborales clásico, ha producido la emergencia de grupos vulnerables en el derecho del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su informe anual, denominado “El empleo en el mundo 1998-1999”<sup>9</sup>, ha señalado a las personas económicamente activas que son propensas a la vulnerabilidad.

---

<sup>8</sup> El saldo más dramático de las políticas de “ajuste estructural” y reconversión no es la creciente plusvalía extraída a los trabajadores de la industria y de la agricultura globalizada, sino la generación de una enorme masa de población sobrante, rebaños humanos que no son “reserva laboral”, sino ejércitos de desahuciados, de condenados a muerte por inanición y por falencia. BARTRA, Armando, “¿A dónde irán los excluidos si el sistema es global?”, *Revista del Senado de la república*, LVII Legislatura, 2000, p. 39.

<sup>9</sup> Se puede consultar el informe en la página web de la OIT: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

El desarrollo económico insuficiente y un nuevo modelo de crecimiento han ocasionado graves problemas de empleo, desempleo, subempleo y empleo en el sector informal para los grupos de trabajadores más vulnerables: jóvenes trabajadores, desempleados de larga duración, los trabajadores de edad avanzada, los trabajadores sin formación profesional, los trabajadores con discapacidades, menores trabajadores, y los grupos que carecen de una seguridad social.

### **La carencia de una seguridad social para la población**

Uno de los principales problemas a los cuales se encuentra confrontada hoy en día la seguridad social, es al hecho de que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y personas dependientes de este) está excluida de toda forma oficial de protección por la seguridad social. La mayoría de las familias, pertenecientes a estos grupos excluidos tienen por jefe de familia a un trabajador independiente (hombre o mujer). En los países en desarrollo, como es el caso en América latina, estos jefes de familia trabajan en la agricultura o en el sector no estructurado.<sup>10</sup> La población carente de seguridad social es candidata ideal para la asistencia social; y la asistencia social, pública o privada, es una carga para la

---

<sup>10</sup> Cf. *Reveu Internationale de Sécurité Sociale*, "Travailleurs indépendants et travailleurs du secteur informel: en marge de la sécurité social", *Reveu Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 52, 1999, p. 3.

sociedad por lo que debe desarrollarse una política de protección social, particularmente de previsión social como inversión social que reditúe beneficios para la sociedad a través de la justicia social.

### **Plan de acción en materia de protección social**

La desarticulación de la seguridad social es notoria en la legislación mexicana, como lo es en consecuencia, en los programas que son responsabilidad de distintas dependencias que llegan a provocar una forma de competencia social. Quizás la medida inicial sea articular y diseñar un modelo de seguridad social acorde a las condiciones de México y consolidarlo como una política de Estado, más allá de movimientos o de inclinaciones coyunturales.

Una visión sistematizada de la seguridad social, como una política de Estado, pasa necesariamente por la definición de principios rectores, objetivos, metas principales y estrategias para el establecimiento y desarrollo del sistema de seguridad social.

## **CAPÍTULO IV**

### **I LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

No es posible hablar, o siquiera pensar en el funcionamiento de cualquier régimen, sin antes haber establecido las bases y principios en los cuales dicho sistema se funda.

Un principio parte de la idea de ser una norma fundamental que rige el pensamiento o la conducta, en el caso del tema que nos ocupa, los principios rigen el funcionamiento ético y responsable de la Seguridad Social.

Como hemos visto la Seguridad Social ha evolucionado a la par de las necesidades del hombre, de igual manera los principios que sustentaremos a continuación, no siempre fueron los mismos, si no que han evolucionado con el paso del tiempo, sumándose uno a uno, siempre con el afán de mejorar a la Seguridad Social.

Sería inexacto afirmar que los principios que estudiaremos, son todos los que existen o que no podrían, en el futuro, sumarse otros. Los principios son una base fundada en estudios especializados que le otorgan certeza y legitimidad. Puesto que un sistema de Seguridad Social será el idóneo, siempre que parta de éstos, teniendo como resultado un

óptimo funcionamiento del régimen, que cumplirá con sus objetivos primarios, los cuales se centran en alcanzar la dignidad del ser humano.

## **1. El principio rector de la Seguridad Social**

La seguridad social cuenta con principios que la legitiman y fundamentan, sin embargo en el caso de la Seguridad Social, uno es el principio que la rige y la sustenta por encima de los demás.

Estamos hablando del Derecho a la Seguridad Social, considerado como el principio rector, dadas sus características, y sobre todo debido a que se funda en un otorgamiento de garantías básicas, las cuales posibilitan a la persona y a su familia a gozar de un nivel de vida adecuado, necesarias para el bienestar de los individuos.

La acción protectora de la seguridad social es la forma, el modo, el método de organización de los mecanismos específicos de cobertura y de definición o determinación de las necesidades sociales protegidas. La acción protectora se ha formado a través de la evolución del concepto del riesgo social, concepto éste que ha venido delimitado siempre por los principios de individualidad, personalidad y economicista. Pues bien, ante un estado de necesidad originado por un riesgo, opera la acción protectora con medidas técnicas y económicas, a fin de eliminar dicho

estado de necesidad, que puede consistir en un aumento de gastos, en una pérdida de ingresos, o en ambas cosas a la vez.<sup>1</sup>

Consideramos necesario hacer la distinción entre el Derecho a la seguridad social, principio rector de ésta, y el Derecho de la Seguridad social, para entender mejor dicho principio rector.

Este principio rector del Derecho a la Seguridad Social quedó asentado por primera vez en el preámbulo de la Constitución de la OIT y la Declaración anexa a su Constitución, que fueron la base y el antecedente del pleno reconocimiento del derecho a la seguridad social como un derecho del ser humano por la Organización de Naciones Unidas. La ONU por medio de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, en su artículo 22 establece que toda persona, en tanto que miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. Por su parte los artículos 23 y 25 de la Declaración precisan el derecho a la asistencia médica, a la seguridad en caso de enfermedad, de maternidad, de invalidez, de deceso y de vejez. Otro instrumento internacional de la ONU, que resulta importante es el Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales de

---

<sup>1</sup> Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales,  
[http://www.segsocial.es/inicio/?MIval=cw\\_usr\\_view\\_Folder&LANG=1&ID=12778](http://www.segsocial.es/inicio/?MIval=cw_usr_view_Folder&LANG=1&ID=12778)

1966. Dicho Pacto establece en su artículo 9 el derecho de toda persona a la seguridad social incluidos los seguros sociales.

Cabe destacar en particular el Convenio 102, adoptado en 1952, que entró en vigor en 1955, estableciendo las normas mínimas sobre seguridad social. Contempla un mínimo en los siguientes rubros:

- Asistencia médica preventiva o curativa.
- Prestaciones monetarias de enfermedad.
- Prestaciones de desempleo.
- Prestaciones de vejez.
- Prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional.
- Prestaciones familiares.
- Prestaciones de maternidad.
- Prestaciones de Invalidez.
- Prestaciones de sobrevivientes.

Dicho convenio constituyó un hito en la historia de la Seguridad Social en el plano internacional, dado que reúne en un solo documento las políticas en la materia que los Estados estaban dispuestos a comprometerse. Define las prestaciones que constituyen el núcleo de la seguridad social, sienta los requisitos mínimos en cuanto a cobertura de la

población, prevé lo necesario para la protección de los derechos de los beneficiarios y se refiere a asuntos accesorios de administración.<sup>2</sup>

Posteriormente la OIT creó convenios mas precisos sobre determinadas ramas de la Seguridad Social, sin embargo, como mencionamos con anterioridad el Convenio 102 guarda especial importancia dados los antecedentes que se marcaron en las normas mínimas de la materia a partir de su creación.

### **El Derecho de la Seguridad Social**

Julio Armando Grisolia nos dice: *“El derecho de la seguridad social es el conjunto de normas jurídicas que regulan la protección de las denominadas contingencias sociales, como la salud, la vejez, la desocupación. Se trata de casos de necesidad biológica y económica”*.<sup>3</sup>

El mismo autor afirma que esta rama del derecho no solo ampara al trabajador dependiente, si no también al autónomo y al desempleado, de las contingencias que afectan la situación financiera de dichos individuos.

Este derecho nace a la vida jurídica a través de medias y garantías adoptadas a favor de los grupos vulnerables.

---

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo, *op.cit.*, p. 9.

<sup>3</sup> Grisolia, Julio, *op.cit.*, p. 923.



Ruiz Moreno lo define como *“el conjunto de normas jurídicas vigentes que deben ser observadas por el Estado, patronos y operarios, dada su obligatoriedad manifiestas al ser derecho positivo vigente”*.<sup>4</sup>

Alfredo Sánchez Castañeda concibe a este Derecho como aquel que *“está constituido por el conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias que protegen a los trabajadores y a sus familiares o dependientes económicos contra los riesgos susceptibles de reducir o suprimir sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte. Igualmente, el derecho de la seguridad social comprende la regulación de los organismos encargados de la aplicación de las disposiciones normativas de la seguridad social, a través de regímenes generales, de regímenes especiales o de regímenes particulares.”*<sup>5</sup>

Humberto Podetti lo define como el *“conjunto de medidas técnicas, regulado por normas jurídicas, con fundamento en la solidaridad y en la responsabilidad personal y social, tendiente a liberar al hombre de la opresión de la materia, mediante el otorgamiento de prestaciones cada vez que se configuren contingencias sociales que afecten*

---

<sup>4</sup> Ruiz Moreno Ángel Guillermo, *NUEVO DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Porrúa, México, 2002, p. 45.

<sup>5</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo, *TENDENCIAS DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*. Documento de trabajo, México, 2004, p. 4.

*desfavorablemente el nivel de vida de las personas protegidas, sus familias y quienes estén a su cargo.*<sup>6</sup>

Otra manera de definirlo es como *“el conjunto de normas, principios y técnicas que tienen por objeto la satisfacción de necesidades individuales derivadas de la producción de determinadas contingencias sociales, valoradas como socialmente protegibles.”*<sup>7</sup> Disentimos de dicho concepto en el sentido de que las necesidades no son necesariamente individuales, dado que también atiende las necesidades de la familia como conjunto o núcleo de una sociedad.

Por su parte Trueba Urbina en su obra *“La nueva Legislación de Seguridad Social en México”* concibe al Derecho de la Seguridad Social como el *“conjunto de leyes, normas, disposiciones de derecho social que tienen 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 o colectivo.”*<sup>8</sup>

De las definiciones antes señaladas consideramos que la mas pertinente es la que hace Alfredo Sánchez Castañeda, dado que no sólo

---

<sup>6</sup> Podetti Humberto, *POLÍTICA SOCIAL*, Buenos Aires, Astrea, 1982, p. 180.

<sup>7</sup> Humeres Noguera, Héctor, *DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2000, p.14.

<sup>8</sup> Trueba Urbina, Alberto, *LA NUEVA LEGISLACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO*, México, UNAM, 1977, p. 18-20.

abarca principios básicos de Derecho, si no que además toma en consideración todos los posibles supuestos que podrían hacer acreedor de derechos sociales al individuo.

Una vez establecidos los conceptos será pertinente señalar la definición que la OIT ha elaborado, así como los objetivos que el Derecho de la seguridad social, por excelencia, ha de tener. *“Conjunto de disposiciones legislativas que crean un derecho a determinadas prestaciones, para determinadas categorías de personas, en condiciones específicas”*.<sup>9</sup> Y los objetivos son los siguientes:

- a) *Reglar el funcionamiento institucional de los servicios públicos de la Seguridad Social.*
- b) *Reglar las relaciones entre todos los servicios con las entidades empleadoras para los efectos de la afiliación de los trabajadores y del integro de sus cotizaciones.*
- c) *Reglar las relaciones entre los mismos servicios con las entidades empleadoras o con los trabajadores.*

---

<sup>9</sup> Definición y objetivos obtenidos en: Humeres Noguera, Héctor, *op.cit.*, p. 441.

d) *Resolver los conflictos que pudieren suscitarse entre los servicios con las entidades empleadoras o con los trabajadores, ya sea por vía administrativa o jurisdiccional.*

Del mismo modo los juristas españoles María José Rodríguez Ramos, Juan Gorelli Hernández y Maximiliano Vilches Porras, en la elaboración del concepto nos aportan las características principales del Derecho de la Seguridad Social:

a) *Se trata de un sistema público, donde el Estado, como ya afirmara Beveridge, está obligado a cubrir las necesidades de los sujetos necesitados de protección.*

b) *Es de carácter mixto por las prestaciones que dispensa, lo que hoy en día es indiscutible, al conjugar las prestaciones distributivas y no contributivas.*

c) *Cuyos fines son cubrir las situaciones de necesidad con la regulación de determinadas prestaciones en un intento de universalizar su ámbito objetivo de aplicación.*

d) *La protección de los sujetos con independencia de su vinculación a un empresario nos hace plantearnos una cuestión que*

*nos es nueva: la autonomía o integración de la Seguridad Social dentro del Derecho del Trabajo.*<sup>10</sup>

## **El Derecho a la Seguridad Social como principio rector**

Concebimos al Derecho a la seguridad como el principio rector de esta, dado que es un derecho fundamental. Entendemos por derecho fundamental *"determinadas situaciones favorables para el ser humano como tal, que se suponen derivadas de su intrínseca dignidad, y necesarias para el desarrollo pleno de su personalidad, y que, por lo tanto, se reclaman como derechos fundamentales, frente a todos los demás hombres y, de modo especial, frente al Estado y el poder."*<sup>11</sup>

Navarro Fallas hace un análisis respecto a la diferencia existente entre éste y el Derecho de la seguridad social, y lo explica de la siguiente manera: *"El primero es un derecho subjetivo, el segundo, por el contrario, es por un lado, un Derecho (con mayúscula) objetivo o positivo (normas) y por otro, se trata de la rama de la ciencia jurídica que lo estudia. El derecho a la seguridad social, descrito así, sería objeto de regulación del Derecho (en sentido normativo o positivo) y parte del objeto de estudio del*

---

<sup>10</sup> Rodríguez Ramos, María José, Gorelli Hernández Juan, y Vilches Porras, *SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL*, TECNOS, Madrid, 1999, pp. 42 y 43. en Ruiz Moreno, *Op.cit.*, p. 49.

<sup>11</sup> Piza Escalante Rodolfo; *DERECHO Y DERECHOS HUMANOS*, Conferencia impartida el 6 de septiembre de 1984, en el Segundo Curso Interdisciplinario sobre Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

*Derecho como ciencia, en nuestro caso, del Derecho Constitucional de la Seguridad Social.*<sup>12</sup>

El derecho a la seguridad social tiene como principal finalidad la dignidad humana, y es a través del establecimiento de derechos mínimos como buscará la realización de tal objetivo. Ignacio Morones Prieto nos explica al respecto *“Puesto que la conservación de la vida es condición indispensable para el disfrute de todo derecho, hemos convenido, a escala mundial, en afirmar que la posesión del mejor estado de salud que se puede alcanzar constituye un derecho fundamental de todo ser humano, cualquiera que sea su raza, sus creencias, su papel en el proceso productivo o su condición de fortuna.”*<sup>13</sup>

El derecho a la Seguridad social, no solo es considerado por los estudiosos del derecho como el principio rector de la seguridad social, sino es también considerado como un principio fundamental de los Derechos humanos.

Sandra Huenchuan Navarro, explica que en sentido amplio el Derecho a la Seguridad Social se contextualiza en el derecho a la

---

<sup>12</sup> Navarro Fallas, Román A. *El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social*, Rev. cienc. adm. financ. segur. soc, 2002, vol.10, no.1, p.13-18. ISSN 1409-1259.

<sup>13</sup> Morones Prieto, Ignacio, *TESIS MEXICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL*, IMSS, México, 1970, p. 69.

independencia, pero que en sentido estricto se estudia y analiza por separado. De igual modo refiere que el derecho a la seguridad social principalmente va dirigido a brindar protección, a los grupos vulnerables, frente a las contingencias, y esto se lograra cuando la capacidad de obtener los medios necesarios para una vida digna se materialice en cada uno de los individuos.<sup>14</sup>

El reconocimiento de dicho principio se le debe tanto a la OIT como a las Naciones Unidas. La OIT en el Preámbulo de su Constitución señala que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales y que es urgente mejorar dichas condiciones. El mejoramiento de dichas condiciones solo podrá ser alcanzado mediante el acceso al derecho a la seguridad social.<sup>15</sup>

La ONU por medio de la adopción de la Declaración Universal de los derechos del hombre de 1948, en su artículo 22 establece que toda persona, en tanto que miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. Por su parte los artículos 23 y 25 de la Declaración

---

<sup>14</sup> Sandra Huenchuan Navarro, *Marco Legal Y de Políticas en Favor de Las Personas Mayores en América Latina*, United Nations Publications, 2004, p. 20.

<sup>15</sup> Sánchez Castañeda Alfredo, Documento de trabajo: *La seguridad social: Principios y valores a defender*, México, 2004, p. 4.

precisan el derecho a la asistencia médica, a la seguridad en caso de enfermedad, de maternidad, de invalidez, de deceso y de vejez. Otro instrumento internacional de la ONU, que resulta importante es el Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales de 1966, que establece en su artículo 9 el derecho de toda persona a la seguridad social, incluidos los seguros sociales.<sup>16</sup>

Para un mejor entendimiento, Navarro Fallas enumera las características principales del Derecho a la Seguridad Social. Consideramos pertinente citarlas en éste trabajo de investigación, dada la importancia deL principio rector de la Seguridad Social:

- a. *Se trata de un derecho inherente a todo ser humano, a su dignidad (sujeto titular del derecho).* La norma reconoce que "*toda persona*", es titular de este derecho fundamental, que ni la sociedad en su conjunto ni el Estado pueden arrebatarse, por el contrario, están obligados a respetarlo, promoverlo, garantizarlo y satisfacerlo. Se le reconoce a la persona por su sola condición de tal, de miembro de la familia humana, por tanto, inherente a su dignidad, a su valor de persona. No tiene ninguna relación con criterio profesional alguno.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 6.



Este no es un derecho del trabajador, es un derecho de todo ser humano.

b. *Es un derecho (subjetivo), no una norma programática.* No es un programa constitucional, ni un principio rector de la política social (independientemente de que también informe la política) cuya única eficacia consiste en que el legislador lo considere para su desarrollo. Estamos frente a un derecho jurídicamente exigible desde la Constitución, aun frente al legislador, por los medios y los mecanismos previstos por el Derecho.

c. *El bien jurídico inherente al derecho es la seguridad.* En efecto, se trata de un derecho a la seguridad de que si le afectan ciertas contingencias encontrará la protección necesaria para enfrentarlas. Se le denomina "seguridad social" por dos motivos: 1) porque esa seguridad se la ofrece la sociedad en su conjunto al individuo; 2) que se trata de una seguridad individual, pero de ella gozan todos, como miembros de la sociedad. La seguridad reposa en la solidaridad.

d. *Se trata de un derecho individual de carácter social.* Se trata de un derecho donde la única forma de satisfacerlo o hacerlo realidad es con el concurso de todos. El bien jurídico se satisface mediante

una responsabilidad compartida, entre el individuo y la sociedad, pero debe quedar muy claro, que sin la solidaridad social es imposible para la gran mayoría satisfacer el bien jurídico de este derecho fundamental.

e. *Es un derecho de naturaleza prestacional.* La seguridad social no supone atender la contingencia en sí misma), sino la necesidad económica que ella produce. Se trata de prestaciones en dinero o en especie, en todo caso acciones positivas del Estado o de los entes públicos competentes.

f. *Las prestaciones pretenden satisfacer una serie de necesidades que se consideran ineludibles para el desarrollo de una vida digna.* El contenido de la prestación debe responder a la dimensión de la necesidad que la contingencia ocasiona.

g. *Es un derecho complejo.* Se denomina derecho complejo a aquel derecho cuyo contenido es un conjunto de derechos. Así tenemos que a lo interno del derecho a la seguridad social existen una serie de derechos, generalmente aunque no exclusivamente, generados por el acaecimiento de cada contingencia: derecho a la atención médica, derecho a la seguridad en el trabajo, derecho a la jubilación, derecho a la salud, etc.

h. *Es un derecho exigible frente al Estado.* El Estado es a quien le corresponde actuar con objetividad los intereses generales o públicos. Si el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, inherente a todo ser humano y que además, sólo es posible satisfacerlo mediante el concurso de todos, entonces, es el Estado, quien está obligado a satisfacerlo, indistintamente de que algunos de esos derechos concretos puedan exigírsele a otros sujetos del ordenamiento jurídico (públicos o privados).<sup>17</sup>

Sentadas las bases de éste podemos señalar que su importancia radica en que al plasmar dicho principio como un derecho, se legitima no solo como garantía irrenunciable, si no además como deber jurídico para aquellos responsables de otorgarlo.

### **Los principios generales de la Seguridad Social**

Una vez analizado el principio rector de la Seguridad Social, que es el Derecho a la Seguridad Social, así como el concepto, alcances y su diferencia con el Derecho de la Seguridad Social, discurrimos oportuno el analizar, y valorar los principios generales de la materia que nos ocupa,

---

<sup>17</sup> Listado obtenido en: Navarro Fallas, *op.cit.*, p.16.

con el objeto de completar nuestro estudio y alcanzar de este modo los objetivos de ésta investigación.

Tomamos en cuenta autores como Néstor de Buen, Navarro Fallas, Armando Grisolia, Molina Ramos, quienes en su mayoría coinciden en el estudio de los principios que hemos decidido analizar: Solidaridad, Universalidad, Subsidiariedad, Responsabilidad del Estado y participación, Integración Social, Unidad de Gestión e Igualdad.

## **Solidaridad**

La palabra solidaridad viene del latín *in-solidum*, que aplicado a su acepción jurídica significa en total, en el todo<sup>18</sup>. La vida social tiene como base el principio de vinculación y dependencia entre sociedad e individuo. De aquí parte toda idea de solidaridad. Junto con la [autoridad](#), la [personalidad](#) y la subsidiariedad la solidaridad es uno de los [principios](#) de la filosofía social. Se entiende por regla general que, sin estos principios, la sociedad no funciona bien ni se encamina hacia su verdadero fin.

Actualmente el término de solidaridad es muy recurrido, sin embargo no es una idea nueva, dado que León Bourgeois, da a la solidaridad un valor jurídico exigible. En tal sentido exigía el pago de los

---

<sup>18</sup> Robledo Santiago, *op.cit.*, p. 331.

impuestos a quienes tenían posibilidad de servir solidariamente a los que nada poseían. Siendo el estado un administrador de los ingresos<sup>19</sup>.

Desde el punto de vista sociológico la solidaridad es la reciprocidad de influencias de los individuos entre sí, mediante la interacción de todo en beneficio de todos<sup>20</sup>. Filosóficamente se cataloga como solidaridad moral reguladora de nuestros actos encaminados hacia el bien común.

Desde el punto de vista jurídico-social “el principio de solidaridad expresa: *“la recíproca vinculación ontológica de los hombres en la realización de sus funciones vitales y culturales, y por consiguiente, su vinculación moral al bien común en la realización de su bien particular esencial como fin determinante de todo el ordenamiento del bien común.”*<sup>21</sup>

De la recíproca vinculación del individuo con la sociedad, se desprende la responsabilidad común *“cada uno ha de responder por el todo del cual forma parte, y el todo ha de responder por cada uno de sus miembros; el interés personal es puesto al servicio de la responsabilidad social con lo cual el cumplimiento de ésta es al mismo tiempo consecución*

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 332.

<sup>20</sup> Añón, María José (coord.), *DERECHO Y SOCIEDAD*, Valencia, editorial Tirant lo Blanch, 1998, p. 701.

<sup>21</sup> Messner, Johannes, *LA CUESTIÓN SOCIAL*, 2ª edición, trad. Por Florentino Pérez, Madrid, Rialp, 1976, p. 372.

*de un interés particular. Como principio de intereses que da cohesión a un grupo.”*<sup>22</sup>

Achinger la define a partir de dos enfoques. Ontológicamente, solidaridad es una vinculación recíproca, éticamente es una responsabilidad mutua.<sup>23</sup> En la Seguridad Social este principio exige una ayuda incondicional al individuo necesitado, así como la acción compensadora en beneficio de los socialmente débiles, por parte de los sectores sociales conscientes de su correlación.

Podemos entonces afirmar que la solidaridad es una relación entre seres humanos, derivada de la justicia, fundamentada en la igualdad, enriquecida por la caridad, en la cual uno de ellos toma por propias las cargas del otro y se responsabiliza junto con éste de dichas cargas.

La solidaridad es el resultado social de un entrelazamiento de servicios mutuos. Es, el ámbito formado por quienes, se entregan en servicio a los demás. Es por ello que el fundamento del principio de la solidaridad es la dignidad de la persona humana. Y es en virtud de este principio que el hombre debe contribuir con sus semejantes al bien común de la sociedad a todos los niveles.

---

<sup>22</sup> Adame Goddard, Jorge, *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*, *op.cit.*, p. 2998.

<sup>23</sup> Hanss Achinger, *LOS SEGUROS SOCIALES*, Madrid, Ediciones Rialp, S.A, 1956, p. 43.

## Universalidad

Desde un punto de vista terminológico, puede entenderse por *universalidad* y unidad dos facetas del mismo fenómeno: la primera, como sentimiento, actitud, conocimiento, estado de conciencia o mundo interior no fragmentado del sujeto. Y la unidad, como la culminación correspondiente a esa percepción global. En efecto: "La unidad, en la vida humana, no constituye un medio para el logro de ciertos fines. Es el medio por el cual llega el hombre a plenitud. La unidad es una meta."<sup>24</sup>

Beveridge (1946) introdujo este principio como "comprensividad en la cobertura de las personas" y lo consideró un instrumento para abolir la pobreza. La Declaración de Filadelfia de 1944 proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos, de ahí la necesidad de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten. Una recomendación de 1944 estableció que el seguro social debería proteger a "todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo." Los convenios 102 de 1952 y

---

<sup>24</sup> López Quintás, A, *LOS JÓVENES FRENTE A UNA SOCIEDAD MANIPULADORA*, Madrid: Ediciones San Pío X, 1991, p.65.

128-130 de 1967 fijaron coberturas mínimas de las personas para cada una de las contingencias, incluyendo las prestaciones monetarias.<sup>25</sup>

Cuando hablamos de universalidad, como principio social, nos referimos al derecho de cobertura de los servicios en la seguridad social, que debe extenderse a todos los individuos y grupos que integran a la sociedad, sin excepción.<sup>26</sup> No significa que todos tengan derecho a todas las prestaciones. No significa que cualquier persona tenga derecho a cualquier prestación. Significa que el Estado tiene que garantizar a aquellos que se encuentren en situación de necesidad, algún tipo de protección, que tendrá que ser igual para todos los ciudadanos que estén en el mismo contexto.

Hablar de universalidad implica que el Estado debe cubrir de seguridad social a través de sus prestaciones y servicios a toda su población. La universalidad como principio de la seguridad social, pretende la atención a todos los individuos, dado que, es objetivo supremo de ésta el bienestar individual y colectivo.

---

<sup>25</sup> Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Revista Financiamiento del Desarrollo, Series CEPAL, No. 144, Marzo 2004, p.14, <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/15404/P15404.xml&xsl=/ues/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

<sup>26</sup> Grisolia, Armando, *op.cit.*, p. 929.



## Subsidiariedad

Al respecto la Doctrina Socialcristiana ha establecido que una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de su autonomía y, en consecuencia, del pleno ejercicio de sus competencias, sino que, por el contrario, su función, en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerle, ayudarle a conseguir sus objetivos y coordinar su acción con la de los demás componentes del cuerpo social a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos. Es decir, la sociedad debe dejar a las personas o los grupos que la componen todo lo que ellos puedan realizar responsable y eficazmente.<sup>27</sup>

Igualmente, defiende la responsabilidad de los colectivos de orden inferior a colaborar en el sostenimiento y consecución de los objetivos de las estructuras de orden superior. Por otra parte, implica la obligación para la sociedad de que, en el caso de no existir las personas o grupos para realizar determinada actividad necesaria, asumirá la tarea y suplirá su falta, pero sólo transitoriamente en función de su obligación de promover

---

<sup>27</sup> Moncada Lorenzo, A., [\*El Principio de Subsidiariedad del Estado y el Régimen Jurídico Administrativo\*](#), Madrid :Instituto editorial, REUS,1962, p. 18.

la existencia de las personas o grupos que sean idóneos para dicha actividad.

Aplicado este principio al Estado, podemos decir que el Estado no debe realizar lo que puedan hacer las personas o los organismos intermedios, salvo por supletoriedad y con carácter promocional.

Es importante reseñar que el principio de subsidiariedad no se refiere solamente al reparto de competencias entre los diferentes niveles jerárquicos y/o funcionales de una estructura social sino que constituye la expresión de un determinado concepto participativo de todos los grupos de dicha estructura en la vida de la misma. La subsidiariedad supone, en primer término, reconocimiento de la autonomía de cada colectivo de la estructura para establecer sus objetivos y decidir los procesos con que intentar alcanzarlos, pero también implica diálogo y participación de todos los miembros (individuales y colectivos) del grupo social en la definición de los objetivos globales, en el diseño de las estrategias para conseguirlos, en su ejecución y en su evaluación así como el respeto de los instrumentos de autorregulación y correglamentación.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Laboa, Juan, *Solidaridad y Subsidiariedad en la Sociedad Española*, Universidad Pontificia Comillas: Madrid, Fundación Honrad Adenauer, 1993, p. 22.

Este principio, de necesaria aplicación en la política social, tiene por objeto el reparto y la limitación de las competencias para la ordenación de los grupos sociales. Además, ordena las relaciones de las sociedades intermedias.

El principio de subsidiariedad tiene su vigencia y aplicación en la vinculación y responsabilidad solidarias inclinada al problema de la relación exacta entre el individuo y los diferentes grupos sociales. Se manifiesta diciendo que el primer responsable de la seguridad social es el individuo y que el Estado solo intervendrá cuando aquél haya agotado sus instancias personales de solidaridad.<sup>29</sup>

De acuerdo con Achinger la interpretación correcta de este principio debe ser entendida a partir de dos consideraciones:

- a) En primer lugar la subsidiariedad implica respeto, exclusión y delimitación a la autonomía del individuo, o de los grupos sociales más débiles. Es decir que la capacidad del individuo no puede ser limitada o absorbida por los grupos sociales más fuertes.
- b) En segundo lugar se refiere a la ayuda que se presta de arriba hacia abajo. Es decir aquella intervención asistencial y

---

<sup>29</sup> Molina Ramos, G., *op.cit.*, p. 29.

supletoria a favor de los grupos sociales vulnerables, la cual podrá ser otorgada de dos formas: Aquella fundamental y permanente que subsidia por obligación a los desprotegidos y, aquella que se presta de manera supletoria o circunstancial en casos extremos.<sup>30</sup>

El principio de subsidiariedad se basa en el máximo respeto al derecho de la libre determinación (entendido en el sentido más amplio) de todos y cada uno de los miembros de una estructura social y, a su vez, es el fundamento sobre el que se sustenta todo el edificio de esa dinámica de interacción social que denominamos democracia participativa.<sup>31</sup>

Este principio genera el equilibrio entre equidad y solidaridad en la financiación y en la protección.

## **Responsabilidad del Estado y participación**

El Estado en sentido amplio encuentra su razón de ser, y la legitimidad de su actuar, en el respeto, realización y satisfacción de los

---

<sup>30</sup> Achinger, *op.cit.*, pp. 47-48.

<sup>31</sup> Calvani, A, *Naturaleza y Fines de las Sociedades Intermedias*. En *Apuntes para la Formación Política*. Vol. I, Caracas, IFEDEC, 1982, pp. 358-361, <http://democraciaparticipativa.net/documentos/PrincipioSubsidiariedad.htm>

derechos fundamentales en general y del derecho a la seguridad social en particular. En síntesis el Estado cumple una función instrumental.<sup>32</sup>

Sánchez Castañeda sostiene que éste principio se encuentra respaldado por normas de carácter internacional, en el sentido de que: El artículo 72 de la Convención 102 de la OIT establece respecto a la participación de las personas protegidas, que cuando la administración no está asegurada por una institución reglamentada por las autoridades públicas, o por un departamento gubernamental responsable ante el parlamento, los representantes de las personas protegidas deben participar en la administración o estar asociados y contar con poder facultativo en condiciones establecidas por el legislador nacional, se puede también contar con la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas.<sup>33</sup>

El Estado cumple con diversas funciones en materia de Seguridad Social, entre ellas podemos mencionar las tres más importantes: La función reguladora mediante normas de carácter público, vinculantes y disponibles a todos los ciudadanos. La función gestora, dado que el estado gestiona directamente el otorgamiento del servicio así como de las

---

<sup>32</sup> Navarro Fallas, Román A, *Op.cit.*, p.14.

<sup>33</sup> Sánchez Castañeda, *Op.cit.*, p.10.

prestaciones. Y por último una función contralora, que generalmente se hace por organismos independientes, reguladores de carácter público.

La responsabilidad del Estado en materia de Seguridad Social se centra básicamente en los siguientes puntos:

- a) El Estado siempre debe dirigirse cumpliendo el principio de legalidad.
- b) El Estado debe desarrollar los sistemas, programas, organizaciones y acciones, necesarias para extender la cobertura al 100% de la población
- c) El Estado debe velar por garantizar a toda la población, pero especialmente a los más pobres o de escasos recursos, de manera solidaria, una cobertura mínimamente digna, que no deje al descubierto contingencias que lo llevarían o lo colocarían en un situación de inseguridad ante la vida.
- d) El Estado debe redistribuir la riqueza, producto de la cooperación social, de manera solidaria con los más pobres y necesitados.
- e) Eficiencia y eficacia, la cual exige que la administración de los recursos y fondos de la seguridad social debe hacerse de la manera

más eficiente posible y las prestaciones, dinerarias o en especie, como los servicios de salud, sean eficaces: oportunas, de calidad y suficientes o idóneas para impactar en la necesidad real de la persona.<sup>34</sup>

## **Integración social**

Como Integración se entiende aquel proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas que se encuentran en un sistema marginal, a participar del nivel mínimo de bienestar socio-vital alcanzado en un determinado país.<sup>35</sup>

Mas específicamente la integralidad es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender las contingencias amparadas en la ley.

La noción de Integración Social puede encontrarse en los trabajos de Durkheim, que instala la discusión en torno al modo en que las sociedades modernas producen y mantienen el orden social. Básicamente

---

<sup>34</sup> Navarro Fallas, *op.cit.* p.17.

<sup>35</sup> INTEGRACIÓN SOCIAL, Enciclopedia en Carta, *op.cit.*

en el trabajo de Durkheim, la integración social hace referencia a los medios y modos de organización y regulación de la sociedad; partiendo de una concepción que define a la sociedad como un sistema de orden, que incluye el complejo de normas reguladoras. Así la Integración Social, es una consecuencia de la incorporación de normas y orden social, y en su reverso, se puede ver a "una sociedad con carencia de normas en un estado de Desintegración Social."<sup>36</sup>

Otras definiciones que tocan el tema de la Integración Social comprenden a ésta como "un proceso social donde diversos elementos tienden a coordinar en un todo unificado y homogéneo."<sup>37</sup> También se ha comprendido como un sinónimo de "interdependencia dentro de un sistema funcional que mantiene lo diverso en unidad, orden y coherencia en un cierto tiempo y espacio."<sup>38</sup> Otra definición apela a "la reunión de personas o grupos aislados, que forman una unidad o unión social, donde la adherencia puede ser consensual o arbitraria."<sup>39</sup>

De este modo se puede decir que la Integración Social es vista como un fin en la medida que reporta un cierto orden societario, pero

---

<sup>36</sup> Alpert, Harry, *DURKHEIM*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p.87.

<sup>37</sup> Pratt, Henry, *DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 145.

<sup>38</sup> Scioveletto, *DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA*, Paulinas, México, 1986, p. 98.

<sup>39</sup> Schoeck, Helmut, *DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA*, Herder, México, 1985, p. 345.



también es vista como un camino, por el cual transitan los sujetos para incorporarse a tal estructura. En este sentido la Integración social requiere de la capacidad de vincular individuo y sociedad en uno solo. Es decir, "la integración es un producto del proceso de vinculación social, en sus diferentes planos."<sup>40</sup>

Por ende, cuando existe un proceso de ruptura o debilitamiento de los vínculos sociales nos enfrentamos a una estructura en desintegración social, o lo que es lo mismo, a la exclusión social de los sujetos respecto de la sociedad.

En la actualidad la discusión se centra en el uso de conceptos como "desintegración", entendiéndolo como sinónimo de "exclusión", el cual adquiere diversas connotaciones, o sea, se dice que "la exclusión es polisémica," y "que tiene múltiples significados."<sup>41</sup> Tales significados aluden una variedad de factores económicos, políticos, y sociales, los cuales afectan, concretamente, la desventaja social de los sujetos.

---

<sup>40</sup> [Jaime Alfaro Inzunza](http://www.psicologiacientifica.com/publicaciones/biblioteca/articulos/ar-jaime_alfaro02.htm), Ximena Báez Tuñon, *La Integración Social Como Modelo Teórico Metodológico Para La Observación De Programas Sociales*, Universidad Diego Portales ,Chile, psicologiacientifica.com © 2004,

<sup>41</sup> Silver, Hilary , *LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y SOLIDARIDAD SOCIAL: TRES PARADIGMAS*, Revista Internacional del Trabajo, Vol 113, núm 5-6 OIT, 1994.

Respecto de los factores económicos, políticos y sociales podemos afirmar que: En lo económico se sitúa el problema de acceder a los medios necesarios para participar en el intercambio productivo. En lo político, el punto central considera "la desigualdad de derechos entre los miembros de una sociedad". Luego, en la dimensión sociocultural, la exclusión está referida a: "primero, la precariedad o ausencia en la participación de personas en redes sociales, segundo, la precariedad de la relación entre individuos e instituciones sociales, y tercero, la ruptura entre ciertas personas o grupos con la cultura de la sociedad."<sup>42</sup>

De este modo la Exclusión Social comprende tanto "la denegación de los derechos sociales como las privaciones materiales. Consiguientemente, abarca no sólo la falta de acceso de bienes y servicios, vinculada con la pobreza, y la insatisfacción de las necesidades básicas, sino también con la exclusión de la seguridad, la justicia, la representación y la ciudadanía."<sup>43</sup>

Esto quiere decir en definitiva que la Integración social incorporará no sólo los planos de oportunidad y acceso a la estructura económico-

---

<sup>42</sup> de los Rios, Danae "LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE", Mimeo, OIT, 1995, p. 115.

<sup>43</sup> OIT, "La Exclusión Social en América Latina" OIT, 1995, p. 26.

social, sino que también considera el intercambio que realiza el individuo con su entorno simbólico y cultural.

### **Unidad de gestión**

Este principio nos indica que la Seguridad Social debe ser, en todo momento, regulada por una legislación única y organizada, del mismo modo debe ser ejecutada por estructuras financieras y administrativas únicas y debidamente organizadas.

El principio de Unidad de Gestión pretende lograr la administración y aprovechamiento común de los diversos subsistemas, lo que trae como resultado dificultades de organización, debido a la amplia gama de clasificados que la seguridad social contempla (militares, burócratas, etcétera).

El plan Beveridge estipuló la unificación administrativa, a fin de promover la eficiencia y reducir los costos. El sistema público sería menos costoso que el seguro voluntario privado, debido a economías de escala, su carácter no lucrativo y el entrenamiento de personal técnico y especializado en la seguridad social. Un Fondo de Seguro Social recaudaría todas las cotizaciones, y tramitaría y pagaría todas las prestaciones; mientras que los tres programas serían administrados y supervisados por el Ministerio de Seguridad Social a fin de que hubiese

una política única y coordinada. La unidad no necesariamente implicaría centralización, así el sistema sería descentralizado a través de agencias locales cercano a los asegurados y que conociesen sus necesidades.<sup>44</sup>

Debido a la diversidad económica, social y política de los países miembros, la OIT decidió, cuando se estaba redactando el convenio 102, que no era aconsejable recomendar un modelo único y uniforme de la administración de la seguridad social, ya que existían modelos muy diversos. No obstante, el convenio estableció el principio de responsabilidad del Estado y la OIT actualmente observa que en los países con cobertura casi universal es común encontrar una institución única a cargo de todas las funciones del sistema. También es habitual que un ministerio central sea responsable de la política de seguridad social, ya sea el de trabajo o servicios sociales o específicamente uno de seguridad social. La OIT reconoce que los ideales de una administración eficaz, eficiente y de bajo costo no siempre se cumplen en la práctica.<sup>45</sup>

La Conferencia de 2001 declaró que “los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores

---

<sup>44</sup> Beveridge William, Henry, *PLAN BEVERIDGE*, México, Minerva, 1943, p. 44.

<sup>45</sup> Greber, Pierre-Yves, *An Operational Framework: The Guiding Principles of Social Security*. Ginebra: OIT, Social Security Department, 2001, p.135.

sociales”. Ratificó la participación eficaz y con un papel importante de dichos interlocutores en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos (trabajadores y empleadores) o tripartitos (los anteriores más el gobierno) de gestión de la seguridad social. Identificó la mejora del gobierno y la administración de la seguridad social como temas prioritarios en la investigación, reuniones de expertos y cooperación técnica. Por último recomendó el diálogo social de los tres sectores con el fin de generar consenso social y voluntad política para actuar, especialmente cuando se debata una reforma del sistema.<sup>46</sup>

La unidad en la gestión de la seguridad social podría ahorrar recursos ya que: eliminaría la multiplicidad de programas con diversas administraciones; unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pagos; consolidaría instalaciones, equipo y personal; establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación; facilitaría el acceso del asegurado y la transferencia de sus cotizaciones al cambiar de empleo, y eliminaría los conflictos de jurisdicción entre entes diversos. Pero la tendencia a la unidad de la seguridad social fue obstaculizada por el desarrollo histórico

---

<sup>46</sup> Solís Soberón, Fernando, *Los Sistemas De Pensiones En México: La Agenda Pendiente*, en *Una Agenda para las Finanzas Públicas en México*, Arturo M. Fernández, México, 2001, Impresora Aldina S.A, pp. 187-293.

paulatino de programas que cubrían a diversos grupos de asegurados los cuales resistieron la integración.<sup>47</sup>

## **Igualdad**

La idea de igualdad ha sido una exigencia ética fundamental, tema de estudio y preocupación de la dogmática jurídica y la filosofía del derecho. La igualdad puede ser considerada como una norma, como un juicio valorativo, o como un simple termino calificativo, sin embargo nosotros consideramos a la igualdad como un principio, puesto que la igualdad como principio *“marca el criterio que rige la conducta a seguir en determinadas situaciones y permea el ordenamiento jurídico en su conjunto cuando unifica a los sujetos en la titularidad de aquellos derechos que se ha concebido sean fundamentales: el derecho a la vida a los derechos de libertad y de los derechos políticos a los sociales.”*<sup>48</sup>

La igualdad significa correspondencia entre un grupo de diferentes objetos, personas, procesos o circunstancias que tienen las mismas cualidades en por lo menos algún aspecto.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Mesa Lago, *Op.cit.*, p.20.

<sup>48</sup> Pérez Portilla, Karla, *Principio de Igualdad Alcances y Perspectivas*, IIJ, UNAM, México, 2005, p. 15.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 5.

El principio de igualdad dentro del mundo del derecho, es considerado desde dos puntos de vista fundamentales; el primero como un ideal igualitario, el segundo como un principio de justicia. Ambos son sustentados en la garantía de igualdad constitucional.

El establecimiento de premisas trascendentales como “la igualdad ante la ley” marcaron las primeras manifestaciones de éste principio con implicaciones jurídicas. Dicha premisa se funda en la asignación de los mismos derechos para todos sin distinción alguna y la exigencia de la generalidad de la ley.

Algunos autores reconocen al principio de igualdad como el principio supremo de la justicia social, y lo conciben como la realización de las aspiraciones del hombre en donde son eliminadas las discriminaciones arbitrarias en situaciones objetivamente similares.<sup>50</sup>

Podemos afirmar que estamos en presencia del principio de igualdad siempre que en una nación no exista cualquier tipo de discriminación basada en raza, sexo, idioma, religión, política, nacionalidad, propiedad, ingreso, o cualquier otra causa. La OIT considera

---

<sup>50</sup> Vázquez Vialard , Antonio, *Derecho Del Trabajo Y De La Seguridad Social*, tomo 2, Astrea, Buenos Aires, 1996, p. 619.

que la “igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social”.<sup>51</sup> Así el principio de igualdad fundado en la no discriminación se identifica en la protección de grupos vulnerables, otorgando al mismo tiempo no solo la garantía de igualdad, sino además el derecho a la no discriminación.

El requerimiento de igualdad no significa “lo mismo para todos”. Significa, por un lado, que los iguales deben ser tratados igual, y por el otro que los desiguales deben ser tratados tomando en cuenta sus diferencias relevantes. La consecuencia de este principio serán la imparcialidad y la exigencia de reglas fijas.<sup>52</sup>

Podemos entonces decir que el principio de igualdad se vincula directamente con la seguridad social en el sentido de que en todo momento ésta se obliga a brindar igual cobertura a todos los individuos, con la única condición de encontrarse en igualdad de circunstancias. Esto lo traducimos en atención médica, hospitalaria y de medicamentos, prevención, y demás servicios otorgados por la seguridad social.

Un sistema de seguridad social es igualitario cuando proporciona beneficios del mismo monto absoluto a todos los individuos, independientemente de cualquier característica de los mismos, en

---

<sup>51</sup> Greber, *Op.cit.*, p. 19.

<sup>52</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, p. 1612.



particular en forma autónoma de su contribución al financiamiento del conjunto del sistema.

De este modo el principio de igualdad tiene como premisa sustancial la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas, en especial de los grupos vulnerables. Así en la medida que dicha premisa se obtiene, del mismo modo se obtendrá la realización de los fines sociales y de la seguridad social, el bienestar de todos los individuos.

## CONCLUSIONES

- A.** Durante prácticamente todo el siglo XIX, en los países europeos, se produjeron constantes movimientos y luchas sociales, emprendidas por el proletariado, en aras de obtener normas de protección social, que respondieran a las demandas mínimas de dignidad de la clase trabajadora. Trayendo como consecuencia la promulgación de las primeras leyes de protección social, así como la creación de políticas sociales que sentaran el antecedente mundial de protección hacia los grupos vulnerables.
- B.** Respecto a la evolución de la Seguridad Social en México podemos asegurar que, la lucha revolucionaria de 1910 y su producto social fundamental, la Constitución Política Mexicana, permitieron delimitar el proyecto económico y social del país. Dado que con el nacimiento de nuestra carta magna, sale también a la luz la Institución mas importante de protección social, la Seguridad Social.
- C.** La Seguridad Social es un medio que busca proteger al individuo de las contingencias de la vida. Esto lo logra: promoviendo su bienestar, incrementando su calidad de vida, fortaleciendo su seguridad personal, y generando las condiciones necesarias para obtener de manera equitativa y solidaria una distribución de la

- riqueza que garantice tanto la superación de la pobreza, como un equilibrio económico-social mediante la participación activa tanto del Estado como de la colectividad.
- D.** Para atacar los rezagos sociales y atender de manera eficaz a las demandas de los grupos vulnerables de una sociedad, es necesario establecer, de manera conjunta, una política social y económica con objetivos claros de equidad, que distribuya los recursos de manera ética y responsable, y establezca las instituciones necesarias que ataquen las causas que dan origen a la inestabilidad social.
  - E.** La descripción, análisis y estudio sustancial de los principios y fundamentos de la seguridad social nos ha permitido discernir la existencia de un marco normativo así como de una estructura institucional derivada de los mismos.
  - F.** Es indispensable que los sistemas de Seguridad Social logren mejoras en la gestión que permitan, mediante ganancias de eficiencia, hacer frente y fortalecer la atención primaria en salud, a modo de prevenir enfermedades que en su etapa curativa son más costosas que su prevención.
  - G.** El Derecho a la Seguridad Social, como principio rector de ésta, es el pilar de toda instrumentación social, dado que es un derecho

fundamental inherente a todo ser humano logra que solo a través de él se hagan valer las garantías mínimas de dignidad humana.

- H. El derecho a la salud es un derecho universal que se fundamenta en la solidaridad nacional. La responsabilidad del Estado, y el carácter equitativo convergen hacia una institución de mecanismos que se constituyen y manifiestan mediante la actuación de derechos reconocidos.
  
- I. Podemos hablar que un sistema de Seguridad Social es equitativo cuando trata a todos los individuos por igual en términos de la relación entre prestaciones y contribuciones; hablamos de un sistema igualitario cuando proporciona beneficios del mismo monto absoluto a todos los individuos; será solidario si la financiación de sus prestaciones implica una transferencia de riqueza, entre individuos, dicha transferencia ocurre desde individuos más ricos hacia individuos más pobres. Afirmamos también que un sistema de salud se regirá por el principio de universalidad siempre que todos los habitantes, sin excepciones ante la misma circunstancia o contingencia, reciban igual cobertura. Por su parte la Participación, la Subsidiariedad y la Unidad de Gestión van de la mano, siempre que suponen la implantación de un sistema de manera tal que toda institución estatal, paraestatal o privada, que actúe en el campo de

- la previsión social debe hacerlo bajo una cierta coordinación para evitar desperdicios y duplicaciones de recursos humanos y materiales.
- J.** La Seguridad Social debe cubrir al ser humano contra todos los riesgos a que se expone en la vida y en el trabajo. Es un instrumento de justicia social que debe basarse en la universalidad, la solidaridad, la igualdad, la integridad, la participación y responsabilidad del Estado. Es, finalmente, un derecho humano que debe ser disfrutado por todos y todas, en todos los sectores.
- K.** El haber establecido las bases y principios en los cuales nuestro régimen de seguridad social se funda ha contribuido al entendimiento teórico práctico respecto de la sistematización de éste. Podemos ahora discernir que el funcionamiento de nuestro sistema debe estar basado, en gran medida, en tales principios y fundamentos, atendiendo siempre al derecho de la seguridad social como un derecho mínimo de dignidad humana.
- L.** Independientemente del devenir económico y social de un país determinado, en éste caso México, es imprescindible tomar siempre en consideración los principios de la Seguridad Social, ya que nos recuerdan insistente y permanentemente que el mejoramiento de la

condición humana puede alcanzarse a través del derecho de todo ser humano a la Seguridad Social.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- Almansa Pastor, José M., *DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Tecnos, México, 1991.
- Alpert, Harry, *DURKHEIM*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Álvarez del Castillo, Enrique, *EL DERECHO SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES MEXICANOS*, Porrúa, México, 1982.
- Añón, María José (coord.), *DERECHO Y SOCIEDAD*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1998.
- Argente del Castillo, Baldomero, de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, "*La Justicia Común y la Social*", Fomento de Cultura, Valencia, España, 1962.
- Baéz Martínez, Roberto, *DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Trillas, México, 1991.
- Basurto Jorge, *EL PROLETARIADO INDUSTRIAL EN MÉXICO (1850-1930)* UNAM, México, 1981.
- Beveridge William, Henry, *PLAN BEVERIDGE*, Minerva, México, 1943.
- Boulding Kennet, E, *JUSTICIA SOCIAL*, México, Libros Mexicanos Unidos, 1965.

- Briceño Ruiz, Alberto, *DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES*, México, Harla, 1990.
- Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, número 1709-I, jueves 10 de marzo de 2005.
- Carrillo Prieto Ignacio, *DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Colección *Panorama Del Derecho Mexicano*, UNAM, Mc. Graw Hill, México, 1997
- De Buen Lozano Néstor, Emilio Morgado Valenzuela, coordinadores *INSTITUCIONES DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, México, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- De Buen Néstor, *RAZON DE ESTADO Y JUSTICIA SOCIAL*, México, Porrúa1991.
- De los Rios, Danae "*LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE*", Mimeo, OIT, 1995.
- F. Netter; *LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPIOS*; Colección de Salud y Seguridad Social, Serie Manuales Básicos y Estudios, México, 1982.
- Francisco de Ferrari, *LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1972.



- García Oviedo, Carlos, *TRATADO ELEMENTAL DEL DERECHO SOCIAL*”, EPESP, Madrid, 1954
- Gates Hill, *CAMINO AL FUTURO*, México, Mac Graw Hill, 1996
- Gonzáles de la Vega, René, *JUSTICIA E IDEOLOGÍA*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2005.
- Greber, Pierre-Yves, *An Operational Framework: The Guiding Principles of Social Security*, OIT, Social Security Department, Ginebra, Suiza, 2001.
- Grisolia Julio A-, *DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, 8ª ed, De Palma, Buenos Aires, 2003.
- Hanss Achinger, *LOS SEGUROS SOCIALES*, Ediciones Rialp, S.A, Madrid, 1956.
- Humeres Noguera, Héctor, *DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2000.
- Kelsen, Hans, *¿QUÉ ES LA JUSTICIA?*, Series Clásicos breves, México, D.F, Greca, 1997.
- Laboa, Juan, *Solidaridad y Subsidiariedad en la Sociedad Española*, Universidad Pontificia Comillas: Madrid, Fundación Honrad Adenauer, 1993.
- Lamas Adolfo, *SEGURIDAD SOCIAL EN LA NUEVA ESPAÑA*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, UNAM, 1964.

- López Quintás, A, *LOS JÓVENES FRENTE A UNA SOCIEDAD MANIPULADORA*, Ediciones San Pío X, Madrid, 1991.
- Martínez Delgado, José, Tesis de licenciatura: *PROYECCIÓN HISTÓRICA DE LAS DECLARACIONES DE LOS DERECHOS SOCIALES*, UNAM, México, 1948.
- Meléndez George, León Magno, *INTRODUCCIÓN AL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, México, Universidad Autónoma de Puebla, 2004.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *EL DERECHO SOCIAL*, Porrúa, México,, 1980.
- Messner, Johanes, *LA CUESTIÓN SOCIAL*, 2ª edición, trad. Por Florentino Pérez, Madrid, Rialp, 1976.
- Moncada Lorenzo, A., [\*el Principio De Subsidiariedad Del Estado Y El Régimen Jurídico Administrativo\*](#), Instituto editorial Reus, Madrid, [1962.](#)
- Morones Prieto, Ignacio, *TESIS MEXICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL*, IMSS, México, 1970.
- Netter, Francis, *LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPIOS*, México, IMSS, 1982.
- Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, *INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL*, España, OIT, 1984.

- Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, *INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL*, México, Alfa Omega, 1992.
- Pérez Portilla, Karla, *Principio de Igualdad Alcances y Perspectivas*, IJ, UNAM, México, 2005.
- Pinto Santa Cruz, Anibal, *ASPECTOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO*, Ilpes. Ser.d-9, México.
- Piza Escalante Rodolfo; *DERECHO Y DERECHOS HUMANOS*, Conferencia impartida el 6 de septiembre de 1984, en el Segundo Curso Interdisciplinario sobre Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Podetti Humberto, *POLÍTICA SOCIAL*, Buenos Aires, Astrea, 1982.
- Pratt, Henry, *DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Rendón Vázquez Jorge, *DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Lima, Tarpuy, 1992.
- Robledo Edgar, *EPISTOLARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Primera Edición, México, 1976.
- Robledo Santiago Edgar, *EPISTOLARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, 1ª edición, México, 1976

- Robledo, Santiago, *REVOLUCIÓN MEXICANA Y SEGURIDAD SOCIAL*, Biblioteca para los Trabajadores del Estado Mexicano, México, 1975.
- Rousseau Jean-Jaques, [\*El Contrato Social, o Principios de Derecho Político; Discurso Sobre las Ciencias y las Artes ; Discurso Sobre el Origen de la Desigualdad\*](#), Porrúa, México, 1992
- Ruiz Moreno, Ángel G; *NUEVO DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Editorial Porrúa, México,, 1997.
- Sánchez Castañeda Alfredo, Documento de trabajo: *La seguridad social: Principios y valores a defender*, México, 2004.
- Sánchez Castañeda, Alfredo, *TENDENCIAS DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*. Documento de trabajo, México, 2004.
- Sandra Huenchuan Navarro, *Marco Legal Y de Políticas en Favor de Las Personas Mayores en América Latina*, United Nations Publications, 2004.
- Solís Soberón, Fernando, *Los Sistemas De Pensiones En México: La Agenda Pendiente*, en Una Agenda para las Finanzas Públicas en México, Arturo M. Fernández, Impresora Aldina S.A, México, 2001.
- Tena Suck, Rafael, *DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, México, PAC, 1987.

- Trueba Urbina, Alberto, *DERECHO SOCIAL MEXICANO*, Porrúa, México, 1978.
- Trueba Urbina, Alberto, *LA NUEVA LEGISLACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO*, México, UNAM, 1977.
- Vázquez Vialard , Antonio, *Derecho Del Trabajo Y De La Seguridad Social*, tomo 2, Astrea, Buenos Aires, 1996.

## **HEMEROGRAFÍA**

- Silver, Hilary , *LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y SOLIDARIDAD SOCIAL: TRES PARADIGMAS*, Revista Internacional del Trabajo, Vol 113, núm 5-6 OIT, 1994.

## **OTRAS FUENTES**

- Aguirre Farias, Francisco Miguel, Rumbo a un sistema nacional de pensiones, STPS. Documento de Trabajo. Taller sobre previsión social en México, STPS, 10 y 11 de diciembre de 2004.
- Calvani, A, *Naturaleza y Fines de las Sociedades Intermedias*. En *Apuntes para la Formación Política*. Vol. I, Caracas, IFEDEC, 1982.
- Escutia Aguilar, Sandra, *SEGURIDAD SOCIAL NUEVAS REALIDADES JURIDICAS*, Tesis de Licenciatura, Universidad Latina, México, 2001.

## **DICCIONARIOS**

- Instituto de Investigaciones Jurídicas *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Porrúa, México, 1987.
- Schoeck, Helmut, *DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA*, Herder, México, 1985.
- Scioveletto, *DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA*, Paulinas, México, 1986.

## **LEGISLACION**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- *Ley del Seguro Social*.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México.
- Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

## **PÁGINAS DE INTERNET**

- [www.rae.es](http://www.rae.es)
- [www.naya.org.ar](http://www.naya.org.ar)

- *Enciclopedia Microsoft® Encarta®*, Online 2006,  
<http://es.encarta.msn.com> © 1997-2006 Microsoft Corporation
- [www.confe-coop.org.mx/coopmex](http://www.confe-coop.org.mx/coopmex)
- [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- [Jaime Alfaro Inzunza](#), Ximena Báez Tuñón, *La Integración Social Como Modelo Teórico Metodológico Para La Observación De Programas Sociales*, Universidad Diego Portales ,Chile,  
[psicologiacientifica.com](http://www.psicologiacientifica.com) © 2004,  
[http://www.psicologiacientifica.com/publicaciones/biblioteca/articulos/ar-jaime\\_alfaro02.htm](http://www.psicologiacientifica.com/publicaciones/biblioteca/articulos/ar-jaime_alfaro02.htm)