

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA SEGURIDAD SOCIAL
ESTUDIO INTEGRAL DEL SISTEMA MEXICANO

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

JESUS LLANOS MONTIEL



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi Padre

LIC. JUVENTINO LLANOS RODRIGUEZ

Güfa infatigable de mi camino y cuya vida
fué una constante lucha para procurar que
la nuestra fuera mejor.

A mi Madre

SRA. SIMONA MONTIEL VDA. DE LLANOS

Fuente de amor, bondad y comprensión.

A mis Hermanos

MA. DE LA LUZ,
MA. DEL CARMEN,
RODOLFO,
JOSE LUIS,

a quienes deseo lo mejor de la vida,

Con especial afecto a mi Tío
SR. ALFONSO IZAGUIRRE RODRIGUEZ
símbolo de cariño y solidaridad familiar.

A mis Tíos

SR. PORFIRIO MONTIEL
SR. AGUSTIN MONTIEL
SRA. CARMEN MONTIEL DE RIOS
SRA. ANGELA MONTIEL DE SOLANA

A

EUGENIA

Esperando que esto sea un paso
más para lograr nuestra
felicidad.

En reconocimiento

AL SR. LIC. RICARDO GARCIA SAINZ

Brillante Administrador de la Seguridad Social Mexicana;
guía de los valores humanistas en el logro de los objetivos
de la doctrina y mística institucional.

AL SR. LIC. SERGIO ALARDIN AZUARA

Como un tributo al amigo sincero
e imponderable representante de
los más altos valores humanos.

A mis amigos

LIC. ROMAN HERNANDEZ CAÑEZ

LIC. ROBERTO MARTINEZ CARBAJAL

LIC. CARLOS QUINTERO GONZALEZ

AL

SR. ING. ROMAN HERNANDEZ PALACIOS

A los Señores

DR. ALBERTO TRUEBA URBINA Y LIC. JOSE DAVALOS MORALES

el más profundo y sincero agradecimiento por sus atinados
consejos e inestimable orientación, que hicieron posible
la realización de este estudio.

A LA

UNIVERSIDAD

NACIONAL

AUTONOMA

DE MEXICO

I N D I C E G E N E R A L

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO SOCIAL

	Pag.
I- 1.- Fundamentos filosóficos del Derecho Social.....	2
I- 2.- Realizaciones del derecho social en el campo jurídico.....	34
Bibliografía.....	44

C A P I T U L O II

LA SEGURIDAD SOCIAL

II- 1.- Concepto y alcance.....	46
II- 2.- El contenido de la Seguridad Social.....	51
II- 3.- Alcance y Método.....	54
II- 4.- Planes de acción básica y principios.....	59
II- 5.- El Estado y el individuo.....	61
II- 6.- Beneficios fijos, variables o uniformes.....	66
II- 7.- Contribuciones.....	76
II- 8.- Asistencia Pública.....	78
II- 9.- Beneficios.....	84
II-10.- Necesidades de coordinación.....	86
Bibliografía.....	88

C A P I T U L O III

EL SEGURO SOCIAL

III- 1.- Concepto.....	90
III- 2.- Comparaciones con el seguro privado.....	92
III- 3.- Contribuciones e impuestos.....	96
III- 4.- Contribuciones de los trabajadores.....	98
III- 5.- Contribuciones de los patronos.....	102
III- 6.- Contribución de las autoridades públicas.....	104
III- 7.- Seguro de vejez y jubilación.....	109

	Pag.
III- 8.- Edad cronológica y biológica.....	112
III- 9.- Disposiciones en favor de la vejez.....	116
III-10.- Edad para las pensiones en la Seguridad Social	119
III-11.- Beneficios.....	129
III-12.- Método de financiación.....	133
III-13.- Pensiones privadas.....	139
III-14.- Servicios de beneficencia para los ancianos...	144
III-15.- Subsidios o bonificaciones familiares.....	148
III-16.- Evolución de las bonificaciones familiares....	152
III-17.- Las bonificaciones estatales.....	159
III-18.- La salud.....	162
III-19.- Prioridades.....	165
III-20.- El seguro de los ingresos en efectivo.....	168
III-21.- Atención Médica.....	170
III-22.- Algunos problemas de la profesión médica.....	173
III-23.- Algunas consideraciones finales.....	178
III-24.- Otras contingencias.....	183
III-25.- El seguro de desocupación.....	185
III-26.- Indemnización para los obreros.....	194
III-27.- Incapacidades por largo tiempo.....	207
III-28.- Las viudas y los huérfanos.....	208
III-29.- La maternidad.....	210
III-30.- Generalidades.....	211
Bibliografía.....	212

C A P I T U L O I V

EL SEGURO SOCIAL MEXICANO

IV- 1.- Breves datos históricos.....	216
IV- 2.- La Ley del Seguro Social.....	227
IV- 3.- Los salarios.....	238
IV- 4.- Seguro de riesgos profesionales.....	241
IV- 5.- Seguro de enfermedades no profesionales.....	249
IV- 6.- Seguro de 'maternidad.....	253
IV- 7.- Seguro de Invalidez.....	256
IV- 8.- Seguro de vejez.....	260

	Pag.
IV- 9.- Seguro de cesantía.....	263
IV-10.- Asignaciones familiares.....	266
IV-11.- Viudas y huérfanos.....	267
IV-12.- Ayuda para el matrimonio.....	270
IV-13.- De la continuación voluntaria del seguro obligatorio.....	271
IV-14.- Conservación de derechos.....	272
IV-15.- Del seguro facultativo y seguros adicionales..	273
IV-16.- Administración del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	275
Bibliografía.....	282
 <u>CONCLUSIONES</u>	 283
 BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	 308

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO SOCIAL

I-1.- FUNDAMENTOS FILOSOFICOS DEL DERECHO SOCIAL.

Creemos incuestionable admitir la importancia que han tenido las doctrinas filosóficas y jurídicas en el desenvolvimiento del derecho social, pues en ellas ha encontrado éste, los fundamentos que han hecho posible su posterior evolución; la gran mayoría de los tratadistas de los temas relacionados con el derecho social, inician el estudio de los hechos y situaciones históricas que provocaron su nacimiento a partir de la revolución industrial y a través del pensamiento de los escritores contemporáneos y posteriores a ella, más si consideramos que lo social es tan antiguo que el hombre mismo en cuanto que éste se agrupa con sus semejantes, debemos concluir que desde la antigüedad, y así lo demuestra la Historia, ha habido manifestaciones indicitarias de la Justicia Social que han venido a desenvolverse y afirmarse en la enciclopedia jurídica contemporánea; siendo ésta la razón por la que nos avocaremos al exámen de las corrientes filosóficas que han influido en la concepción moderna del derecho social, tratando de culminar este análisis con la exposición de las ideas, de la que se ha dado en llamar "la nueva escuela del derecho"¹, la cual habrá de presentarnos una saludable evolución en el derecho moderno.-

Observamos que en los orígenes de la civilización occidental, concretamente en la Grecia clásica encontramos expresiones bastante elaboradas de ciertos principios sociales válidos hasta nuestros días. Merecen especial atención las ideas elaboradas al respecto por los jusnaturalistas griegos, principalmente las de las siguientes escuelas; las del jusnaturalismo sensitivo y jusnaturalismo positivista, jusnaturalismo biológico y la del jusnaturalismo teológico y teleológico.²

- 1.- Así lo llama Mario de la Cueva en su obra Derecho Mexicano del Trabajo, 5a. Edición Tomo I.
- 2.- Vallado Berrón Fausto. Introducción al estudio del Derecho. Editorial Guerrero S.A. México 1961. p.p.221 y s.s.

De las citadas escuelas, únicamente mencionaremos los principios sociales más relevantes, producto de sus principales pensadores. Los antes dichos principios son: la proscrición de la esclavitud y la abolición de la nobleza afirmada por Protágoras de la escuela sensitiva; la igualdad de circunstancias, en lo social, económico y educacional, sostenida por Faleas de la misma escuela sensitiva, Trasimáco y Arceílao de Mileto positivistas, afirman que es justo aquello que beneficia al más fuerte; por su parte, Calicles de la escuela biológica, sostiene que la justicia natural es opuesta al derecho positivo y que éste es producto de los más débiles que tratan de amedrentar con sus disposiciones a los más fuertes, afirman la existencia y validez de leyes no escritas de origen divino y Platón, cabeza de la escuela teleológica al contrario afirma que las leyes positivas tienen la misión de realizar el orden natural.³

Estos conceptos que hemos mencionado, permanecieron esencialmente inalterados durante siglos hasta llegar a la revolución industrial que con el surgimiento de una nueva clase social: el proletariado, provocaron una revisión de los conceptos tradicionales y, sobre todo, un enfoque diferente en su análisis.-

Siguiendo el orden de ideas expuesto en los párrafos anteriores, dentro de la época moderna, nos parece interesante el pensamiento de Grocio, Hobbes, Locke.

El antecedente más importante del jusnaturalismo individualista, a la que pertenece Hobbes, los encontramos en las ideas de Epicuro, filósofo que dió el nombre a la conocida escuela epicureísta. No obstante que el iniciador de esta Escuela no fué jusnaturalista, sí dejó los cimientos sobre los

3.- García Maynez Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1964. p.31

que sus seguidores estructurarían el jusnaturalismo individualista; dichos cimientos los encontramos en las siguientes ideas de Epicuro; cuando una Ley no reporta utilidades ya no es Ley justa aún cuando antes lo haya sido. Entiende a la Justicia como el producto de un pacto entre hombres que deben pensarse en un estado de naturaleza anterior al social, que se caracteriza por una lucha por todos contra todos en la cual no existe derecho ni justicia, porque ésta nada es de por sí, sin el resultado de convenciones que se hacen para no dañar ni ser dañados". Los animales no están en posibilidad de gozar justicia ni sufrir injusticias porque no pueden constituir pactos, acuerdos de voluntades.

Tomás Hobbes, parte doctrinalmente de la naturaleza como madre de la filosofía. Su aportación esencial arranca de la construcción de una teoría de la sociedad con la tendencia de que todo cuerpo tiende a su conservación. Del egoísmo del hombre, del derecho del más fuerte, se va a la fijación de una estructura dominada por el bellum omnium contra omnes. En la que se ignora la justicia y por lo tanto la injusticia, existiendo así, un derecho fundamental, de todos los individuos, a todo. De esto se infiere que el referido principio tiene como garantía la propia fuerza "el afán utilitario de seguridad y comodidad, lleva al hombre a buscar la paz abandonando el estado de naturaleza siendo entonces en la razón donde encuentra las normas que pueden llevar a un estado de convivencia pacífica, a saber: a- Cada hombre debe buscar la paz y si no puede conseguirla ha de usar todas las ventajas y recursos de la guerra: b- Cada hombre debe estar dispuesto a despojarse de su derecho a todas las cosas, si los otros también lo están, en la medida que sea necesario para obtener la paz y su propia defensa y c- Los acuerdos de voluntades son obligatorios- pacta sunt servanda.-

Muchos han opinado en el sentido de que en éstos principios se encuentra el fundamento de todo derecho posible, al nivel nacional y a nivel internacional.-

La primer norma indicada anteriormente debe entenderse de la siguiente manera: si el derecho tutela la conducta humana, será entonces éste el facultado para sancionar; todo individuo al aceptar la convivencia dentro de un régimen de derecho acepta el principio de que si infringe alguna norma debe ser castigado, independientemente, desde luego, que la pena cause aflicción o goce. Del siguiente principio, o sea, del que "cada hombre debe estar dispuesto a despojarse de su derecho de todas las cosas si los otros también lo están en la medida que sea necesario para obtener la paz y su propia defensa" se desprende el fundamento de la materia que en principio nos ocupa: el derecho social. Solamente en la medida que la minoría de poseedores entienda que la mayoría de los desposeídos necesitan un mínimo de beneficios que les otorgan las Leyes para hacer posible una vida humana digna: en esta medida habrá la posibilidad de obtener la paz, y por ende, la estabilidad política. Se ha dicho también que puede encontrarse el fundamento del derecho internacional público cuando se menciona que "los acuerdos de voluntades son obligatorios, ésto es, el mencionado principio está en concordancia con la tesis kelseniana de la norma "pacta sunt servanda" que viene a ser el fundamento del derecho internacional público. Se trata de una hipótesis que lleva como finalidad garantizar la unidad y el respeto al orden jurídico.-

Para John Locke, también de la escuela individualista, el "estado de naturaleza y la lucha de los hombres entre sí" son cosas completamente distintas sin embargo, si bien es

cierto que en el "estado de la naturaleza no hay un "superior común" capaz de dirimir las contiendas y garantizar el derecho de cada quien, se hace necesario que los hombres abandonen su poder natural y lo depositen en la comunidad".⁴

Según Locke, son cinco las normas en el estado de la naturaleza que viene de la razón, a saber..... "igualdad de los hombres entre sí: independencia de unos frente a otros; libertad de hacer y omitir lo que la razón no ordena o no prohíbe; derecho al trabajo y al producto de la propia actividad; y propiedad como derecho a la propia persona, a la obra de nuestro esfuerzo, a la libertad, a la igualdad y a la independencia"⁵.

Como ya se dijo estos principios que para Locke emanan del orden natural al no existir un "superior común" que los garantice, se hace indispensable que los hombres los abandonen y dejen a la comunidad organizada el derecho para discernir su conducta.-

Consideramos que el derecho social participa en parte de estos principios que emanan - al decir de Locke - de la razón humana; esto es, al establecer la "igualdad de los hombres entre sí", se está aceptando la idea de la pugna que ha originado la lucha de clases. Esta constante pelea de los que tienen hasta lo superfluo y los que carecen de lo necesario, ha provocado la aparición de un nuevo fenómeno que se objetiva en la idea de un derecho social, de un derecho del porvenir.

Hemos de abordar la escuela del jusnaturalismo racionalista, Hugo Grocio, explica al derecho natural como ... un dictado de la recta razón que indica que alguna acción, por su con-

4.- Sepúlveda César. Derecho Internacional Público. 2a. edición. Editorial Porrúa. México p. 29

5.- Vallado Berrón Fausto. on cit. n. 227

formidad o disconformidad con la misma naturaleza racional, tiene fealdad o necesidad moral, y de consiguiente está prohibida o mandada por Dios, autor de la naturaleza". Interpreta el derecho natural como un orden permanente que ni Dios mismo lo puede cambiar, ya que bien es cierto que Dios no puede hacer que dos y dos no sean cuatro, de esta misma manera no podrá hacer que lo malo no lo sea intrínsecamente. El fundamento del derecho natural se encuentra, según Grocio, en lo social del ser humano, esto es, "en su appetitus socialis". Explica cuatro principios fundamentales a saber: "el derecho de respetar lo ajeno, el de cumplir con la palabra empeñada -Pacta sun Servanda- el de reparar el daño ocasionado culpablemente y el de imponer justo castigo al delincuente.-

La escuela clásica del derecho natural tuvo sus primeros exponentes en Samuel Puffendorf y Christian Thomasius.

Puffendorf fué seguidor de las ideas filosóficas de Grocio, por lo que se refiere al racionalismo; sin embargo, disiente de éste en cuanto que fué partidario de la distinción entre el Jusgentium y el derecho natural.

Puffendorf, tratadista alemán, contractualista por esencia, advierte que la sociedad se integra en razón de varios contratos sociales a diversos niveles. Aporta la idea de una igualdad natural de los estados tomando como base el concepto de una "unidad biológica".

El jurista de referencia nos indica que las normas de conducta emanan de tres fuentes principales que son: "las del derecho natural, de las luces de la razón; los preceptos civiles de la voluntad del soberano, y los mandatos

religiosos y la revelación divina". Explica más adelante que la última fuente citada tiene su fundamento en la divinidad, en tanto que las dos restantes encuentran su base en la "sociabilidad humana", y es así..... a través de la razón en lo tocante al derecho natural y de la voluntad del soberano en cuanto a lo tocante a leyes civiles.⁶

Puffendorf dice que los deberes jurídicos que tiene el hombre frente a los demás sujetos de derecho son de dos clases; los "absolutos y los condicionales". Entiende por "absolutos" todos aquellos deberes que impone el derecho natural, y señala, a propósito, cuatro principales "no dañar a nadie, reparar el daño causado injustamente, tratar como iguales a los demás hombres y contribuir a su bienestar", Puffendorf entendiende el estado de naturaleza tomando en consideración una.... "relación moral que la propia naturaleza ha establecido entre todos los hombres", es aquel estado que concibe a los individuos en cuanto no tienen entre sí más relación moral que la que se funda sobre esa unión simple y universal que resulta de la semejanza de su naturaleza independiente de toda convención y de todo acto humano susceptible de someter unos hombres al poder de otros hombres ". En dicho estado, los derechos fundamentales del hombre son dos; independencia de cada individuo, ' frente a cualquiera que no sea Dios', e igualdad natural. Y como este estado tiene grandes desventajas por la carencia de un poder común, guiados por su instinto de sociabilidad y por su propia conveniencia, los individuos la abandonan concertando tres pactos o contratos: el de sociedad, por el que se comprometen unirse en un todo social; el constitucional por el que se establecen las normas para constitución del cuerpo civil; y el de sujeción,

6.- *Notas tomadas de Vallado Berrón Fausto. op. cit. p. 227*

por el que entrega el poder al soberano y se obliga a prestar obediencia a los gobernantes".

Christian Thomasius (1679-1754), escribió en 1749 una obra denominada "Jus Gentium Methodo Científica Pertractatum." En esta obra parte de la base de que por un sentido de asociación, de dependencia, hacia un órgano estadual, todos los sujetos de derecho deben de estar obligados a conciencia con la finalidad de hacer el bien común para lograr la tranquilidad suficiente y, por ende, la seguridad de la vida. La razón de este derecho es lo que los obliga a estar asociados en el estado y constituye condición sine qua non para que exista la sociedad. De aquí se desprende que el estado tiene el derecho natural de buscar su conservación y un estado de perfección de lo justo.

Según Thomasius, la sociedad es fundamento de todo orden jurídico y sin embargo, no es nada natural sino resultado de pactos hechos con los individuos para realizar sus fines. Afirma que en el estado natural "prevalecen las tendencias hostiles sobre las pacíficas y que la sociedad civil es producto de consideraciones meramente utilitarias; Thomasius se revela como recalitrante eudemonista al sostener como norma suprema del derecho natural que "debe hacerse lo que en grado sumo prolonga la vida humana y la hace feliz; debe evitarse lo que la hace desgraciada y apresura la muerte, el pacto social tiene para él la función de crear un orden jurídico coactivo. Los principios que rigen el estado de naturaleza son más bien consejos o preceptos morales que formas jurídicas, y es característica esencial del derecho la coercibilidad. El derecho natural comprende tres órdenes de preceptos: de lo honesto o morales, de lo justo o jurídico y

del decoro o convencionales; cada uno de los cuales tienen una norma fundamental que respectivamente es: "...Haz contigo lo mismo que desees que otros hagan con ellos mismos. no hagas a otros lo que no quieras para tí y lo que desees que otros hagan contigo, hazlo tú con ellos".⁷

Leibnitz, uno de los principales representantes del jusnaturalismo absolutista, afirma: La ley o derecho consuetudinario tiene validez en tanto deriva de un mandato superior; que sin embargo, el derecho objetivo vale en cuanto tiene ingredientes de justicia; llega al grado de afirmar que el derecho justo constituye un "pleonasma" y, lo que es más el derecho injusto un "disparate". La justicia, afirma el autor citado, no es algo caprichoso, sino que tiene su fundamento en verdades absolutas.

Este derecho de reciente aparición nace de la experiencia histórica que nos ha dado las diferentes corrientes jurídicas y filosóficas.

Hay quienes sostienen, Herman Cohen entre ellos, la existencia de un derecho natural como origen de toda ciencia jurídica.

Argumenta Cohen:...." si el conjunto sistemático de la filosofía del derecho no debe ser limitado a la lógica y se encuentra a cada paso con los problemas y los conceptos de la ética, tal filosofía se rige y se mantiene más o menos constante sobre el fundamento de la ética, siendo ésta la antigua correlación del derecho positivo sobre el derecho natural, la cual se abre paso siempre de nuevo, ésto es, si no se restringe la jurisprudencia a la exegesis de las leyes

7.- Vallado Berrón Fausto. op. cit. p.p. 227 - 228

en vigor, aún cuando se reconozca, debe ser denegado el espíritu que ha encontrado una expresión en el antiguo término del derecho natural. Una jurisprudencia que rechace la relación con la ética es inconcebible como también lo son sus fundamentos últimos. "El derecho del derecho es el derecho natural o la ética del derecho". Luego entonces puede decirse que Cohen establece un derecho natural y que éste viene a ser la condición sin la cual no puede entenderse el derecho positivo, ya que lleva en sí misma el fundamento para darle validez.⁸

" O, en otros términos, la postulación de un derecho natural es, para Cohen, una necesidad metódica inexcusable para entender el derecho positivo que no lleva en sí mismo el fundamento último de su validez".

La escuela tradicional reviste importancia especial pues ejerció gran influencia en las tendencias jurídicas de la edad media. Sus principales exponentes son San Agustín y Santo Tomás de Aquino.-

Para San Agustín, uno de sus expositores, existen tres diversas leyes en el universo y la vida: la lex aeterna, que la identifica, como la razón divina que organiza el universo. La lex naturalis, que va implícita " en el corazón y en la conciencia de los hombres " y la ley a la que da el nombre de temporal, que es obra de los humanos y por consiguiente innecesaria para los hombres " santos y cultos pero indispensables después del pecado". La ley eterna está inscrita en los hombres que tienen la posibilidad de conocerla por la vía de la razón. La lex naturalis es transitoria.. a la circunstancia de tiempo y lugar " y por ende su contenido debe ser variable, pero sin embargo, subordinada a la

8.- Vallado Berrón Fausto. op. cit. p.p. 229 - 230.

ley eterna. La tercera ley que se deriva, a su vez de la ley natural tiene necesariamente que ser justa para ser "ley", pero como es mutable existe la posibilidad de modificarse hacia horizontes justos, en concordancia con las circunstancias.-

Santo Tomás de Aquino entiende por ley " cierta ordenación de la razón al bien común ". Establece, en forma parecida al filósofo de Hipona, la existencia de cuatro leyes: la primera es la ley eterna y la identifica con la razón de la divina sabiduría en cuanto dirige toda acción, todo movimiento, esta ley no puede conocerse en "si misma", sino sólo por sus efectos, pero el hombre de manera ineludible, está sujeto a ella, ya que emana de la misma naturaleza, debido a una "moral propensión hacia aquéllo que la ordena". Esta primera norma del orden natural es, para Tomás de Aquino: "haz el bien y evita el mal". La ley natural se equipará con el siguiente principio "participación de la ley eterna - en la criatura racional". La ley humana, es la ley positiva o "Ley por hombres instituida", ésta se deriva de la ley natural y de la ley divina, razón por la cual prohíbe todos los pecados", "para que ningún mal quede sin prohibir e impune".

Las formas mediante las cuales la ley natural marca la pauta a la ley humana: "determinación" y la "deducción", todo depende de lo que ella esté especificando sin embargo, "las normas que derivan por deducción toman algo en vigor de la ley natural."

El filósofo tradicionalista que estudiamos afirma que el fin del hombre es la "beatitud" y por lo tanto para ordenar en grado de perfección la vida humana es menester poner en paralelo la "ley divina y las leyes naturales y humanas";

de esta manera el hombre tiene como fin la beatitud eterna " que excede el poder de sus propias facultades, pues sus apreciaciones pueden resultar equivocadas a causa de la incertidumbre de su juicio, y él necesita una, sin duda alguna, qué es lo que debe hacer y qué debe evitar".

El hombre podrá juzgar únicamente sobre cosas que pueda conocer y hay cosas desconocidas acerca de las cuales es necesario una norma de la acción; la ley humana no puede castigar y prohibir todo lo que se hace malamente, pues al intentar suprimir todas las cosas malas se suprimirían también muchas cosas buenas y se impediría la utilidad del bien común.⁹

Las doctrinas que se agrupan dentro de la gran escuela del derecho de la naturaleza y de gentes son estructuras que bajo el principio de la razón universal o de Dios, alimentaron las instituciones jurídicas - principalmente - en los siglos XVII, XVIII y XIX y se plasmaron en las declaraciones de los derechos del hombre y los códigos del siglo pasado. Como hemos visto, sus primeros brotes se encuentran en la corriente filosófica de los estoicos y más adelante, la historia lo registra en la edad media.

El jusnaturalismo tiene su más reciente expresión en la denominada escuela moderna del derecho natural. Dentro de ésta, García Maynez, plantea la posibilidad de la existencia de un derecho válido "Pér se" pero sin el reconocimiento, expreso, de la autoridad política y por ende, sin eficacia. El mencionado derecho no ha sido llevado a la práctica por los individuos, tampoco ha sido promulgado por ningún legislador, no obstante, se ha llegado a admitir su

9.- idem. p. 24

existencia va que se desprende del logos universal. La experiencia que nos dá la historia es la que nos enseña, y debe ser actitud del jurista, vigilar el cumplimiento de estos principios que deben regir las organizaciones estaduales y positivas, y por consiguiente a los hombres.

Escuela Formalista

Esta escuela que se conduce bajo directrices formalistas, tiene su origen en el jusnaturalismo positivista. Arce-cilao de Mileto, expresa que lo "bueno y lo malo", lo justo y lo injusto, son conceptos provenientes del capricho humano, y por tanto, toda apreciación ética es convencional". Postula por primera vez un monismo jurídico positivista, al negar que lo justo y lo injusto lo sean por naturaleza.¹⁰

Es conocido de sobra por todos que la sistematización jurídica y formalista del derecho se encuentra plasmada, en parte muy importante, en la Teoría Pura del Derecho - de Hans Kelsen, jefe de la escuela de Viena.- 1925

Kelsen, estructura su teoría basado en la división bipartita, kantiana, del mundo: el mundo del ser, mundo de la naturaleza física y el mundo del deber ser, mundo de las normas.

Kelsen, elabora un concepto del derecho como algo exclusivamente normativo radicalmente diverso a lo real, razón

10.- idem. p. 221

por la cual la sistematización de la teoría pura del derecho, tiene elementos y métodos exclusivamente normativos; lo afirmado significa que esa línea de conocimiento debe ser ajena a todo elemento psicológico y moral. Bajo estas directrices, la mencionada teoría jurídica define al derecho como: "el orden coactivo y soberano de la conducta" " o más concisamente y sin redundancia, como EL ORDEN COACTIVO DE LA CONDUCTA".

El Doctor Vallado Barrón, indica: "frente a la gran preocupación humana del universo y de la vida, caben cuando menos tres actitudes, la estética o emotiva, la ética o volitiva y la intelectual o reflexiva. Si se adopta la primera, se puede intentar la comprensión del asunto desde el punto de vista artístico; si la segunda la cuestión sólo puede fundamentarse de manera ideológica, ésto es, política y religiosamente. Y si la elección se inclina por tercera actitud, el problema únicamente puede plantearse y resolverse metódicamente, o sea, de manera científica"

Situados en el campo científico no podemos cuestionarnos la posibilidad del conocimiento ya que si lo rechazamos, si afirmamos que el conocimiento no es posible"....."estaríamos expresando un contrasentido: el de que no es posible conocer cosa alguna con certidumbre, el de que nada es verdad, lo que implica una contradicción en los términos porque o bien, esta proposición es válida o no lo es, con lo que ambos supuestos, tendríamos que se puede conocer algo con certidumbre.

Aclara que es indispensable proceder detenidamente para poder entender la doctrina formalista, así afirma: el jui-

cio "el oro es un metal", constituye una de las posibles soluciones a la pregunta ¿qué es el oro? esta cuestión también podría responderse diciendo: el oro es símbolo de riqueza, el oro es la perdición del hombre, el oro es ésto o aquéllo, pero la pregunta sólo tiene un sentido objetivo cuando se le enmarca dentro de una cierta dirección de conocimiento; la interrogación no puede plantear respuestas de todo género, tanto científicas como literarias. El oro es un metal para la física, un símbolo de riqueza para la economía la perdición del hombre para ciertas morales subjetivas o para la literatura, etc. Esto es, que la pregunta misma debe señalar los cauces dentro de los cuales ha de investigarse la respuesta".

Esta orientación --- pulcritud metódica --- conocida con el nombre de legitimación científica, tiene una importancia definitiva en toda investigación científica, a tal grado que el hecho de no servirse de ella sería "la quiebra del pensamiento tradicional, pues, continuamente se le mira abordando problemas que no son sino preocupaciones subjetivas de un individuo o de un grupo, y a las que no se les puede dar ninguna respuesta objetiva, porque no se les encuadra en una dirección de conocimiento. La cuestión..." ¿qué es el oro? no es posible contestarla en terreno literario, pues la objetividad es patrimonio de la ciencia. Ni el arte, ni la política, ni la religión, pueden resolver objetivamente problema alguno.¹¹

Ello no quiere decir, desde luego, que la verdad a la que se desemboque siguiendo otra línea de conocimiento que no sea la científica, sea falsa, pues todas las verdades con-

11.- *idem.* p.p. 3 a 9

sequidas por diferentes caminos de conocimiento tienen el mismo derecho histórico. Esta salvedad la formulamos pensando en los diversos caminos que se han intentado seguir para demostrar la existencia palpitante de un nuevo fenómeno jurídico que en la actualidad a partir de la Constitución de Weimar - tomó realidad en las diversas estructuras jurídicas del mundo contemporáneo.

Con lo expresado hasta ahora nos ponemos en condición, gracias a un método adecuado, estrictamente científico, de iniciar el análisis de la Teoría pura del derecho, doctrina ésta que ha venido a modificar el enfoque tradicional de la ciencia del derecho.

Kelsen afirma que teoría pura del derecho es una teoría del derecho positivo en general y no de un derecho en particular. Es una teoría general y no una interpretación de tal o cual ordenamiento jurídico nacional o internacional "quiere mantenerse como teoría y limitarse a conocer únicamente y exclusivamente su objeto. Procura determinar qué es y cómo se forma el derecho sin preguntarse cómo debería ser o cómo debería formarse. Es una ciencia del derecho no una política jurídica."¹²

Se llama teoría pura, por la intención de corresponder a su naturaleza, o sea, que esta institución se estructura con elementos que pertenecen al derecho mismo, sin importarle "cómo debería de ser o cómo debería formarse".

12.- Kelsen Hans. Teoría Pura del Derecho. Introducción a la ciencia del Derecho. Traducción Moises Milves. 2a. edición. Editorial Eudeba. Editada por la Universidad de Buenos Aires. 1960. p. 15.

El concepto del derecho en la escuela formalista.

Jurisprudencia pura y jurisprudencia normativa.

Se entiende por jurisprudencia pura.... "al punto de vista amplio y general desde el cual se estudia a todo derecho posible, ésto es, al históricamente determinado como tal y a todo lo que en el futuro pretenda conocerse como derecho. Por ello, sus elementos son exclusivamente teóricos, es decir, empíricos, históricos o contingentes".¹³

Y por jurisprudencia positiva o normativa, debe entenderse: "al punto de vista histórico que estudia un orden jurídico concreto o sea, tiempo especialmente determinado; por lo que se dice que los elementos que la integran no son exclusivamente teóricos sino también empíricos".¹⁴

Siguiendo la escuela formalista deberá entenderse que el concepto del derecho en general, y que el concepto de un derecho jurídico positivo cualquiera, no son diferentes, ya que el primero condiciona o "denomina al segundo"..... en cuanto a éste sólo encuentra su fundamento racional en la noción teórica y general del derecho.¹⁵

El problema central de la jurisprudencia pura, consiste en determinar cual es el objeto de estudio de ella misma, y así determinar cuál es el objeto de la jurisprudencia positiva.

Nos limitaremos en éste caso a apuntar exclusivamente los elementos que integran al derecho dentro de la escuela formalista.

13.- Vallado Berrón Fausto. op. cit. n. 15

14.- idem. p. 15

15.- idem. p. 35

EL CONCEPTO DEL DERECHO

La bilateralidad del carácter..... "imperoatributivo de la norma de derecho, y la coercibilidad o enlace por la norma de alguna sanción, o consecuencia jurídica a la realización de un supuesto o antecedente de derecho"; constituyen los dos elementos "a priori" que han funcionado históricamente como "principios explicativos de la experiencia jurídica. La bilateralidad es para la doctrina formalista un principio que resulta ser insuficiente para explicar qué es la norma jurídica".¹⁶

"Si solo es jurídica la norma que a la vez impone deberes y otorga facultades, los preceptos históricamente considerados como del trato social no se distinguirían esencialmente de las normas del derecho, porque aquéllos también son bilaterales en algunos casos por lo menos dado que si se tiene por ejemplo, "el deber" de saludar a los amigos y conocidos al encontrárselos casualmente, también se posee la "facultad" de exigir la devolución de dicha muestra de urbanidad, so pena de sancionar al incorrecto con el retiro de la consideración en que se le tiene o, inclusive, con la exclusión del grupo social a que pertenezca. Sostener lo contrario, sería dejar sin razón alguna la posibilidad de reaccionar personalmente o en grupo, respecto del infractor; es decir, que las sanciones "sociales" carecerían de todo fundamento lógico, todo lo anterior se expresa en el supuesto de que los usos sociales constituyen un orden o un conjunto de normas. Sin embargo esto es imposible admitirlo toda vez que las mencionadas instituciones no tienen el carácter de norma, en razón de que carecen de la acción coactiva del estado.

Se puede demostrar la inconsistencia de la bilateralidad si se atiende el hecho de que en la historia han existido normas jurídicas que no son bilaterales tal es el caso del derecho penal " desde que se superó la etapa de la venganza privada pues ahora salvo casos excepcionales (c.gr., la legítima defensa), nadie tiene derecho de exigir el cumplimiento de los deberes jurídicos impuestos por tales normas, ya que sólo es el ministerio público como órgano del estado el titular de la acción persecutoria de los delitos. Decir que el ministerio público es capaz de tener derecho subjetivo, lo que constituye una aberración, pues promover el castigo del delincuente no es una facultad de este órgano, sino un deber que le impone su propio estatuto regulado".

Para la corriente formalista el elemento de la bilateralidad no forma parte esencial del derecho, por lo que propone a la coercibilidad como el principio a priori unificador del concepto del derecho, hasta nuestros días.

Se debe entender por coercibilidad" el enlace por la norma de una sanción política o la realización de un cierto supuesto, entendiéndose por sanción únicamente aquella consecuencia normativa que puede interpretarse como reacción de la comunidad política, del estado, respecto del realizador del derecho, pues de otra manera podría creerse que sanción es toda reacción personal o de grupo relativa al llamado infractor de una norma".

De esta manera llegamos a la conclusión que el derecho lo concibe esta corriente, como EL ORDEN COACTIVO DE LA CONDUCTA.

Veremos a continuación, las consideraciones que apunta el formalismo en lo que concierne a la justicia.

¿Qué es la Justicia?, contesta Kelsen, "la Justicia es ante todo, una característica posible pero no necesaria de un orden social. Sólo secundariamente, en virtud del hombre; pues un hombre es justo cuando su conducta concuerda con un orden que es considerado justo. Pero ¿Cuándo un orden es justo? Cuando regula la conducta de los hombres de una manera tal que a todos satisface y a todos permite alcanzar la felicidad. La aspiración de justicia es la eterna aspiración del hombre a la felicidad; al no poder encontrarla como individuo aislado, busca el hombre esta felicidad en la sociedad. La Justicia es la felicidad social; es la felicidad que el orden social garantiza".¹⁷

Es necesario analizar qué entiende Kelsen por felicidad, para comprender con más claridad lo antes mencionado....." la felicidad que un orden social garantiza no puede ser la felicidad tomada en un sentido individual-subjetivo, sino colectivo-objetivo. Esto quiere decir que por felicidad sólo puede entenderse la satisfacción de ciertas necesidades que son reconocidas como tales por la autoridad social o el legislador y que son dignas de ser satisfechas. - Tales, por ejemplo, la necesidad de alimentos, y de vestidos, habitación y otras del mismo estilo"¹⁸ en una palabra se le emplea a la felicidad como categoría social, dando cambio a su significación.

Por otra parte, encontramos que el autor se refiere: a.... "La idea de libertad - y dice - que es a menudo identificada con la idea de justicia, y así, un orden social es justo

17.- Kelsen Hans. Qué es Justicia. Editorial Universidad de Córdoba, Argentina. Dirección General de Publicidad. 1962. 2a. edición. p.p. 9 - 10

18.- idem. p.p. 13 - 14

cuando garantiza la libertad individual. Como la verdadera libertad, es decir, la libertad de toda coacción, de todo tipo de gobierno, es incompatible con el orden social, cualquiera que ésta sea la idea de libertad no puede conservar la significación negativa de un mero ser-libre de todo gobierno. El concepto de libertad debe aceptar la importancia que tiene una forma determinada de gobierno. Libertad debe significar gobierno de la mayoría y, en caso necesario contra la minoría de los súbditos. La libertad de la anarquía se transforma así en la autodeterminación de la democracia. De la misma manera, se transforma la idea de justicia, de un principio que garantiza la libertad individual de todos, en un orden social que protege determinados intereses, precisamente aquéllos que la mayoría de los sometidos a dicho orden reconocen como valiosos y dignos de protección".¹⁹

Analizando estos valores, Kelsen se interroga: Pero ¿qué intereses humanos tienen ese valor y cuál es la jerarquía de esos valores?"

Tal es el problema que surge cuando se plantean conflictos de intereses. Y solamente donde existen esos conflictos aparece la justicia como problema. Cuando no hay conflicto de intereses no hay tampoco necesidad de justicia. El conflicto de intereses aparece cuando un interés encuentra su satisfacción sólo a costa de otro, cuando entran en oposición dos valores y no es posible hacer efectivos ambos, o cuando el uno puede ser realizado únicamente en la medida en que el otro es pospuesto, o cuando es inevitable el tener que preferir la realización del uno a la del otro y decidir cuál de ambos valores es el más importante, y por último,

19.- idem. p. 15

establecer cual es el supremo".²⁰

En conclusión nos damos cuenta que Kelsen, sintetiza su pensamiento acerca de la justicia de la siguiente manera: confiesa la imposibilidad de encontrar una definición absoluta del concepto de justicia; pero sin embargo, acepta conformarse con la justicia relativa, la entiende de la siguiente manera:..... "Como, la ciencia es mi profesión, y por lo tanto lo más importante de mi vida para mí, justicia es aquella bajo cuya protección puede florecer la ciencia y, con la ciencia, la verdad y la sinceridad. Es la justicia de la libertad, la justicia de la paz, la justicia de la democracia, y la justicia de la tolerancia".²¹

Consideramos que si bien es cierto que el valor que representa la justicia es un valor absoluto, y que para la ciencia no tiene ninguna validez dicho valor, toda vez que constituye un criterio subjetivista o sea que carece de exigibilidad y necesidad racional, de objetividad; también es cierto que el mencionado concepto tiene un punto de entendimiento para todos los hombres en una determinada época, lo que acontece con ellos es lo mismo que pasa con esta idea: si se preguntara sobre la exactitud de una regla métrica cualquiera, se tendrá que responder que si no es exactamente igual al patrón, si es una aproximación de éste, idéntico ocurre con el valor de la justicia o sea que los hombres en la actualidad se pueden aproximar más o menos al valor de referencia. A manera de ejemplo señalaremos que a nadie en su sano juicio se le antojaría a decir que la institución de la seguridad social es injusta.

20.- idem. p. 16

21.- idem. p.p. 84 - 85

La teoría pura del derecho es radicalmente realista. En ella no se observan juicios de valor sobre el derecho, dado que quiere como dice su autor "ser una ciencia y limitarse a comprender la naturaleza del derecho y analizar su estructura. Rehusa en particular favorecer cualquier interés político suministrándole ideologías que le permitan justificar o criticar tal o cual orden social".²²

Con lo expuesto, podemos concluir en afirmar la importancia de la originalidad de esta doctrina.

Al respecto dice Mario de la Cueva: "una parte de la doctrina está atacada de la manía formalista que puso en boga Kelsen desprendiendo el derecho de su fuente, que es la vida y las necesidades sociales humanas, ha devenido un enigma para los juristas y no han podido entender el derecho del trabajo. Este autor ha puesto de manifiesto lo inútil de toda construcción que pretenda separar la realidad de su ordenación jurídica, pues lo único que se logra por ese procedimiento, es no entender ni la una ni la otra. El error no es nuevo, fué el mismo del formalismo Kantiano y de la escuela del derecho natural; y lo único lamentable es que un siglo de experiencia no haya servido para curar definitivamente ese mal."²³

De esta suerte sigue diciendo De la Cueva, tal parece que los juristas no se han percatado del cambio obrado en la "estructura y actividad del estado, o sea el tránsito de liberalismo al intervencionismo de estado y aún al socialismo. La fuente principal de este error radica en la confusión entre individualismo y liberalismo, el primero es una postura filosófica que reclama el respeto y la libertad para la per-

22.- idem. p. 64

23.- De la Cueva Mario. op. cit. p. 208

sona humana. El liberalismo es una actitud económica que exige la independencia de la economía, para entregarla al libre juego de las fuerzas naturales y a la actividad humana". Y añade que otro factor en este error es la creencia de que el sistema económico capitalista está indisolublemente fusionado al liberalismo....." siendo así que la nueva postura, intervencionismo de estado, es otra forma del sistema capitalista. Pues bien, el estado actual es individualista y capitalista, pero en ocasiones, cuando reparte y nacionaliza las industrias y reparte las utilidades, se aventura por los campos del socialismo. El cambio es profundo y las nociones que sirvieron para caracterizar el derecho liberal no sirven para entender los nuevos estatutos jurídicos.²⁴

No obstante, consideramos que Kelsen no niega la existencia de este valor sino que su afirmación es decir que el valor, por ser subjetivo no puede formar parte de su teoría pura del derecho, o sea trata de investigar que es el derecho, más no de dar un juicio crítico sobre el valor de un ordenamiento jurídico determinado.

En la corriente formalista del derecho, sistematizada por Kelsen es imposible encontrar fundamento alguno acerca del derecho social, debido a que Kelsen gira sobre líneas exclusivamente formalistas, apoyándose consecuentemente en fuentes formales, y siendo que la existencia del nuevo derecho, sus bases fundamentales, su origen, su punto de partida, están en las fuentes reales. Si consideramos la pirámide jurídica de Merkel, tenemos que el nuevo derecho arranca de

24.- *idem.* p. 208

las bases mismas de la pirámide, su validez está condicionada a las exigencias y necesidades de la sociedad. Así ocurrió por ejemplo, con ciertas instituciones de derecho obrero patronal; el caso del contrato colectivo de trabajo, del contrato ley, etc. Que brotan a raíz de este nuevo fenómeno y que condicionan su fuerza obligatoria a ciertos grupos sociales.

Se puede llegar a la verdad por diferentes caminos y todos siguiendo el mismo derecho histórico; no hay verdades absolutas. Kelsen no reclama como patrimonio exclusivamente suyo y único la verdad.

LA NUEVA ESCUELA

Magistralmente el Dr. Mario de la Cueva, sintetiza las manifestaciones de nuevo fenómeno y así afirma: - La vida humana no es exclusivamente razón y el derecho es vida humana. Este es el punto de partida de la nueva escuela, que arranca de la vida social y humana; "el derecho no, sigue diciendo, debe ser el principio que exprese las necesidades y aspiraciones de los hombres: esto es que el derecho brota de la naturaleza real del hombre, espíritu y materia de las necesidades sociales y la única misión del orden jurídico es asegurar que se realicen esas necesidades y aspiraciones".²⁵

El nuevo derecho no puede sujetarse a los moldes tradicionales, rebasa impetuoso las especulaciones de los filósofos y se manifiesta como un "derecho vital", en cuanto que su esencia y fin será asegurar el desarrollo integral de la vida colectiva.

Comulgamos con el maestro de la Cueva cuando expresa que el desarrollo integral de la vida humana lleva implícito tanto lo material como lo espiritual", queremos un derecho vital que considere la vida racional y espiritual del hombre, pero también su vida material".

La idea de justicia está en crisis. Tradicionalmente se le ha definido como lo hizo Justiniano: "Justia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi".

Esta idea es ahora absoluta y no ha correspondido a la verdadera intención de la justicia y del derecho. La intención del derecho parece que consiste en proteger..... "las pertenencias de los hombres y en defenderlas, y dá la impresión de ser una fórmula defensora de patrimonio; se ha descuidado en proteger la vida humana. Es tiempo ya de que los hombres mediten acerca de este concepto de la justicia, fórmula que se ocupa de las pertenencias, pero no del hombre mismo".

Creemos que la futura idea de justicia no será producto exclusivo de la razón filosófica sino, mejor entendido, de la vida. "Será una justicia vital y tendrá una expresión sencilla: -Dar a cada quien lo que necesite- y su fundamentación es igualmente simple: La persona humana es una finalidad y tiene derecho a vivir una existencia digna; un orden jurídico que funcione para una minoría, cuyas pertenencias defiende, pero que es impotente para dar satisfacción a las necesidades humanas, no podrá ser orden justo". cualquier cambio operado en la estructura de los sistemas jurídicos tiene razón de ser si a éste lo condiciona el hombre y las necesidades sociales.

El derecho social se presenta con una nueva tendencia jurídica, acentuándose y descansando así, en un nuevo concepto de la justicia, su finalidad es proteger a todos los seres humanos sin distinción de raza, credos o sexo. Persigue el bienestar material de éstos al igual que su desarrollo espiritual, tomando en consideración condiciones de libertad y dignidad, así como también de seguridad económica en igualdad de oportunidades. El derecho social no tiene como pretensión limitarse a proteger al hombre para que éste obtenga toda clase de satisfacciones materiales, demanda también las "libertades de espíritu", exigiendo "la garantía de su existencia".²⁶

De la Cueva, afirma que: "los hombre, quizá sin darnos cuenta, estamos tan influenciados por las ideas del materialismo histórico, que no siempre podemos pensar al mundo fuera de esa filosofía, nos estamos acostumbrando a considerar la solución del problema a través del prisma del materialismo histórico, ésto es, insensiblemente, hemos hecho del factor económico la cuestión de nuestro siglo. Y es preciso rectificar este error, como una aportación del mañana: si contemplamos la historia de las ideas desde el siglo XVI encontramos dos escuelas distintas, la escuela individualista, defensora de los derechos de la persona humana y la escuela liberal, que proclama la libertad de la economía y que busca el dominio universal para el homo economicus, con cuya tendencia se inició la nueva filosofía materialista que había de recoger el marxismo. Las dos escuelas se encontraron en la revolución

26.- idem. p. 6 y 3.3.

francesa pero el siglo XIX es el triunfo de la escuela liberal, el fenómeno económico ocupó el primer plano, de ahí que tengamos la tendencia a clasificar las doctrinas según su idea de la economía y que aún pensemos que a determinada solución económica corresponde, con fatalidad lógica, cierta actitud en cuanto a las libertades del individuo.

Se mal interpretaría al autor de referencia si omitiéramos comentar las conclusiones que deriva de las ideas transcritas en el párrafo anterior, éstas conclusiones las sintetiza de la siguiente manera: "No podemos aceptar la unión entre las soluciones económicas y las libertades del espíritu; pensemos que son dos reinos distintos e independientes y que es falsa la tesis de que un nuevo orden económico restringirá las libertades del hombre. Quienes tal afirman son o los defensores del régimen en que vivimos o los que se mueven, tal vez sin saberlo, dentro del materialismo histórico. Los hombres podemos marchar tranquilos a la reforma de nuestro nuevo mundo pues las libertades humanas, son compatibles con los más variados sistemas económicos.²⁷

Día con día se acentúa más el hecho de que las generaciones actuales se acostumbran a ver los problemas con el prisma económico, quizás esto sea así porque los sistemas jurídicos cuando menos - la inmensa mayoría del mundo occidental - son insuficientes para satisfacer las exigencias de los grupos sociales que componen su población. No necesitamos subrayar que grandes sectores que componen los pueblos del mundo se

encuentran viviendo en condiciones infra-humanas; por el momento, al contemplar el desenvolvimiento de las ideas a partir del siglo XVI, encontramos dos escuelas que fusionan en la revolución francesa, éstas son la escuela individualista y la escuela liberal, que evidentemente no han dado solución a las necesidades humanas. La historia gira hacia los principios del derecho social ¿será ésta la mejor manera de arribar a un derecho vital, a un derecho de porvenir, a un derecho que sirva las necesidades humanas de la gran masa? ¿será ésta la mejor manera por la que podamos marchar hacia la reforma de nuestro mundo económico? este camino, será compatible con las libertades humanas?. Esta última interrogante nos merece respuesta afirmativa, nadie con un sano juicio puede aceptar que el sistema capitalista sea un instrumento idóneo para regir los destinos del mundo del porvenir, la experiencia de más de dos siglos ha evidenciado su incompetencia.

Creemos, con el Dr. Mario de la Cueva, que uno de los más graves errores que se han registrado en la historia de nuestro siglo es el habernos formado un concepto equivocado del capital. La producción no puede lograrse sin la concurrencia de sus factores fundamentales: el capital y el trabajo; luego, no es posible y aún es contrario a la convivencia y necesidades de la vida social, su destrucción; un régimen jurídico sabio ha de proteger al capital de la misma manera que se protege al trabajo. En los siglos XIX y XX se intenta hacer del capital "una categoría autónoma con derechos propios: y nos han acostumbrado a hablar de los elementos de la producción y los derechos del capital, paralelos a los

del trabajo. Para comprender mejor la idea expuesta, lo dicho, nos ilustraremos con el siguiente ejemplo: las fracciones XIX y XX del artículo 123, establecen: "las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital". La fracción XX del mismo artículo constitucional, a su vez, dispone las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una junta de conciliación y arbitraje formada por igual número de representantes de obreros y de los patronos y uno del gobierno.

El viejo concepto de la justicia, fórmula defensora de las pertenencias ayuda al desarrollo de esta tesis, pero es engañosa y sofisticada; es verdad que la producción es imposible sin el capital, pero de ésta exigencia de la naturaleza no puede desprenderse que unos cuantos posean la facultad de apropiarse el capital y explotarlo en su provecho y menos todavía que el capital tenga derechos que enfrentar a los hombres del trabajo. En ello debemos estar acordes, se ha exagerado la importancia que el capital tiene entre los factores de la producción, en beneficio de la clase que los detenta (capitalista) y en perjuicio de quienes carecen de él (principalmente la clase obrera).²³

No obstante su contenido eminentemente económico entre las principales cuestiones que deben ser materia del derecho social, se encuentran aquellos que versan sobre las relaciones entre el capital y el trabajo, sobre el adjudicar y reconocer a cada uno su lugar en la producción y los beneficios que en ella corresponden a cada uno de ellos, en fin resolver tal

23.- idem. p. 7 y s.s.

vez, de una manera objetiva, interrogantes tan apasionantes y discutidos como ¿podrá el hombre desprenderse de la idea del capital? ¿podrá el socialismo llegar a sus últimas consecuencias? ¿podrá el hombre alcanzar la etapa del comunismo?

Hay razón cuando se afirma que existe una clara tendencia en ver al capitalismo "como una categoría autónoma", como una institución con derechos propios. Nuestra constitución sigue a nuestro juicio, esa misma tendencia. Y es que los sistemas jurídicos, por diversos que sean pueden adaptarse a cualquier sistema económico, por lo que debe considerarse al derecho como una expresión ideológica de la realidad económica.

Se observa con claridad que el capital hace un papel importante en la subestructura (entiéndase la realidad social) pero ésto no nos dá la pauta para considerar que unos cuantos tengan la facultad de apoderarse del capital y lo que es más, explotarlo en su provecho con criterio individualista y en perjuicio de la clase trabajadora.

Finalmente, debemos concluir que el derecho social es un derecho en gestación, de aparición reciente, dinámico por esencia, cuya función más trascendente y significativa es la de integrar dentro de un orden justo a las diversas capas sociales. No reviste mayor importancia la afirmación de que el derecho social haya tenido sus antecedentes más remotos en los albores de la vida social²⁹ o en el "proyecto de decla-

29.- Mendieta y Núñez Lucio. El Derecho Social. Editorial Porrúa. México, 1962. p. 102

ración de los derechos del hombre y del ciudadano" como piensa Mendieta y Núñez, lo importante y evidente es la existencia de un nuevo fenómeno social que impetuosamente derrumba principios tradicionales, que resultan insuficientes y obsoletos para comprenderlo y que se están estructurando en una nueva rama del derecho, aún en gestación; el Derecho Social.

I-2. - Realizaciones del Derecho Social en el campo jurídico.

En el campo de las realizaciones constitucionales, debemos sentirnos orgullosos por el hecho de que México, con su constitución de 1917, fué quien inició en la historia presente del mundo la formulación de los derechos básicos de carácter social, económico y educativo. A partir de esa fecha, la mayor parte de las constituciones que fueron proclamadas en muchos países del mundo, incluyeron una lista de derechos básicos de tal índole. Recordemos de modo especial la constitución de la República Alemana de Weimar, de 1919, y la constitución de la República Española de 1931.

Según Gurvitch, La constitución de México de 1917, "es la más fiel a los principios de la libertad de los individuos y grupos". Aunque, (en tanto que mexicanos y más especialmente, en tanto que juristas mexicanos, estamos bien) familiarizados con las normas de nuestra constitución, no será ocioso tal vez recordar que, entre otros, ella proclama los siguientes derechos sociales; el derecho del obrero a que el contrato de trabajo no disminuya la libertad del hombre y no limite sus derechos políticos y civiles art. 5. El derecho a la eliminación de todos los monopolios" art.28, El derecho a la libertad sindical y el derecho a huelga" arts.17,21,22,123 fracción XVIII. El derecho al arbitraje y a la conciliación ejercidas por órgano paritarios entre obreros y patronos" art.22. El derecho a salarios equitativos y a condiciones de trabajo satisfactorias, y por lo que se refiere a esta últimas, ellas quedan garantizadas por la responsabilidad de los patronos en el caso de enfermedades y accidentes profesionales" art.123 fracciones 6,10 y 14. El derecho a la protección y al sostenimiento de cajas de seguros y de cooperativas de consumo y de producción art.123 fracs.29 y 30. El derecho de la nación de imponer a la propiedad privada, especialmente a la de las sociedades anónimas, todas las limitaciones y todas las moda-

lidades dictadas por el interés general de la nación art.27.

La constitución del Reich Alemán de 1919 formula "Derechos fundamentales aplicados a la vida económica y social".³⁰ Según la interpretación de Gurvitch se inspira principalmente en la idea de las prerrogativas y las funciones del estado que es a la vez servidor, protector y soberano. A continuación mencionamos algunos de los puntos de vista principales, en materia de derechos sociales y económicos contenidos en la constitución de Weimar. En cuanto a "la vida social": "el matrimonio, en tanto que principio de la familia, de la conservación y del crecimiento, queda colocado bajo la protección especial de la constitución... el estado y los municipios deben velar por la pureza, la salud y el mejoramiento social de la familia. Las familias numerosas tienen derecho a una ayuda que compense sus cargas. La maternidad tiene derecho a la protección y a la asistencia del estado.art.119 "la educación de sus hijos, en vista del desarrollo físico, intelectual y social de éstos, es el primer deber" art.120. "la legislación debe asegurar a los hijos naturales para el desenvolvimiento físico, intelectual y social de éstos, las mismas condiciones que para los hijos legítimos".art.121 "la juventud debe ser protegida contra la explotación así como contra el abandono moral, intelectual o físico. El estado y el municipio deben organizar las instituciones necesarias a este efecto" art.122. En cuanto a la "esfera económica": "la vida económica debe ser organizada conforme a los principios de la justicia en vista a garantizar a todos una existencia digna de ser humano" art.151. A todo alemán se le debe dar la posibilidad de ganar su vida mediante un trabajo productivo. En el caso de que no se le pueda ser procurada una ocupación conveniente, se le asegurarán los medios necesarios

30.- Gurvitch Georges. La Declaración de los Derechos Sociales. Traducción Lic. José M. Cajica Jr. Editorial Cajica. Puebla México. 1952. p.p. 58 y s.s.

de existencia. Los detalles sobre este punto serán regulados por las leyes particulares de Reich "art.163." el trabajo está colocado bajo la especial protección del Reich. El Reich establece un derecho laboral uniforme "art.157." la libertad de coalición para la defensa y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de la vida económica, constituye una garantía dada a cada uno y a todas las profesiones" art.159. "el Reich organiza, con el concurso adecuado de los asegurados, un sistema de seguridad para la conservación de la salud y de la capacidad de trabajo, la protección de la maternidad y la previsión contra las consecuencias económicas de la vejez, de la invalidez y de los accidentes".art. 161 "La legislación y la administración deben favorecer la clase media independiente, en la agricultura, la industria y el comercio, y protegerla para que ella no sea ni aplastada por cargas, ni absorbida" art.164. "los obreros y empleados son llamados a colaborar con los patronos, sobre un pie de igualdad, para la fijación de los salarios y de las condiciones de trabajo, así como a lo que se refiere al conjunto del desarrollo de las fuerzas económicas productivas. Las organizaciones patronales y obreras y los convenios que ellas concluyan, tienen reconocimiento jurídico. art.165. para realizar este derecho de representación obrera, se previó la organización de consejos de fábrica, de consejos regionales y de un consejo nacional económico, sobre la base de paridad con los patronos; pero de hecho fueron experimentados sólo los consejos de fábrica y el consejo nacional económico nombrado desde arriba por el estado y sin conexión directa con los consejos de fábrica, y todo ello no tuvo mucho éxito. La constitución de Weimar contiene también artículos sobre la propiedad: "la propiedad está garantizada por la constitución . Su contenido y sus límites están determinados por la Ley. La propiedad implica obligaciones. De ella debe hacerse uso de acuerdo con el interés general". art.153."me-

diante una ley el Reich puede, a condición de indemnización, transferir al estado la propiedad de las empresas privadas, susceptibles de ser socializadas. El Reich puede participar él mismo, o hacer participar a los estados federados, países, o a los municipios en la administración de empresas y sociedades económicas, o asegurarse de otro modo una influencia preponderante en la administración de empresas y sociedades económicas, o asegurarse de otro modo una influencia preponderante en la administración de aquéllas; además el Reich puede en caso de necesidad urgente, decidir mediante una ley la reunión en una explotación colectiva, sobre la base de la autonomía de empresas y sociedades económicas, con el fin de asegurar la colaboración de todos los factores de la producción y de hacer participar a los patrones y los obreros en la administración ... Las cooperativas de producción, de consumo y las uniones de ellas, cuando así lo pidan, deben ser comprendidas en la explotación colectiva, teniendo en cuenta los estatutos y los caracteres particulares de esas cooperativas o uniones de cooperativa".

La Constitución Española de diciembre de 1931³¹ contiene una enunciación de derechos sociales concebidos de un modo muy similar a los de la constitución del Reich Alemán de 1919. El trabajo en sus diversas formas constituye una obligación social que disfrutará de la protección de las leyes. La República asegura a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia digna. Su legislación social reglamentará: los casos de seguros contra la enfermedad, los accidentes de trabajo, el paro, la vejez, la invalidez y la muerte; el trabajo de las mujeres y de los hijos y especialmente la protección de la maternidad; las instituciones cooperativas, las relaciones económico-jurídicas, los factores que contribuyen a

31.- Constitución de la República Española, impresa en los Talleres Linotipográficos de B. Acosta. Amic, México. 1945. p.p. 28 y s.s.

la producción, a la participación de los obreros en la dirección, en la administración y en los beneficios de la empresa y todo lo relativo a la defensa de los trabajadores" art.46. "la república protegerá a los habitantes del campo, y en vista de la realización de este fin, legislará entre otras materias sobre el patrimonio inembargable y exento de toda clase de impuestos, sobre el crédito agrícola, sobre indemnizaciones por pérdida de las cosechas, sobre las cooperativas de producción y consumo, sobre las cajas de previsión, sobre las obras de irrigación, y sobre las vías rurales de comunicación" art.47. "los servicios de la educación constituyen un atributo esencial del estado. La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria. La República dará leyes destinadas a facilitar a los españoles necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza a fin de que ésta no dependa nada más que de la aptitud y de la vocación" art.48. "los padres tienen, respecto de los hijos nacidos fuera de matrimonio los mismos deberes que respecto de los que han nacido de matrimonio. El estado prestará asistencia a los enfermos y a los ancianos y protegerá la maternidad y la infancia, haciendo suya la "declaración de Ginebra" relativa a los derechos del niño art. 44. "toda la riqueza es del país, quien quiera que sea el propietario de ella, está subordinada a los intereses de la economía nacional. La propiedad podrá ser socializada..... El estado podrá mediante una ley controlar la explotación y la coordinación de industrias y empresas, si así lo exigen la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional" art.44.

También otras varias constituciones europeas elaboradas entre 1920 y 1930, contienen enunciados de derechos sociales, con mayor o menor extensión. Por ejemplo, las constituciones de Estonia 1920, Polonia 1921, Rumania 1923, Yugosla-

via 1921, Danzing 1922,³² etc.

Tales realizaciones constitucionales fueron precedidas y fomentadas por un largo desenvolvimiento de nuevas ideas en materia de axiología social jurídica y política desde el siglo XIX y en los tres primeros lustros del XX. El contenido de esos derechos sociales, económicos y educativos constituyó en el siglo XIX una serie de reivindicaciones propugnadas en programas e idearios socialistas en la Gran Bretaña Francia, Alemania. También en otros países que más o menos tomaron inspiración de aquéllos, esos movimientos socialistas constituyeron el impulso de enormes alcances y con progresiva eficacia para colocar en el primer plano de la atención pública la urgencia de atender a tales derechos sociales. Sucedió, empero, que esas ideas que al principio aparecieron como formuladas y defendidas por los socialistas poco a poco al correr del tiempo, fueron siendo aceptadas por pensadores, políticos y estadistas que no pretendían el socialismo, antes bien, que se oponían a éste en cuanto a muchos puntos fundamentales, y progresivamente, tales ideas fueron incorporándose a casi todos los programas políticos, incluso a los de partidos conservadores, hasta el punto de que hoy en día constituyen tal vez uno de los denominadores comunes de mayor extensión en el mundo, por lo menos en lo que se refiere a programación, si bien mucho menos en lo que atañe a realidades eficaces.

Claro que hay que mencionar también las tres constituciones soviéticas, de 1918, de 1925 y de 1936, en materia de derechos sociales y económicos, aunque naturalmente tengamos que dejar entre paréntesis la pregunta respecto de la eficacia mayor o menor de esas declaraciones. Adviértase que en ta-

32.- Gurvitch Georges. *op. cit.* p.p. 77 y s.s.

les declaraciones no se trata de una defensa de los derechos de los trabajadores bajo el régimen capitalista, más o menos atenuado, sino de los derechos sociales en un régimen en el cual ha quedado abolida la empresa privada. Por otra parte, adviértase también que como los empresarios privados fueron suprimidos, el papel de empresario, por cierto omnipotente, fué asumido por el estado; y, entonces no se admite la posibilidad ni la licitud de que los trabajadores puedan caer en conflicto con el gobierno empresario, puesto que se parte de la ficción de que hay una identidad entre los intereses del estado y los intereses de los trabajadores.

Hay que recordar así mismo la acción de otros factores unos psicológicos, otros religiosos y éticos, otros sindicales.

En naciones como Francia e Italia, sus clases acaudaladas han tenido que admitir las declaraciones de derechos sociales, muy amplias, no sólo por motivos internos, sino también ante el temor de que las revoluciones comunistas totalitarias, que han triunfado en los países precitados, se desbordan en su suelo.

Los factores ético-religiosos, aunque esencialmente son los mismos, es necesario recalcar respecto de ellos la aparición en el año de 1931, de una nueva encíclica social del Papa Pío XII, denominada *Quadragesimo Anno*, que ha venido a confirmar y desarrollar la dictada por León XIII, y en 1961 la Encíclica *Mater et magistra*, del Papa Juan XXIII.

Las organizaciones obreras se han fortalecido aún más que en 1919 y actúan activamente en poderosas confederaciones nacionales e internacionales. Las agrupaciones sindicales

Continúan actuando políticamente, en cada día más poderosos partidos o frentes populares.

En los siglos XVIII y XIX, que es cuando alcanza todo su apogeo el constitucionalismo individualista, no se reglamentan los problemas de la vida social más que parcialmente y por las leyes civiles y ordinarias, en cambio después en la primera guerra mundial", las constituciones se refieren a temas al parecer inusitados y múltiples como la jornada de trabajo, el empleo, el salario, la educación, los seguros sociales, la niñez; pero que giran todos en torno a la protección de las clases trabajadoras".³³

Los preceptos de las declaraciones de derechos sociales, nacionales e internacionales, se caracterizan por tener como finalidad la protección de los miembros de las clases sociales trabajadoras o carentes de poder económico, concediéndoles facultades frente a los integrantes de la clase poseedora de la riqueza o ante el estado, a fin de que alcancen igualdad, libertad y bienestar, las declaraciones de los derechos sociales imponen generalmente obligaciones de hacer o de dar.

Surge así un derecho de clase, cuyo proceso de creación puede anunciarse como sigue:... "se abandona cada vez más un código civil que estableció en Francia la unidad del derecho. Cada profesión demanda su propio derecho, cada corporación arranca a la soberanía del estado el poder reglamentario a la democracia ya no le repugna la idea de un derecho de clase".³⁴

Lo transcrito anteriormente se refiere exactamente al derecho social, cada clase obtiene su derecho, los diversos gru-

33.- *idem.* p.p. 61 y s.s.

34.- *De la Cueva Mario. op. cit.* p. 226

pos que integran la sociedad van demandando constantemente del poder real del estado cuerpos legales que garanticen sus intereses. Estas instituciones que tienen el mismo denominador común son los que integran la idea del nuevo derecho. El beneficio que reciben esos grupos, ya no es una concesión graciosa del estado, sino una necesidad que impone la historia. Bien dice Ripert que a los sistemas de gobierno democráticos, les interesa dentro de su marco la idea de un derecho de clase: "La democracia busca su derecho, porque está convencida de que al progreso material debe corresponder un progreso moral y social".³⁵

"El derecho que busca la democracia es un derecho nuevo: la revolución del siglo XVII, acuñó, tres palabras, libertad, igualdad, fraternidad; pero de ellas, el derecho de aquellos años tomó solamente las dos primeras. El nuevo derecho, sin embargo, no es la aplicación de la vieja idea de la idea de la fraternidad, la democracia moderna desecha esa idea en cuanto es expresión de la caridad, esto es, rechaza la idea de deber moral y la substituye por la de derecho socialmente protegido: "Si los hombres son hermanos deben ser iguales y si no lo son el más débil tiene derecho de que se le proteja. La democracia moderna, continúa diciendo Ripert, protege a los débiles, quizás porque sean los más numerosos en la vida social y porque la democracia es una mayoría triunfante".³⁶

En nuestro sistema democrático el avance social empieza a tomar realidad y el derecho social deja sentir su influencia; la protección a los inválidos, a los económicamente débiles, la seguridad en la vejez y otras instituciones similares que se incluyen en la exposición de motivos de la vigente ley del seguro social: así lo demuestran" El régimen del

35.- *idem.* p. 226

36.- *idem.* p. 226

seguro social, constituye uno de los propósitos esenciales de nuestras instituciones democráticas. Los trabajadores del país encuentran en él uno de los mejores instrumentos para la realización de los postulados de la justicia social.³⁷

Pero esa protección quedaría en buena intención, si sus beneficios no pasaran las fronteras actuales, para hacerlos llegar a las grandes masas de campesinos y demás sujetos de derechos que no se encuadran dentro de las citadas clases sociales.

"La época presente, de la guerra de 1914, a nuestros días, es un momento de revolución social que transforma las relaciones económicas y rompe los moldes del viejo ordenamiento jurídico. El liberalismo con su optimismo de que al libre juego de las fuerzas naturales llevaría al más alto grado de desarrollo de la actividad económica de los hombres, hizo que el derecho privado sólo pudiera considerar los fenómenos de la producción y distribución como relaciones entre dos personas, cuyo interés había que nivelar de acuerdo con los principios de la justicia conmutativa, esto es. "dar a cada quien lo que le pertenece". Durante muchos años privó el dogma liberal pero la guerra europea vino a destruirlo, al aislar a la economía alemana de los demás países y obligarla a abastecerse a sí misma; el estado se vio forzado a regular todos los aspectos de la vida económica, implantando lo que se ha dado en llamar el socialismo de guerra. Así nació el derecho económico, el derecho de la economía organizada; se había operado un cambio trascendental, pues el estado ya no dejaba actuar a las fuerzas económicas como libre actividad privada, sino que intervenía en el proceso económico creando así una relación tripartita, y no solo entre dos particulares".³⁸

37.- *Ley del Seguro Social*, p. 27

38.- De la Cueva, Mario. *op. cit.* pp. 222 y ss.

Al crecer esta relación tripartita, el interés de los nuevos ordenamientos jurídicos no va dirigido a regular las relaciones de los particulares, sino que su protección se amplía para el beneficio de una clase: el derecho agrario, el derecho del trabajo, el derecho de la seguridad social, actualmente, dan evidencia de lo mencionado; son cuerpos legales contemporáneos que subrayan su protección a las clases menesterosas.

La seguridad social es una de las instituciones que inaugura el cambio operado en los sistemas jurídicos; es una avanzada del derecho social. El derecho económico, entendido como un derecho que interviene en el proceso de la producción de la riqueza, contemplado como protector del empresario se encuentra en pugna con el derecho social, que tiende cada vez más a proteger los intereses de la clase proletaria; el estado actual se está transformando, no permite que las fuerzas económicas actúen bajo la premisa de dejar hacer y dejar pasar, sino por el contrario, el poder del estado entiende la necesidad de defender a los económicamente débiles, evitando así la concentración de la riqueza en unas cuantas manos.

BIBLIOGRAFIA AL CAPITULO I.

- De la Cueva, Mario: Derecho Mexicano del Trabajo. 5a. edición, Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. México 1962.
- Vallado Berrón, Fausto: Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Guerrero, S. A. México 1961.
- García Maynez, Eduardo: Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S. A. México 1964.
- Sepúlveda, César: Derecho Internacional Público. 2a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1962.
- Kelsen, Hans: Teoría Pura del Derecho. Introducción a la Ciencia del Derecho. Traducción de Moisés Milves. 2a. edición. Editorial Edueba. Ediciones Universidad de Buenos Aires, Argentina. 1960.
- Kelsen, Hans: Qué es Justicia. Editorial Universidad de Córdoba, Argentina. Dirección General de Publicidad. 2a. edición. 1962.
- Mendieta y Núñez, Lucio: El Derecho Social. Editorial Porrúa, S. A. México 1962.
- Gurvitch, Georges: La Declaración de los Derechos Sociales. Traducción Lic. José M. Cajica Jr. Editorial Cajica. Puebla, México 1952.
- Constitución de la República Española. Impresa por Talleres Linotipográficos de B. Acosta I. Amica. México 1945.
- Ley del Seguro Social. Departamento editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1971.

C A P I T U L O I I

LA SEGURIDAD SOCIAL

SEGURIDAD SOCIAL

II-1.-

CONCEPTO Y ALCANCE

El propósito esencial de la seguridad social es asegurar por medio de la acción colectiva o de la comunidad "la eliminación de necesidades"¹ a aquellos que, por desgracia, se hallan temporal o permanentemente desprovistos de recursos con que subsistir y atender debidamente a su salud.

La mejor voluntad del mundo no basta a veces para que los individuos logren hacer frente a los riesgos de la vida sin ayuda, aunque puedan contar con la de familiares y amigos. Un joven obrero con esposa e hijos puede verse total y permanentemente incapacitado por accidente mucho antes del tiempo que se le hubiera calculado para poder ahorrar lo suficiente con que subvenir a su manutención y la de las personas a su cargo. A muchos obreros, de baja paga, una vez cubiertas sus necesidades corrientes y las de la familia, poco es lo que les queda para la caja de ahorro o el seguro voluntario; se ven así inhibidos de precaverse contra la vejez y otros riesgos. En consecuencia, a estar a lo expuesto en una publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, según la cual "El Estado es una asociación de ciudadanos que existen para tener un bienestar general" corresponde al estado la función de fomentar la seguridad social.²

Las personas de reducidos medios son, precisamente las más expuestas a sufrir miserias. Por eso, los sistemas de seguridad social suelen ocuparse de ellas en primer término. En cambio, los que disfrutan de buenas y estables entradas se hallan generalmente en situación de prevenirse contra los riesgos de la vida con sus propios ahorros incluyendo su seguro voluntario. En este caso, todo sistema de seguridad social que per-

1.- "Accesos a la Seguridad Social". Ginebra 1942. p. 82

2.- idem, p. 83

mita abonarles beneficios se extralimita de su función básica.

Existiendo la responsabilidad del estado, los sistemas de seguridad social se implantan mediante legislación pertinente, lo cual dá derechos a percibir beneficios a determinadas clases, en determinadas contingencias. La administración de la seguridad social está generalmente a cargo de dependencias del estado, tales como Ministerios de Pensiones y Seguro Nacional o por instituciones autónomas dependientes del estado, como Comisiones del Seguros e Instituciones de Seguridad Social.³ Las leyes establecen las indemnizaciones por accidentes y enfermedades del trabajo; "pero en algunos países los patronos pueden ponerse a cubierto de sus responsabilidades asegurando a su personal en compañías privadas, con facultad para fijar ellas mismas el monto de las indemnizaciones".⁴ "En otros las indemnizaciones por accidentes del trabajo las determinan los mismos departamentos del Estado que se ocupan de otros aspectos de la seguridad social, o bien en corporaciones autónomas". Contemplando el asunto con criterio amplio se comprueba que la mayoría de las actividades del estado están íntimamente ligadas a la seguridad social. Esto es cierto, por ejemplo, en el caso de la defensa militar y en la prevención de luchas civiles. Las fuerzas policiales y la administración de justicia cuidan de nuestras vidas, de nuestra integridad física y de nuestra propiedad. Estas actividades, sin embargo, deberían excluirse del campo de la seguridad social y ser sometidas a estudios especializados. Queda excluida la educación, por cuanto la misma constituye más bien un servicio social que una forma de seguridad social y tampoco dá protección contra los riesgos de la vida en un sentido del todo igual; pero está íntimamente ligada con la seguridad so-

- 3.- *La denominación es variable en la gran mayoría de los países del mundo; las denominaciones citadas son derivadas de los sistemas sajones y latinoamericanos.*
- 4.- *Así funciona gran parte del sistema norteamericano.*
- 5.- *Sistema latinoamericano derivado en parte de los sistemas europeos.*

cial en lo que atañe a capacitar a la gente para desempeñarse más fácilmente en su trabajo y adaptarse a nuevas ocupaciones en momentos como los actuales, de tan rápidos cambios económicos y tecnológicos. Igualmente fuera de la seguridad social, pero unida a ella, está la acción del gobierno para mantener altos niveles en los empleos, controlando el crédito y por medio del presupuesto y otras medidas en la política económica. Dicho en forma más general, elaborar amplios planes de acción con miras a eliminar causas de inseguridad como las enfermedades, la desocupación, la vivienda inadecuada y el analfabetismo, es de vital importancia en todo programa constructivo de bienestar, y, si bien distinto de la seguridad social, está estrechamente ligado a ella.⁶

Los programas de ayuda rural ofrecen dificultades de clasificación. Cuando ayudan a individuos que se enfrentan con privaciones por pérdida de sus cosechas o que no logran colocar sus productos por escasez de demanda, su acción equivale a medidas de seguridad social idénticas al seguro de desocupación o a la ayuda dada a obreros que han perdido su trabajo. Sin embargo, fuera de la seguridad social principalmente, existen programas para mantener los precios de los productos agrícolas que los gobiernos ponen en práctica por razones económicas o políticas. Aunque se trata de una partida relativamente pequeña en las economías nacionales, aliviar las angustias y otras catástrofes de la naturaleza, se considera una forma de seguridad social; no así las obras importantes, en gran escala, de defensa contra las inundaciones o de riego.

Los subsidios para alimentos, el racionamiento y el control de precios quedan por lo general excluidos de tal concepto,

6.- *La Constitución mexicana lo considera como un derecho social. (artículo 30.)*

ya que sus principales propósitos son distintos de los de la seguridad social. Los subsidios a los obreros de bajos salarios caen también fuera de la seguridad social. Los problemas de los obreros en tal situación pueden resolverse mejor con los sistemas de salario mínimo.⁷

Cada cual en su caso puede precaverse por medio del ahorro, pago de primas a compañías de seguros dedicadas a negocios provechosos o asociaciones de socorros mutuos; mientras que las grandes firmas comerciales pueden crear organismos para la atención médica y pensiones a jubilados y adoptar sistemas adecuados en beneficio de sus empleados de acuerdo con convenios colectivos o por otros procedimientos. Esto, sin embargo, no constituye formas de seguridad social, desde el momento que escapan a los requisitos legislativos. Si la participación en dichos organismos es voluntaria, esas formas de seguridad social en nada difieren de las del ahorro privado. En cambio, siendo obligatoria debe encasillarse entre las condiciones de empleo y destinarse a proporcionar seguridad a los trabajadores sin la intervención del estado. Los planes privados puestos en práctica por los patronos deben incorporarse a la seguridad social cuando el gobierno lo acepta y reconoce que proporcionan a los obreros beneficios equivalentes, por lo menos a los que otorga el gobierno mismo y, por consiguiente, comprender la facultad de actuar sin sujeción a los planes del gobierno.⁸ Estos planes privados son susceptibles de re-

- 7.- *La legislación mexicana ha elaborado y ha puesto en marcha estudios a este respecto.*
- 8.- *En el Convenio relativo a las normas mínimas de la Seguridad Social aceptado por la Conferencia Internacional del trabajo en 1942, artículo 60., se establece que en ciertas partes del Convenio relacionados con la atención médica, un país miembro puede tomar en cuenta con propósitos de ratificación la protección efectuada por medio del seguro que si bien no es obligatorio por leyes o reglamentos nacionales, se haya bajo la supervisión de autoridades públicas o administrativas de acuerdo con las normas prescritas por la actuación conjunta de empleados y patronos y se aplica a una gran cantidad de personas cuyos emolumentos no exceden de los de los empleados manuales especializados.*

visión y deben cumplir con las normas establecidas por legislación, si es que han de mantener el privilegio de funcionamiento privado.

Más difícil de resolver son los proyectos de pensiones y atención de enfermos en el caso de empleados públicos y otros funcionarios del gobierno. Exceptuando la circunstancia de que los beneficios otorgados se sufragan con fondos del gobierno, tales proyectos son semejantes a los del comercio privado para sus empleados. En general deberían desecharse, por cuanto los mismos se hallan involucrados en las condiciones del empleo y sus beneficios no son, en cierto modo, otra cosa que sueldos o salarios diferidos. En idéntica situación se hallan los planes de beneficios especiales para quienes trabajan en industrias nacionalizadas, inclusive, en varios países, los ferrocarriles, la minería, el correo y demás servicios públicos.⁹ Estos planes pueden proporcionar grandes elementos de seguridad; pero deben considerarse suplementarios, aunque ajenos, de todo el sistema de seguridad social del país, a menos que se autorice a las industrias a actuar sin sujeción al plan general teniendo en cuenta que proporciona, por lo menos, beneficios equivalentes.

Las pensiones a veteranos y otros beneficios para las víctimas de guerra y familiares a su cargo, forman una clase aparte fuera del campo principal de la seguridad social, aunque para algunos fines deben considerarse conjuntamente los pagos a los veteranos y la seguridad social, sobre todo cuando, sin mediar esos reembolsos, el costo del mantenimiento de los veteranos tuviera que sufragarse con fondos de la seguridad social.¹⁰

- 9.- *En México el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los servicios otorgados por otros organismos descentralizados.*
- 10.- *Particularmente en el sistema norteamericano y en algunos sistemas europeos.*

II-2.- EL CONTENIDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

¿Qué beneficios debe abarcar? Si la finalidad de la seguridad social radica en asegurar por medio de disposiciones de carácter público el sostenimiento de entradas que alcancen para la subsistencia, la salud y la decencia de quienes no están en condiciones de tomar providencias adecuadas para ellos y familiares a su cargo, debido a que sus ingresos se han detenido, no fueron nunca suficientes o se han visto seriamente mermados por causas, generalmente, ajenas a su dominio, la respuesta sólo puede hallarse en el exámen de estas causas.¹¹ Esto lleva implícita la consideración de las principales causas de la pobreza, que comprenden la interrupción o cesación de entradas por enfermedad, desempleo, vejez o muerte del productor de la familia. De idénticos efectos que los que las enfermedades tienen en los ingresos familiares, son los males físicos contraídos en el trabajo, las heridas de los accidentes, la invalidez y enfermedades largas, o incapacidad.

La insuficiencia de los bajos salarios para el sostén de familias numerosas es otra de las causas mayores de la pobreza, que difiere de las antedichas porque, aún cuando no se produzca interrupción de trabajo, las entradas resultan siempre insuficientes en los hogares con muchas criaturas, para vivir con razonables niveles de salud y decencia. Además están las familias con entradas ordinariamente suficientes, pero que sufren privaciones y se ven obligadas a contraer deudas debido a gastos casuales excepcionalmente fuertes, tales como los provocados por atención médica, operaciones quirúrgicas y hospitalización, sobre todo cuando se trata de enfermedades graves. Estos gastos representan siempre una pe-

11.- Cuando se da ayuda a personas cuya falta de recursos ha sido provocada por su propia conducta suele hacerse bajo rigurosas condiciones y medidas disciplinarias para evitarse reincidencias. Así está contemplado por la legislación mexicana en materia de seguro social. Artículo 50, 60 y reglamento correlativo.

sada carga, mucho mayor todavía cuando deja de entrar en casa el salario del sostén de la familia por encontrarse éste demasiado enfermo para trabajar. En tales circunstancias aquellos que sólo cuentan con una entrada reducida necesitan, imprescindiblemente, recibir ayuda en efectivo para su mantenimiento, así como cuidados gratuitos o subvencionados, o bien ayuda económica con que sufragar totalmente o al menos en su mayor parte, los gastos del tratamiento médico. Otras erogaciones considerables que se apartan de las normales son las ocasionadas por nacimientos y defunciones.¹²

Al tomarse en consideración los servicios de salud pública, se tropieza con una distinción entre los cuidados médicos requeridos individualmente en caso de enfermedad o accidente, y los servicios de aguas corrientes y sanidad que corresponde prestar a toda la población. Conciérne a la seguridad social tomar las disposiciones que redunden en provecho de los individuos necesitados y, lógicamente, debe incluirse en ellas el beneficio de atención médica—no así las de salud pública de carácter general que, por el contrario, no corresponde que figuren en la seguridad social. Esto significa, resueltamente, una distinción artificial e inaceptable. La medicina preventiva ha pasado a ser mucho más efectiva que el tratamiento médico limitado al propio paciente. Un buen suministro de aguas corrientes, por ejemplo, puede proporcionar una seguridad mucho mayor contra la fiebre tifoidea y otras enfermedades de que es conductora el agua, que la atención médica a personas que se enferman al ingerir aguas contaminadas. Gas-

- 12.- *Un Comité de expertos reunidos por la Organización Internacional del Trabajo clasificó las causas que necesitan atención por parte de la Seguridad Social como sigue:*
 a).- *Riesgos físicos: Enfermedad, invalidez, vejez, maternidad, accidentes y muerte.* b).- *Riesgos económicos: desocupación involuntaria.* c).- *La carga económica de familias numerosas. Las tres causas conducen a la necesidad de beneficios en efectivo, pero los riesgos físicos involucran también atención médica en forma variada.*

tando más en estas medidas preventivas en vacunación e inoculación contra la viruela, difteria y otras enfermedades, así como en campañas para eliminar las enfermedades contaminadas por insectos, tales como el paludismo y la fiebre amarilla, se llegaría a realizar grandes economías en el costo de los beneficios destinados a la manutención y curación de los enfermos. Prevenir y curar son cosas tan estrechamente ligadas que en la práctica resulta a veces imposible separar los gastos ocasionados por beneficios directos individuales, de los que origina la provisión de servicios públicos de carácter general. No obstante, en donde sea posible, deben separarse.¹³ La vivienda y la salud se hallan igualmente conectadas, y es causa de muchas enfermedades, el hacinamiento de gente en lugares sin las mínimas condiciones indispensables. De cualquier modo, la construcción de viviendas por las autoridades públicas se sale de los propósitos de la seguridad social y, por lo tanto, como en el caso con la educación, queda acertadamente excluida de la misma.

13.- *Así se contempla en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de la República Mexicana, respecto de las funciones que conciernen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia respecto de los organismos de Seguridad Social.*

II-3.- ALCANCE Y METODO

Se infiere de cuanto antecede que el campo principal de la seguridad social puede resumirse en manutención, bajo condiciones establecidas por legislación, de personas y familiares a su cargo que sufran necesidades por causa de enfermedad, desocupación o vejez, o estén incapacitadas para el trabajo por accidente, enfermedades crónicas o invalidez permanente, así como beneficios para familias numerosas, viudas y huérfanos, y ayuda en efectivo para sufragar los gastos de nacimientos y entierros. La seguridad social comprende la provisión, gratuita o sujeta a pequeños gastos, de una amplia atención médica (inclusive hospitalización, tratamiento quirúrgico, farmacia, ortopedia y aparatos de prótesis) especialmente para los asalariados y otros grupos con bajos ingresos.¹⁴ Debería contemplarse también beneficios para el restablecimiento y rehabilitación de enfermos o incapacitados por accidentes, a la vez que para el adiestramiento de adaptación a otras ocupaciones de aquellos cuya anterior pericia y experiencia dejen de tener demanda debido a los cambios habidos en los métodos y en las técnicas del trabajo. Estos programas tienen por finalidad poner término lo antes posible a las interrupciones en los ingresos, restituyendo a los trabajadores la posibilidad de empleos remunerativos y, por ende, de poder llevar de nuevo una vida económicamente independiente.

El alcance en la aplicación de los sistemas de seguridad social, los riesgos que cubren, los métodos adoptados y la magnitud y duración de los beneficios varían grandemente. Muchos sistemas se aplican únicamente a los asalariados en razón de que sus ingresos son relativamente bajos y pertenecen

14.- *Contingencias garantizadas por la ley mexicana del seguro social.*

a una clase susceptible de tener en cualquier momento un crecido número de personas con entradas seriamente escasas e insuficientes para su sostén. Son también frecuentes los sistemas limitados a empleados y otros trabajadores, cuyo sueldo, salario o ingresos se hallan por debajo de un nivel especificado, asumiéndose que los que están en mejor situación debieran protegerse a sí mismos.¹⁵ Los sistemas en que existen aportes patronales se limitan a menudo a empleados y sus familiares, "aunque los que trabajan por cuenta propia pueden incorporarse a los beneficiarios siempre y cuando contribuyan con una suma equivalente a los aportes de patronos y empleados".¹⁶ Los sistemas de ayuda social tienen, por lo general, un alcance mayor que el de muchos sistemas de seguro contribuyente, si bien no son necesariamente universales, ya que en algunos de ellos no se concede socorro a personas sanas, a quienes se les supone en condiciones de defenderse por sus propios medios.

Algunas categorías especificadas de personas, como por ejemplo los trabajadores de la tierra, el servicio doméstico y los que actúan por cuenta propia, suelen ser excluidas de los sistemas de seguro contribuyentes; generalmente la razón de ello es la existencia de dificultades administrativas reales. Por semejante motivo algunos sistemas se ven confinados a centros urbanos o zonas determinadas, comúnmente situadas en los alrededores de la ciudad capital. Ciertos sistemas han sido creados para determinadas industrias, como los ferrocarriles y las compañías mineras. Asimismo, algunos sistemas sólo tienen seguro contra enfermedad y accidentes, mientras que otros abarcan mayor número de riesgos, o bien, todos los principales.

- 15.- *Así contemplado por la Ley del Seguro Social mexicana. Los empleados con grandes ingresos no quedan excluidos, si bien los aportes y beneficios se hayan sujetos a un tope especificado.*
- 16.- *En el sistema mexicano solo pueden acogerse voluntariamente al seguro obligatorio aquellos que hayan cotizado previamente como sujetos del mismo durante un lapso mayor de cien semanas.*

Es interesante observar como la Conferencia Internacional del Trabajo de 1952, al adoptar el Anteproyecto del Convenio relativo a Niveles Mínimos de Seguridad Social, incluyó cláusulas que requerían a las naciones ratificantes del Convenio que aplicaran medidas bien definidas de seguridad social tendientes a proteger no menos del 50 por ciento de todos los empleados o personas económicamente activas que constituyesen no menos del 20 por ciento de toda la población.¹⁷ La ratificación, por lo tanto, significaba la aplicación de medidas de seguridad social a una cantidad substancial de personas.

La solidez financiera de los sistemas de seguro contribuyente se mantiene de diversas formas. La duración de los beneficios por enfermedad y desocupación, por ejemplo, se limita a tres o seis meses. Además, se niegan los beneficios no sólo a aquellos que no contribuyen, sino también a quienes dejan de contribuir con una suma especificada, mientras que a los que han abonado una suma inferior al número de contribuciones definidas, se les pueden disminuir los beneficios.¹⁸

17.- Los países cuya economía y facilidades médicas se hayan poco desarrolladas pueden aprovechar algunas excepciones temporales determinadas, las que comprende la cláusula de que los sistemas de seguridad social se aplicaran a las clases prescritas de empleados que constituyan no menos del 50% de todos los empleados en talleres industriales cuyo personal sea más de 20 personas.

18.- En el sistema del seguro social mexicano solo tienen derecho a recibir la prestación en dinero correspondiente a enfermedad general aquellos que hayan realizado un mínimo de 6 semanas durante los últimos 9 meses anteriores a la fecha de inicio de la incapacidad; y asimismo la mujer asegurada solo tendrá derecho a la prestación en dinero por concepto de maternidad si ha efectuado 30 cotizaciones semanales en los últimos 12 meses.

En los sistemas típicos de seguros contribuyen tanto los patronos como los empleados, pudiendo el estado hacer lo propio. En determinados riesgos son los patronos quienes cargan totalmente con los gastos. Así, las indemnizaciones a los obreros corren generalmente por cuenta exclusiva de los patronos. Además, en algunos países los beneficios por desocupación se financian por medio de un impuesto a los patronos sobre el monto de los sueldos. Los beneficios pueden ser en efectivo o en especie: generalmente en efectivo para no afectar a los ingresos, y en especie para los servicios de atención médica y cuidado institucional de ancianos, enfermos y huérfanos, así como para la provisión de leche y vitaminas -gratis o a precios subvencionados- para niños y escolares, que se efectúa también en especie.

Los sistemas de seguridad social llevan implícita una transferencia de recursos. En países donde es grande la disparidad de riquezas e ingresos y los planes de acción se financian por medio de impuestos progresivos, los recursos van pasando de los ricos a los pobres. Sin embargo, en los países en donde las distancias entre las riquezas y los ingresos son relativamente más cortas, o donde los planes de acción se financian mayormente con aportes de trabajadores y patronos, los recursos pasan principalmente de los más afortunados, que sufren poco de enfermedades, desocupación y otras contingencias, a los menos afortunados de la misma clase social.

Los beneficios fijos que se conceden sin mediar la prueba de recursos, no se establecen necesariamente de acuerdo con el nivel de vida existente: los beneficios pueden considerarse como suplemento de las entradas comunes.¹⁹

19.- *La legislación mexicana en materia de seguridad social concede los beneficios sin mediar prueba de recursos generalmente, aunque da por sentada la necesidad, estableciendo requisitos y formalidades que la presuponen; sin embargo se puede retirar si se comprueba la inexistencia de la necesidad que la origina.*

En este inciso, se hace una definición de la seguridad social buscando separar las disposiciones que son necesarias y generalmente aplicadas por el estado, de todas las demás. Desde el punto de vista del bienestar de la población lo fundamental es que de una manera u otra se establezca una seguridad básica. La extensión que pueda darse a la misma por medios de disposiciones voluntarias particulares, varía considerablemente de un país a otros, y por esta razón el problema de intentar definir el alcance de la seguridad social resulta bastante complicado.

Debe repetirse que cuando se establece o amplía un plan de seguridad social y se cobran contribuciones o impuestos para financiarlo, no significa ello que su costo total represente una nueva carga para la población, por cuanto una gran parte del mismo ha sido ya sufragada privada o públicamente, en otras formas. Así, pues, cuando se adopta un sistema de pensiones a la vez con beneficios fijos, prescindiendo de la prueba de recursos, se produce una importante reducción en los gastos de asistencia pública a ancianos que antes tenían que solicitar socorros. Por otra parte, al pasar a depender del sistema de pensiones, se alivia bastante la carga de mantener a familiares de mucha edad que antes debían soportar los particulares a costa de grandes sacrificios y en detrimento de sus hijos. Unicamente en la proporción que los beneficios de la seguridad social sean mayores a los de los sistemas privados, deberán aumentarse las contribuciones de la población.

II-4.- PLANES DE ACCION BASICA Y PRINCIPIOS

Como ha sido ya expuesto, el propósito esencial de la seguridad social es asegurar que los miembros de una comunidad sean protegidos contra indebidas penalidades y privaciones, y se les proporcione servicios de salud pública cuando sus recursos sean insuficientes para mantenerse, así como las personas a su cargo, en un nivel de vida que la comunidad reconozca como mínimo indispensable, más abajo del cual ninguno debe desenvolverse. Casi universalmente, por razones de humanidad, se acepta el principio de que los recursos de la comunidad deben utilizarse para evitar que ni una sola persona tenga que desenvolverse bajo un nivel inferior al indispensable para subsistir y que tal propósito pueda alcanzarse principalmente por medio de métodos que le proporcionen dinero en efectivo para su sostén, así como diversos servicios de salud pública. Estos beneficios pueden considerarse como seguridad social básica.

Muchos sistemas de seguridad social contienen, entre otros beneficios, la provisión de dinero en efectivo a personas cuyos recursos están por encima del mínimo según se ha comentado más arriba. Esto sucede, en varios países donde las pensiones a la vejez y los subsidios familiares se pagan a pobres y ricos por igual. El pago de tales beneficios se justifica con que resultan fáciles de administrar, particularmente por prescindirse de aplicar la prueba de recursos, que a nadie agrada y, además, requiere un personal altamente adiestrado, o bien con que es un procedimiento democrático, desde el momento que a todos se les trata por igual. Idéntico procedimiento se sigue con los sistemas de seguros que pagan beneficios de igual cuantía, lo necesiten o no quienes

los perciben, en contraste con los sistemas de asistencia que establecen diferentes tipos de beneficios, de acuerdo con las necesidades individuales. Sin embargo, una alta proporción de las personas que reciben estos beneficios figuran por lo general, en el grupo de las que cuentan con ingresos relativamente bajos y, teniendo presente que existen grandes ventajas en la igualdad de tratamiento, la inclusión de tales sistemas en la seguridad social es correcta, como lo es la de los sistemas de seguro social en los cuales los beneficios varían de conformidad con los sueldos en lugar de establecerse sobre la base de un volúmen fijo uniforme.

Aunque el principal propósito de los beneficios de la seguridad social es dar protección a las personas cuyas entradas resultan insuficientes para su subsistencia, presentan igualmente una ventaja igualmente económica y social. La competencia de las personas que reciben beneficios se resquebrajaría si esa ayuda no estuviera a su disposición. Los beneficios, por regla general, no reducen la voluntad de trabajo por cuanto los mismos suelen estar por debajo de lo que la mayoría de los obreros pueden ganar. Además, muchos de los beneficios se pagan solamente cuando los obreros se hallan incapacitados para trabajar o cuando no pueden encontrar una ocupación. El sistema tiene cláusulas de defensa para evitar simulación de enfermedades, exageración o falsa prolongación de las mismas, y toda pérdida de confianza en sí mismo entre una minoría queda ampliamente compensada con la eliminación del temor a privaciones extremas por parte de grandes núcleos de personas.²⁰

- 20.- *El Seguro Social Mexicano solo prevee un beneficio económico de esta especie para aquellas personas que han cumplido 60 años o más y caigan en el desempleo, existiendo la limitación de que hayan cotizado un mínimo de 500 semanas en el régimen obligatorio.*

II-5.- EL ESTADO Y EL INDIVIDUO

Existe inevitablemente un amplio sector de opinión respecto de hasta qué grado deben los individuos ser relevados de la responsabilidad de protegerse a sí mismos y a las personas a su cargo, contra los riesgos de la vida. Constituye, por lo tanto, una obligación exponer claramente los propios puntos de vista acerca de esta cuestión de carácter general. Adoptamos la opinión de que el estado sólo debe hacer por las personas todo cuanto no pueden ellas hacer por sí mismas, ya sea individualmente, ya por medio de métodos voluntarios, o bien lo que el estado puede realizar en forma mucho más efectiva. Aún las cosas que los individuos o las organizaciones voluntarias no pueden efectuar con tanta eficacia como el estado, deberían quedar a cargo de ellos, teniendo en cuenta que practican un manejo más flexible y promueven la independencia, la iniciativa y la propia confianza. La responsabilidad que pesa sobre los que apoyan los sistemas compulsivos estatales, debiera probar la superioridad substancial de tales sistemas sobre las organizaciones voluntarias. La seguridad social, excepto para los ancianos e impedidos, no debe considerarse como un fin por sí mismo, sino como medio de promover la iniciativa individual y la confianza en sí mismo. Como expresó una vez Abraham Lincoln: "No se debe ayudar permanentemente a los hombres haciendo por ellos lo que ellos pueden y deben hacer ellos mismos".

Como corolario, cabe agregar que, para los países avanzados con razonables altos niveles de vida, cuanto mayor sea la productividad por cabeza y más altos los niveles de vida, tanto más podrá su población precaverse contra sus propias necesidades y tanto menos tendrán que depender de la seguridad social,

con tal de que la renta sea razonablemente bien distribuida entre los diversos sectores de la ciudadanía. Por lo tanto, con el incremento de la productividad, se requeriría una menor proporción de la renta nacional para la seguridad social, llevándolas, de la provisión de niveles básicos a grupos de personas con bajos ingresos, a establecer mejores niveles para quienes gozan de mayores entradas, lo cual entrañaría una ampliación con probabilidad de hacerse necesaria si el aumento en los ingresos y niveles de vida llevase aparejado un crecimiento de incertidumbre. Con todo, la mayoría de los que se hallan en mejor situación económica también están en mejores condiciones para formarse ellos mismos su propia seguridad y, por consiguiente, deberían depender menos de la ayuda de la comunidad. Otro factor es que, a medida que los países se hacen más ricos, el mejoramiento de las disposiciones sanitarias y de las viviendas contribuye a disminuir la proporción de las enfermedades, mientras que las medidas económicas son susceptibles de mantener con creciente éxito las posibilidades de empleo, y, por lo tanto, de disminuir los gastos por desocupación en la seguridad social.

La conclusión de que a mayores niveles de vida menor proporción de la renta nacional ha de necesitarse en el correr del tiempo para gastos de seguridad social, parece opuesta a la opinión de muchos de que, cuanto más rico se hace un país, mayores beneficios de seguridad social debe establecer. No obstante, no deja de ser compatible con el principio básico de la seguridad social que la gente no cuente con que el estado haga por ella lo que ella puede realizar por sí y para sí misma. Es cierto que, a medida que mejoran los niveles normales de vida, debe ocurrir lo propio con los niveles mínimos considerados necesarios para la subsistencia, la salud y la decencia. Ahora bien: no hay sin embargo incompatibilidad entre que se gaste menor proporción de la renta nacional en seguridad social cuando mejora la productividad y que a la

vez se aumenten los niveles de beneficios a los necesitados. El país podría conceder estos mayores niveles de beneficios utilizando una fracción más pequeña de su mayor productividad. El importe gastado en seguridad social será mayor, pero el aumento estará en parte relacionado con el grado de compensación que los aumentos en los niveles de los beneficios guarden frente a las reducciones que se produzcan en la cantidad de personas necesitadas. El importe tendría tendencia a aumentar en períodos de inflación.

Pueden darse unas pocas ilustraciones. Es criterio frecuente en lo que respecta a las pensiones a la vejez, que a medida que un país se hace más rico debe reducirse la edad del retiro fijándola de setenta a sesenta y cinco años, o aún a sesenta. No obstante, cuanto más se eleve el nivel de vida de las personas, tanto más fácilmente podrán éstas resguardarse contra su vejez por medio del ahorro voluntario, seguros privados y otros procedimientos, y tanto menor será el número de necesitados de edad temprana. Además, salvo en períodos de severa desocupación, las ventajas son tanto para el país como para los individuos, ya que se estimula a las personas mayores a permanecer en el trabajo productivo todo el tiempo que les sea posible, y al elevar los niveles de salud y acrecentar las esperanzas de la vida puede aumentarse la edad hasta la cual debe estimarse que el trabajo efectivo es practicable. Si se fija un límite bajo de edad para la jubilación, muchos trabajadores se verán obligados a cesar en sus actividades al alcanzar la edad establecida, mientras que en otros se fomentará la tendencia a hacerlo voluntariamente.²¹

21.- *La Ley del Seguro Social mexicana considera la edad de retiro a los 65 años cumplidos previas 500 semanas cotizadas, lo cual de ninguna manera corresponde a los índices de morbilidad o estadísticas análogas que puedan haber servido de base para la fijación de este límite, aunque trata de estimular a quienes habiendo alcanzado la edad límite continúan en su trabajo incrementándoles la pensión correspondiente.*

Asimismo, a medida que se elevan los niveles de vida, los subsidios familiares se hacen menos necesarios en los hogares de pocas personas, y los sistemas podrían razonablemente reformarse haciendo que los subsidios se pagaran solamente por el tercer niño, y cada uno de los subsiguientes, en cada familia.²² A las personas que se encontraran sin trabajo o cayeran enfermas, podría considerárseles como con recursos suficientes para hacer frente a la situación durante cortos períodos y, por lo tanto, el tiempo de espera para percibir los beneficios en efectivo, que es ahora de tres días en varios países, podría extenderse a una semana o más.²³ De igual modo, al par que los ingresos aumentan, las personas podrían contribuir con mayor esfuerzo pecuniario a los gastos de su propia atención médica. Tales modificaciones aumentarían la confianza y la responsabilidad individual, y los ahorros efectuados permitirían destinar fondos a otras necesidades más urgentes de la seguridad social o bien reducir los impuestos.

La conclusión de que los gastos ocasionados por la seguridad social debieran disminuir a medida que la renta nacional aumenta, puede aceptarse para los países económicamente más adelantados que disfrutaban de bien altos niveles de vida - no así para los pueblos primitivos con economía rurales -. En estos últimos, a los riesgos económicos de la vida se les hace frente en forma sencilla y natural por la ayuda mutua entre miembros de la familia o de los poblados. Sin embargo, cuando los pueblos primitivos se industrializan más y aumenta

- 22.- En nuestro país los subsidios familiares en este ramo corresponden exclusivamente al seguro de orfandad fijándose un porcentaje sobre la base de la pensión de que disfrutaba o hubiese correspondido al asegurado en el momento de su fallecimiento. Es pagadero a todos los descendientes bajo límite de edad de 16 años.
- 23.- En la República Mexicana el período es de tres días y en algunos países como ocurre en Dinamarca y Noruega el período para percibir los beneficios por enfermedad general es de 6 días.

la población de sus ciudades, el método de ayuda acostumbrado tiende a desbaratarse, teniendo que ser reemplazado por diversas formas de seguridad social. Por consiguiente, aunque la renta nacional aumente, la proporción requerida por la seguridad social tendrá asimismo que aumentar.²⁴

24.- Como ha ido sucediendo en nuestro país.

II-6.- BENEFICIOS FIJOS, VARIABLES O UNIFORMES.

Los sistemas de seguridad social pueden proporcionar beneficios fijos variables o uniformes, y sus reglas difieren de un país a otro, así como de una a otra sección de la seguridad social. Las diferencias se determinan por los propósitos para los cuales son proyectados los sistemas, los cuales se apoyan en las tradiciones políticas y sociales, y doctrinas de cada país.

Tres son los sistemas que pueden señalarse, y se verá que cumplen con propósitos bastante distintos. El primero, que emplea la prueba de recursos y varía los beneficios según las necesidades individuales, tiene por finalidad atender a la subsistencia del pobre. En muchos países, éste es el sucesor del viejo sistema de la ley de indigencia, transformada para ponerse a tono con las actuales necesidades sociales. Los beneficios, conocidos como asistencia pública o social, se abonan únicamente a los pobres, que deben probar su necesidad. El sistema es no contribuyente y los fondos requeridos proceden de las rentas públicas ordinarias.²⁵

Un segundo sistema es el que considera como derecho el pago de beneficios, prescindiendo de la prueba de recursos, a empleados de determinadas categorías que tropiezan con especificadas contingencias. Con frecuencia el sistema se aplica a toda la clase obrera o a obreros con determinadas ocupaciones cuyos salarios no exceden un importe dado. En ciertos aspectos, el propósito es similar al de la asistencia pública, puesto que se asume que la gran mayoría de los trabajadores cuyos salarios están por debajo de un nivel estipulado

25.- *El gobierno mexicano ha destinado diversas instituciones centralizadas y descentralizadas a este fin reuniendo las características precisadas. (No se incluyen en este tipo de sistema el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado).*

sentirán necesidades si se enferman, quedan sin trabajo o se ven incapacitados para trabajar por impedimento físico o vejez. Algunos trabajadores podrán no sentir necesidades, pero cualquier economía que pudiera efectuarse con el empleo de la prueba de recursos quedaría contrabalanceada por ventajas sociales y administrativas. El sistema puede extenderse al gremio de empresarios. Los beneficios pueden financiarse con la renta general, impuestos especiales, aportes patronales, aportes de los trabajadores o por la combinación de ambos en proporciones variables.

Los beneficios pueden fijarse en una misma escala tanto para los obreros especializados con altos salarios, como para los obreros comunes, o bien, pueden variar de acuerdo con los salarios. Con frecuencia, cuando los beneficios varían de acuerdo con los salarios, se establece un tope de salarios, y los aportes y los beneficios se fijan únicamente ajustándose a los salarios bajo dicho tope. Se cuenta así con una escala máxima de beneficios, y los que deseen asegurarse una mayor protección deberán hacerlo por sus propios medios, infiriéndose que pueden conseguirlo con sus recursos personales sin ayuda del estado. En donde los beneficios varían de acuerdo con los salarios, la financiación se hace por medio de aportes de patronos u obreros, o de ambos, a los cuales el estado puede agregar subsidios. Si los beneficios se pagan a escala fija, se puede aplicar un sistema contribuyente, o bien los beneficios pueden financiarse con fondos de las rentas generales o por medio de impuestos especiales.²⁶

El tercer sistema proporciona beneficios a todas las personas de la comunidad, con independencia de sus ingresos o estado le-

26.- Método adoptado por la organización de sistema de seguridad social mexicana.

gal, siempre que satisfagan las exigencias residenciales y otros requisitos especificados. Aquí los beneficios pueden abonarse a mucha gente en situación de vivir de sus propios medios. Esto equivale a desviarse mucho más de lo que sucede con el segundo sistema, del principio de que el estado no debiera hacer por las personas lo que éstas están en condiciones de hacer por ellas mismas. Esos sistemas amplios resultan convenientes en países donde, debido a la imposición progresiva de impuestos, a sus políticas redistributivas y otros factores, las disparidades en los ingresos de una mayor parte de la población son moderadas, que en donde éstas son grandes.²⁷ El hecho de que los sectores más acomodados de la población paguen impuestos elevados puede utilizarse como argumento en favor de la amplitud de la seguridad social, por cuanto los beneficios que perciben resultan pequeños en relación con los impuestos que satisfacen. Los sistemas pueden financiarse con fondos de la renta pública ordinaria o bien con impuestos especiales, caso en el cual los beneficios variables resultarían impracticables, o también por medio del seguro contribuyente que permitiría abonar beneficios variables.

Las alternativas - beneficios fijos o variables - promueven cuestiones básicas de principios. Si se establecen beneficios fijos, relacionados por lo general con los niveles de ingresos de trabajadores comunes y otros grupos de bajas entradas, resulta que el estado trata por igual a todas las personas comprendidas en el sistema, pudiendo con este método hacer frente a necesidades básicas o de subsistencia y dejando a cargo de quienes cuentan con mayores ingresos la responsabilidad de tomar por su propia iniciativa medidas suplementarias

27.- *Sistema aplicado en Inglaterra aunque de hecho no corresponde estrictamente a la situación económico-social de este país.*

de previsión. Pero ocurre que muchos obreros expertos y otras personas bien pagadas sufren también los efectos de la inseguridad. Cuando trabajan, sus niveles de vida se ajustan a sus entradas, y si éstas se ven interrumpidas les resulta dificultoso adaptarse a los niveles de vida que los beneficios uniformes pueden proporcionarles. Muchas personas situadas en los grupos de ingresos intermedios se inquietan en forma creciente ante las inseguridades que presenta la sociedad moderna, haciendo surgir entre las mismas un movimiento cada día mayor de apoyo a la ampliación del papel que le corresponde desempeñar a la seguridad social en lo que atañe a dar a dichos grupos beneficios en relación con sus niveles de vida.

Donde una gran parte de los fondos con que se pagan los beneficios proceden de la renta general del estado, los argumentos en favor de los beneficios uniformes toman cierta fuerza. Por el contrario, cuando la mayoría de los fondos, o todos ellos, proceden de un sistema contribuyente, los beneficios pueden tener el carácter de fijos o variables. En los sistemas de seguro social financiados por los patronos, o conjuntamente por patronos y empleados, los beneficios varían según los sueldos de los beneficiarios.

Se ha venido mostrando fuerte preferencia porque los beneficios se relacionen con los sueldos y parece hallarse muy extendida la opinión de que esta política es superior a la de los beneficios uniformes, aunque para esta última se nota también bastante apoyo. Esta actitud responde a la tradición. Se dedica especial atención a aquellos cuyos esfuerzos y recompensas debieran estar estrechamente ligados: los hombres con mayor pericia y sueldos más elevados debieran ser conside-

rados con derecho a mejores beneficios que los de menos habilidad y menores salarios. De igual modo, los beneficios deberían ser mayores para aquellos que tienen una buena hoja de servicios y continuidad de salarios, que para los que han tenido muchas interrupciones debidas a enfermedades, desocupación y otras causas. Los beneficios diferenciados por los salarios cuenta también con apoyo como compensación de la pérdida de ganancias. Alternativamente, el argumento de que los beneficios no son sino salarios diferidos hace sentir su peso para que los beneficios sean determinados por los salarios. Se reconoce asimismo que los trabajadores especializados con elevadas ganancias gozan de un nivel de vida cuando se hallan en actividad superior al de los obreros comunes, y por lo tanto, parece razonable que el seguro social, destinado a ayudar cuando no se gana, debiera proporcionarles beneficios equiparados con sus habituales condiciones de vida. El monto de un beneficio que hubiera podido resultar substancial para un obrero común, habría sido escaso para un hombre hábil acostumbrado a percibir salarios por el doble de su importe. El sistema debiera relacionarse con las circunstancias individuales.

Lo que constituye motivo de controversia en algunos países que aplican este sistema, son los límites dentro de los cuales debe funcionar el mismo. Por lo general se establecen beneficios máximos fijos, los cuales pueden resultar altos o bajos. El fracasado intento de elevar convenientemente el tope de los beneficios para compensar los efectos de la inflación ha tenido como consecuencia estrechar su escala, dando lugar a que una creciente proporción de trabajadores con altos salarios se encuentre comprendida en el límite máximo de beneficios, que ha

pasado a representar un porcentaje de sus salarios mucho menor del que fuera originalmente calculado.²⁸ En algunos países con beneficios diferenciados por los salarios, el sistema funciona en forma que resulta más favorable para los trabajadores situados en el extremo inferior de la escala de salarios, que los que están mejor pagados.

Cuando los aportes y beneficios se determinan por los salarios, pueden surgir objeciones sociales contra que el estado contribuya con un aporte proporcional, ya que ello equivaldría a dar mayores beneficios a los trabajadores mejor pagados, que a todos los demás. Sin embargo, el aporte uniforme per capita por parte del estado podría considerarse como medida apropiada; como lo sería también la fijación de aportes para subvencionar los beneficios de los trabajadores de baja paga cuyos emolumentos no son lo suficientemente elevados como para permitirles pagar aportes suficientes para asegurarse convenientes beneficios mínimos.

Los beneficios uniformes son más adaptables a países donde las diferencias de salarios entre trabajadores comunes y expertos y entre las diferentes industrias y regiones son pequeñas, que en países donde estas diferencias son grandes. El argumento en apoyo de los beneficios variables del seguro social en los últimos es que existen grandes diferencias de ingresos por cabeza y niveles de vida entre las zonas más ricas y más pobres del país, así como entre las diferentes industrias y ocupaciones. Las pensiones y otros beneficios establecidos en importes apropiados para las regiones más ricas resultarían demasiado altos para las más pobres. En el caso inverso ocurre lo mismo, en sentido contrario. Dividir el -

28.- *El gobierno mexicano en su decreto de reformas a la Ley del Seguro Social de fecha 31 de diciembre de 1970 ha tomado providencias a este respecto elevando los topes de contribución y beneficios tratando de adecuarlos a la realidad socio-económica del país.*

país en regiones con diferentes beneficios uniformes basándose en los niveles de vida de cada región, crearía grandes dificultades y motivos de polémica. En algunos países subdesarrollados, de bajos niveles de vida, la distancia entre los salarios de los trabajadores expertos y los de los obreros comunes suele ser grande, y donde los salarios de los in-expertos se aproximan al nivel de subsistencia, un beneficio uniforme apropiado para ellos resultaría demasiado bajo para proporcionar una razonable seguridad a los trabajadores acostumbrados a niveles de vida mucho más altos. Cuando la inflación impera en cualquier país, el sistema que relaciona los beneficios con los salarios asegura cierta compensación frente a la depreciación de la moneda. Quizás el argumento más sólido en favor de que los beneficios del seguro social sean fijos y uniformes juntos con subsidios apropiados para las personas dependientes del beneficiario, es el de que aquellos que desean confiar en una protección adicional tienen la responsabilidad de proporcionarla y pueden, por lo tanto, tomar las medidas pertinentes para adaptarla a sus circunstancias, mientras que el estado cumple con su principal obligación al establecer un sistema que satisface las exigencias básicas de aquellos cuyas necesidades pueden ser las mayores.

En el convenio concerniente a los Niveles Mínimos de la Seguridad Social, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el "mínimum" de beneficios por enfermedad y desocupación para un hombre con esposa y dos hijos a su cargo, es de 45 por ciento del salario normal de un obrero adulto, junto con cualesquiera subsidios familiares. El beneficio mínimo es de 50 por ciento por invalidez, o incapacidad, resultante de heridas producidas en el trabajo, y de 40 por ciento por invalidez lar-

29.- *El beneficio sería aumentado en los casos de familias más numerosas.*

ga, o permanente, de otros orígenes. Que estos beneficios sean suficientes para la subsistencia depende de los niveles de salarios de los obreros comunes en los diferentes países. Por lo menos significan un aumento importante a otros recursos, inclusive los ahorros del propio beneficiario y la ayuda recibida de sus familiares. Cuando son los sistemas del seguro social los que proporcionan esos beneficios y los mismos resultan inadecuados, se pueden efectuar pagos suplementarios para satisfacer las necesidades individuales por medio del método de ayuda pública sujeto a la prueba de recursos.

Cuando los beneficios son demasiado pequeños en proporción con los salarios dejan de cumplir el propósito de proporcionar conveniente seguridad. Cuanto más amplia sea la brecha entre beneficios y salarios, especialmente si estos últimos son bajos, tanto menor será la seguridad que proporcionan. Hay que añadir a ésto que cuanto más bajos sean los salarios, menor será la brecha, o mayor la proporción de los salarios que habrá de compensarse con beneficios. O a la inversa: cuánto más por encima del nivel de subsistencia estén en cualquier país los salarios normales más se agrandará la brecha. En su Convenio concerniente a los Niveles Mínimos de la Seguridad Social, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una proporción uniforme para los beneficios que por lo general están entre el 40 y 50 por ciento de los salarios de los obreros comunes, pero debido a dificultades reales no especificó proporciones menores para los países donde los salarios de tales obreros se aproximan a los niveles de subsistencia.

Desde el momento que los salarios de obreros expertos son bas-

tante superiores a los de los obreros comunes, sus beneficios de seguridad social quedarían apenas en un 25 o 30 por ciento de sus salarios si la proporción para una familia tipo sólo se estableciera basada en el 40 o 50 por ciento de los salarios de los obreros comunes. Como su forma de vivir involucra, aparte el alquiler, obligaciones por compras a crédito y otros compromisos que, lógicamente se ajustan a las posibilidades de sus salarios y está, por lo tanto, muy por encima del nivel de vida del jornalero, dicha baja proporción significaría un peso insoportable. Sin embargo, al no ignorar que los beneficios han de serles pequeños en relación con su nivel de vida, no les quedará otro remedio que tomar precauciones recurriendo al ahorro voluntario, así como al seguro privado.

En los países donde los salarios de los obreros expertos son mucho mayores que los de los obreros comunes, sería preferible establecer tres tipos de beneficios en lugar de uno solo uniforme, a fin de que los beneficios estén en más estrecha relación con los ingresos del trabajo. Los obreros podrían así clasificarse en tres categorías: expertos, semi-expertos y comunes, situando cada categoría en los sueldos apropiados. Los aportes y beneficios serían idénticos para los trabajadores comprendidos en una misma categoría, pero diferirían de una a otra categoría. Este sistema es más complejo para administrar que uno en que razonablemente puede mantenerse la uniformidad y, por lo tanto, la cantidad de categorías debería ser pequeña. En algunos países la abundancia de categorías complica la labor administrativa. En otros sistemas no se agrupa a los trabajadores por categorías de salarios a los efectos del seguro social, variando los beneficios, de acuerdo con las pagas y los aportes de cada obrero individualmente.

En varios países, especialmente en los de altos niveles de vi-

da, los beneficiarios y sus patronos son quienes, en efecto, sufragan una gran parte de los beneficios recibidos, circunstancia ésta que origina las exigencias de que aportes y beneficios se relacionen con los sueldos, en lugar de establecerlos en un pie de uniformidad de subsistencia. Los beneficios uniformes han sido combatidos hallándose bajo activa discusión política algunos proyectos de beneficios jubilatorios relacionados con los sueldos.³⁰

Del mismo modo que en algunos países se evolucionó de los beneficios de subsistencia con prueba de recursos (que se abonaban a la gente pobre casi exclusivamente con fondos procedentes de cargas impuestas a los sectores más ricos de la población) a los beneficios uniformes sobre la base del seguro contribuyente sin la prueba de recursos, y que donde los niveles de vida son altos y el costo de los beneficios se cubra principalmente con contribuciones de la industria y de las clases trabajadoras, la política de aportes y beneficios variables de acuerdo con los emolumentos puede aplicarse en forma más extensiva. Esta política habría cambiado de proveer seguridad básica o de subsistencia a proporcionar seguridad diferencial.

30.- *En Inglaterra y Suecia se discuten ampliamente algunos proyectos de beneficios jubilatorios relacionados con los sueldos; en Alemania Occidental este sistema está ya implantado.*

II-7.- CONTRIBUCIONES

Los beneficios deberían extraerse, dentro de lo posible, de las rentas a las cuales los beneficiarios contribuyen grandemente, ya sea con el pago de impuestos especiales o cuotas de seguro social. Toda contribución obligatoria, inclusive los descuentos efectuados por los patronos en los salarios de los trabajadores con destino al gobierno, es claramente una forma de impuesto. Estos impuestos especiales de seguridad social, que suelen tener carácter de capacitación, se aplican apoyados en el principio de "beneficio". Mejor sería relacionarlos con todo el sistema impositivo para asegurar así su distribución equitativa entre los diferentes sectores de la población. Esto ayudaría a determinar las proporciones en las cuales los gastos deben ser sufragados por los individuos pertenecientes a las clases beneficiarias, por los patronos y por las grandes sociedades comerciales, como también por los fondos de la renta pública. Las riquezas deben pasar de quienes las poseen, a los sectores más pobres de la comunidad y, especialmente cuando la renta se distribuye en forma justa y equilibrada entre los diferentes sectores, estos recursos son transferidos entre aquellos que escapan a las desgracias y a los que son víctimas de las mismas.

Las contribuciones especiales no son, en realidad otra cosa que impuestos. Pero cuando éstas están directamente relacionadas con los beneficios se aceptan sin protestar y tienen sus ventajas psicológicas, ya que destruyen el estigma de la caridad al despertar en los beneficiarios la sensación de que percibir beneficios normales es un derecho adquirido. Puede también significar un obstáculo para las peticiones desrazonables de mayores beneficios por cuanto ello implica-

ría mayores contribuciones; pero este obstáculo es solo eficaz cuando las contribuciones equivalen a una parte elevada de los gastos totales. En los sistemas de seguros con beneficios variables, suele haber una estrecha relación, aunque no necesariamente de exacta proporción, entre los beneficios y las contribuciones.³¹

31.- *Así sucede en el sistema de seguridad social mexicano.*

II-8.- ASISTENCIA PUBLICA

La asistencia pública constituye una inevitable y permanente característica en todo sistema de seguridad social. Su propósito es reforzar los recursos de los individuos y las personas a su cargo, a fin de que puedan arreglarse para vivir, o bien, cuando carecen de recursos, que les alcance para su subsistencia. En toda comunidad hay siempre gente cuyos medios son de tal naturaleza que a veces se sienten necesitados de ayuda, y ninguna medida individual de previsión o sistema colectivo de seguro social cuenta con la suficiente amplitud o flexibilidad para hacer frente a las incertidumbres y contingencias que la vida implica. Los beneficios del seguro social que se satisfacen en cumplimiento de un derecho están calculados sobre la base de promedios tomados de la comunidad entera, y si bien pueden ser adecuados para la mayoría, resultan también insuficientes para algunos. Tales insuficiencias pueden subsanarse únicamente tomando en consideración circunstancias especiales o individuales, debiendo adaptarse la ayuda a necesidades variables. El monto considerado como esencial para la subsistencia difiere según la productividad y niveles de vida de un país, más altos en los países ricos que en los pobres, y mayores en la actualidad en países adelantados, debido a su productividad mucho más grande de lo que era hace una generación o un siglo atrás. La ayuda a los necesitados es la forma más antigua de la seguridad social. Es la expresión natural de la simpatía humana, de la caridad y de la compasión; un elemento de todas las religiones, basado en el reconocimiento de la interdependencia mutua.

Si la seguridad social debe tener el mérito de la certidumbre, a la asistencia pública le corresponde el de la flexibilidad. Debiera, sin embargo, reservarse ésta para el remanente o minoría de personas cuyas necesidades, por circunstancias especiales, no pueden ser satisfechas adecuadamente por el seguro social u otros sistemas corrientes de beneficios. Además, aunque sea inteligentemente administrada y se le quite las asperezas de los viejos métodos de ayuda a los pobres, la asistencia pública no ha logrado todavía agradar del todo y, además, para administrarla en debida forma se requiere un personal numeroso y altamente adiestrado. Su uso, por consiguiente, debiera limitarse a un mínimo. Siempre que se produzca el caso de que un crecido número de personas con idénticas necesidades se hallen recibiendo ayuda pública, debiera pensarse en el modo de encontrar la fórmula de situarlas al margen de la ayuda pública. Con todo, en las primeras etapas de cualquier sistema de seguro social tal cosa no siempre resultaría factible. Por ejemplo, al otorgar pensiones de vejez por los métodos del seguro contribuyente, se hace indispensable cumplir un período mínimo de contribuciones, que es por lo general de varios años, para tener derecho a pensión; de manera que las personas que al comenzar a funcionar el sistema se hallaran próximas a la edad pensionable, podrían verse impedidas de aspirar a tal beneficio. En consecuencia, mientras el sistema no alcanza su efectividad total, debe continuarse con la ayuda a los necesitados.

En todo país donde los servicios de ayuda pública adquieren elevada proporción y el seguro social es practicable, se presenta siempre el caso de tener que examinar las principales

partidas de gastos, a fin de determinar cuales de ellas pueden pasar a depender del seguro y otros sistemas, sin que ello implique la aplicación de la prueba de recursos. Del mismo modo, cuando los gastos de la asistencia pública aumentan mucho, corresponde investigar las causas con el objeto de reemplazar la asistencia con otros métodos. Una de las causas del aumento es la inflación, la cual, al reducir el poder adquisitivo, sobre todo de los beneficios uniformes del seguro social, influyen en imponer a mayor número de personas la necesidad de recurrir a la asistencia pública. El remedio de esta situación es aumentar el volúmen de los beneficios a medida que sube el costo de la vida. Otra causa del aumento en los gastos de la asistencia pública es la enorme desocupación que entrañan las intensas y largas crisis, con la consecuencia de que muchos obreros llegan al límite de su derecho a los beneficios por desocupación. En esto caben dos medidas de mayor importancia. Una de ellas: prolongar el período de validez de los beneficios del seguro y aumentar el porcentaje de desocupación en que el sistema se basa, a fin de que, por medio de mayores contribuciones, puedan acumularse mayores reservas durante las buenas épocas. Y la otra: que el gobierno aplique sus recursos económicos y controles para reducir los largos períodos de desocupación.

La administración de la asistencia pública hoy día ha mejorado notablemente en muchos países, en comparación con los métodos de los viejos sistemas de socorros, a los pobres. En el siglo diecinueve, y aún en épocas más recientes, el socorro a la pobreza era magro por demás, limitado con frecuencia a lo que a duras penas podía mantener al cuerpo unido a su alma. tan ingratas eran las condiciones aplicadas, que las personas con sentido del respeto propio, aún estando necesitadas, ha-

cían todo lo humanamente posible para evitar el estigma del pauperismo, a menos que sus privaciones las llevaran a la desesperación. Flotaba en el ambiente la convicción de que los pobres eran los responsables de su propia pobreza, y que únicamente los manirroto, la gente incompetente, recurría al socorro de la pobreza. Esto contribuyó a crear un mal concepto entre la gente decente, dando lugar a que se solicitara la aplicación de medidas extremas para eliminar todo cuanto se consideraba censurable, así como la adopción de sistemas de seguro social que permitieran otorgar beneficios sin la humillante investigación de los recursos individuales.

Se empezó entonces a reconocer en forma creciente que por obra del sistema económico muchas personas dignas y con confianza en sí mismas se hallan sujetas, sin culpa alguna, a perder sus empleos e incapacitadas para proporcionarse para sí y sus familias, los más elementales medios de vida. De manera que en un período de dura crisis industrial muchos obreros, inclusive los expertos, que de ordinario perciben altos salarios y están en situación de darse buena vida, pueden en algún momento quedar sin trabajo por muchos meses y, por ende, encontrarse con sus economías agotadas. Como es natural, a estos obreros tiene que caerles mal verse tratados por funcionarios de la ley de la pobreza como si fueran vagos degradados, que buscan vivir de la caridad pública. Lo que en verdad ansían es trabajar y mantenerse por sí mismos.

Uno de los mayores cambios habidos ha sido el de administrar el sistema en forma más humana, quitándole cuanto tenía de degradante. En la actualidad suele aplicarse la prueba de recursos, pero esto se hace por simpatía y en consideración

de las dificultades de los necesitados. Se investigan los recursos individuales, no obstante lo cual los principios y actitudes que se adoptan son más liberales. Así, pongamos por caso, al solicitante no se le exige que consuma sus pequeños ahorros, ni que venda o hipoteque su casa antes de concedérsele la ayuda. Los parientes fuera de la familia inmediata quedan, pues, de más en más, aliviados en su obligación de contribuir a su mantenimiento. Las escalas de pagos han sido a menudo elevadas por encima de las primitivas relaciones de los indigentes, para proporcionarles un mínimo suficiente con que atender su salud y mantener su decencia, habiendo sido más uniformadas en el deseo de eliminar incertidumbres, decisiones arbitrarias y variaciones en las asignaciones por caprichos o estados de ánimo de los funcionarios de la administración.³²

Sin embargo, aun así, quienes reciben servicios de la asistencia pública parecen sentirse rebajados en su condición social. Asimismo, mientras en algunos lugares las investigaciones de necesidades individuales se efectúan por conducto de un personal social profesionalmente habilitado en otros esa gestión la llevan a cabo funcionarios locales con otros cargos y, en consecuencia, se notan grandes diferencias en la eficacia con que se administra la asistencia pública,³³ se fija el importe de los beneficios y se aconseja y se guía a los beneficiarios. De igual modo, existe anomalía al determinar categorías entre quienes han de recibir ayuda. Y, como resultante de tales anomalías y fallas, algunas personas quedan sin recibir ayuda, pese a que sus necesidades son iguales, cuando no más reales

32.- Fundamentalmente el gobierno mexicano ha abordado estos aspectos obteniéndose logros de consideración.

33.- En México es notoria esta situación respecto a los servicios suministrados en las grandes ciudades y servicios de que se "disfruta" en poblaciones pequeñas de mayores recursos económicos.

y urgentes, que las de muchas de las que la reciben. Se requiere, pues, mayor coordinación y mayor amplitud en el campo de acción para asegurar una ayuda equitativa a todos aquellos cuyas necesidades sean semejantes.

Las mejoras logradas han reducido considerablemente la encarnizada hostilidad de que era objeto la prueba de recursos, a pesar de lo cual la tendencia de la opinión social se dirige cada vez más hacia el seguro social y otros sistemas carentes de tal procedimiento previo. A la asistencia pública se la considera como un último recurso o sistema remanente para atender las necesidades de aquellos que no cuentan con otra protección. La asistencia, por lo tanto parece ser la parte decreciente de la seguridad social.

II-9.- BENEFICIOS

Salvo que medien poderosas razones para lo contrario los beneficios de la seguridad social debieran pagarse en efectivo y no en especies. Este método de pago deja en los individuos y las familias la responsabilidad de distribuir sus recursos en la forma que consideren mejor en relación con las necesidades. Es posible que se cometan errores, que haya abusos tales como gastar demasiado en bebida y tabaco, y no lo suficiente en alimentos y ropa; pero la gran mayoría de las personas atenderá a sus necesidades mucho mejor por decisión propia que llevada de la mano por el estado.

Entre las principales excepciones hay que contar a las personas achacosas sin familia, huérfanos sin parientes o padres adoptivos y gente mentalmente anormal, todos los cuales pueden necesitar ser internados en alguna institución donde se les acomode y atienda. Otro beneficio que debiera darse en especies, es el de la atención médica y la hospitalización, cuya necesidad varía tanto entre individuos y familias, que alguno de ellos, aun disponiendo del dinero necesario, gastan tan poco en atención médica que terminan por arruinarse la salud. Esto podría evitarse en gran parte si los servicios médicos fuesen gratuitos, o subvencionados para que resultasen baratos. "La provisión de leche, jugo de naranja y aceite de hígado de bacalao para las criaturas, sobre ser cosa fácil de administrar asegura una nutrición conveniente en forma más eficaz que dando a las familias un importe equivalente en dinero"³⁴.

Las contribuciones y los beneficios en efectivo deben ajustarse a los cambios que sufra el poder adquisitivo de la moneda.

31.- Aunque no incluidos en el sistema básico de seguro social estos beneficios suelen ser subvencionados o proporcionados gratuitamente con múltiples limitaciones por el gobierno mexicano.

Durante los años de inflación de la posguerra el valor real de beneficios ha caído tanto en algunos países, que la pérdida ha alcanzado a una tercera parte o más. Es indeseable efectuar frecuentes cambios en el monto de los beneficios en efectivo. Sin embargo, correspondería hacer reajustes, generalmente, cuando su valor real se ve alterado en un 10 a 15 por ciento. Y cuando se aumentan los beneficios en efectivo, debe hacerse el correspondiente aumento en las contribuciones; de lo contrario, el estado tendría que sufragar una parte mayor aún, de los gastos. Todo déficit resultante de demoras en efectuar los ajustes oportunos, debe razonablemente correr por cuenta del gobierno, por su responsabilidad en no mantener la estabilidad en el valor de la moneda.

La existencia de grandes reservas financieras en el fondo de un seguro social no justifica por sí sola un aumento en los beneficios en efectivo, ni tampoco la reducción en las contribuciones. En los años iniciales, de un sistema contribuyente de pensiones a la vejez, por ejemplo pueden acumularse grandes reservas; y aun cuando los cálculos demuestren la solidez del sistema, esas reservas tendrían que necesitarse en años posteriores.³⁵ Aumentada a las pensiones en los primeros años destruiría la solidez del sistema.

35.- *Situación financiera que corresponde a la realidad del Instituto Mexicano del Seguro Social a los 27 años de iniciado su gestión.*

II-10.- NECESIDAD DE COORDINACION

Los sistemas de seguridad social de todo país debieran coordinarse de manera que permitan eliminar anomalías e inconsistencias y subsanar cualquier falla. Debido al crecimiento fragmentario de los sistemas de seguridad social, es común aplicar diferentes principios a diferentes partes de los mismos.³⁶

La coordinación resulta menos dificultosa en países con constitución unitaria, que en los que se rigen por constituciones federales, donde la legislación y la situación no son las mismas en todas las provincias y estados. Con todo, es esencial para todos los países efectuar de vez en cuando una revisión de sus sistemas de seguridad social, a fin de que "Los servicios sociales existentes (puedan) hacerse de una vez más beneficiosos e inteligibles para aquellos que los reciben, y más económicos en su administración.

Las políticas y principios en práctica en varios países muestran casi todas las variedades posibles. Parte de la razón se debe a que los sistemas de seguridad social organizados por los gobiernos, excepción hecha de la asistencia pública, son de reciente creación, debido a lo cual se encuentran todavía en su período experimental. En reiterados casos los propósitos esenciales no han sido claramente encarados. Las leyes, aprobadas en distintas circunstancias políticas, fueron hechas, por lo general, para determinadas situaciones sociales y económicas. Resultó de ello inconsecuencias y anomalías, y, si bien en algunos países se adoptaron amplias medidas de coordinación las mismas fueron muy contadas y a largos intervalos.

36.- *Como sucede en los diversos organismos del sistema mexicano de seguridad social, recrudeciéndose este problema en los desmembrados sistemas centro y sudamericanos.*

Una vez que los sistemas han estado en funcionamiento durante varios años y que la gente se ha acostumbrado a ellos, cualquier cambio que se proponga, siempre que involucre reducción de algunos de los beneficios, tropezará con una poderosa resistencia política, aun en el caso de que su importe permitiera solventar las necesidades más urgentes o hacer factible la reducción de impuestos. Siempre que la ocasión "sea" propicia políticamente, conviene hacer un ajuste en los sistemas de seguridad social, con objeto de ponernos en mayor armonía con los objetivos esenciales.

Debe hacerse resaltar que la aplicación de principios básicos y planes de acción no implica uniformidad de sistemas y métodos en todos los países. Cada país tiene su propia situación económica y adopta sus propias actitudes políticas y sociales, que son las que determinan los sistemas y métodos que más le convienen. Los métodos son susceptibles de diferir considerablemente de un país a otro. Lo esencial, sin embargo, es que cada país a su manera proporcione una seguridad básica a los necesitados.

Los planes de acción y principios expuestos, serán probablemente considerados como discutibles. En la etapa actual de la evolución de la seguridad social, esto es aconsejable, especialmente para poder determinar el mejor uso de los limitados recursos disponibles y consolidar una conveniente amalgama de responsabilidad pública, esfuerzo voluntario y responsabilidad individual.

BIBLIOGRAFIA AL CAPITULO II

Oficina Internacional del Trabajo
Accesos a la Seguridad Social. Ginebra 1942.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 27a.
edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1966.

Convenio de las Normas Mínimas de la Seguridad Social. Con-
ferencia Internacional del Trabajo. Ginebra 1942.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado. Editorial Porrúa, S. A. Mé-
xico 1968.

Leyes, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial
del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Editorial Po-
rrúa, S. A. México 1967.

La Seguridad Social en México. Departamento Editorial del
Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1964.

Prontuario de Disposiciones Jurídicas para las Secretarías
y Departamentos de Estado. Secretaría de la Presiden-
cia. México 1970.

C A P I T U L O I I I

EL SEGURO SOCIAL

III-1.- SEGURO SOCIAL

El seguro social es parte de la seguridad social. Su rasgo distintivo consiste en que una gran parte de sus gastos se financia con contribuciones de los beneficiarios o, en nombre de éstos, por sus patronos, así como en la relación existente entre beneficios y contribuciones. Otras partes de la seguridad social las financia el estado con el producto de impuestos, no estando, sin embargo, los beneficios ligados a contribuciones especiales.¹

Ha estado de moda en los últimos años discutir si el término "seguro" debe utilizarse como título en los sistemas contribuyentes de seguridad social. Las expresiones "seguro social" y "seguro nacional" significan algo que es diferente del "seguro privado".² Lo que se necesita, pues, es establecer las diferencias en forma clara, a fin de que cada expresión pueda utilizarse con propiedad y no induzca a confusiones. El término "seguro social" sería conveniente debido a lo generalizado de su empleo, y tiene posibilidades de mantenerse ante el hecho de que los argumentos esgrimidos en su contra son fáciles de deshacer. Mientras se empleen los objetivos "social" o "nacional" no puede haber confusión posible.

Los principales argumentos promovidos en contra de describir a los sistemas contribuyentes de seguridad social como una forma de seguro, consisten en que las contribuciones son o-

- 1.- *En todos los paises del mundo sea cual fuere la denominación que se adopte tales como Comisiones de Seguro, Institutos de Seguridad Social, Seguro Nacional, Ministerio de Pensiones, etc., el sistema de financiamiento es similar, variando en cuanto a porcentajes de contribución de acuerdo al riesgo cubierto.*
- 2.- *Véase por ejemplo Alan T. Peacock. "The economics of national insurance". Londres 1952. p. 29, donde el empleo del término "seguro" como sucede en el sistema inglés de Seguro Nacional, se critica por inexacto e impropio.*

bligatorias, lo que equivale a impuestos que el estado percibe, y que desde el momento que las contribuciones de los beneficiarios no alcanzan para cubrir los riesgos, el estado asume la responsabilidad por la diferencia, que puede ser de un importe incierto y que, en general, sufragan todos los que pagan impuestos. Estas cuestiones se tomarán en consideración, no tanto para combatir los argumentos en contra del empleo del término "seguro social", lo que quedaría relegado a un ejercicio de terminología, sino para hacer resaltar las semejanzas y diferencias entre el seguro social y el privado.

III-2.- COMPARACION CON EL SEGURO PRIVADO

El elemento básico, común al seguro privado y al social, es ponerse a cubierto de los riesgos. Las diferencias entre ambos son esencialmente las del método. En el seguro privado los riesgos se mancomunan y las contribuciones se pagan voluntariamente a poco más o menos igual volumen por aquellos cuyos riesgos son aproximadamente los mismos. Se puede tomar seguro por mayor o menor suma, pagando correspondientemente mayores o menores contribuciones, según recursos, circunstancias y estimación de los riesgos que se corren.³

En el seguro social los riesgos también se mancomunan pero grandes categorías de personas se hallan protegidas por una contribución estipulada, sin hacerse mayores distinciones en las posibilidades de riesgos entre grupos o individuos. Así, en algunos países la mayoría de los riesgos de toda la población se cubren con una contribución uniforme salvo cuando existen diferencias entre hombres, mujeres o jóvenes, así como entre empleados, empresarios o no empleados. En otros países, sin embargo, los subsidios se pagan a menudo teniendo en cuenta las posibilidades de riesgos, variando los beneficios según los salarios en lugar de abonarlos a un tipo fijo.⁴ De esta manera, las industrias que han tenido poca desocupación pagan menos contribución en concepto de desempleo que aquellas cuya falta de trabajo ha sido mayor.⁵ Por ejem-

- 3.- *La Ley del Seguro Social mexicana establece la posibilidad de seguros facultativos que pueden ser contratados individual o colectivamente.*
- 4.- *Así sucede en el sistema mexicano en el cual el porcentaje de contribución para la rama de riesgos profesionales se fija de acuerdo a las posibilidades de que el riesgo ocurra de acuerdo al giro de la empresa.*
- 5.- *Particularmente en el sistema norteamericano e inglés.*

plo, se acostumbra, bajo el sistema de compensación por desempleo de algunos estados, reducir las contribuciones a las empresas comerciales que mantienen un buen record de empleo y pocas y bajas reclamaciones al fondo. Esta costumbre se adopta también con frecuencia en el seguro de accidentes en las industrias, lo que se hace a guisa de estímulo a los patrones para que mantengan altos niveles de seguridad. Algunas firmas comerciales con buenos records de seguridad pagan contribuciones reducidas, que varían de una industria a otra según los riesgos a que se hallan expuestas.⁶

En el seguro, ya sea privado o social, las contribuciones siempre guardan relación con los beneficios. Esta relación se hace fuerte solamente cuando los beneficiarios contribuyen en forma sustancial a los gastos, y se debilita el seguro social cuando el estado toma a su cargo la mayor responsabilidad financiera. Es, sin embargo, frecuente estimar oportuno que el estado cargue con una parte de los gastos, aunque al hacerlo resulta mayor la diferencia entre el seguro social y el seguro individual privado, ya que en este último caso la posibilidad de riesgos, las contribuciones, los tipos de interés y los beneficios constituyen los elementos esenciales, y que a pobres y ricos se les trata por igual en igualdad de posibilidades de riesgos y que los beneficios guardan relación calculada con las contribuciones.⁷ En el seguro social las necesidades son más acentuadas, no manteniéndose relación matemática entre las contribuciones y los beneficios. La seguridad social se aproxima más al seguro privado, de agrupaciones que al seguro privado individual.

6.- Particularmente en el sistema mexicano.

7.- Cuando los sistemas se aplican a sólo limitados sectores de la población, es lógico que el Estado cargue con una parte grande de los gastos, pues ello sería injusto para los sectores no protegidos o inversamente, si los sistemas son de carácter general y amparan a todos aquellos cuyos ingresos están por debajo de un nivel determinado, las contribuciones del Estado deben ser mayores.

En el seguro social, las contribuciones dan el derecho a los beneficios; de manera que quienes no aportan o lo hacen en forma inadecuada, no perciben beneficios. En algunos sistemas, todo participante debe efectuar una cantidad mínima de contribuciones antes de adquirir el derecho a los beneficios.⁸ Esta regla es frecuente en los sistemas de pensiones, en que las contribuciones deben hacerse durante diez años, u otros períodos estipulados, para adquirir el derecho a la pensión. Además, los beneficios del seguro por desocupación o enfermedad sólo pueden retirarse durante un período determinado, que suele ser de ocho semanas, tres o seis meses; no se recupera el derecho al beneficio sino hasta haberse pagado un determinado número de nuevas contribuciones.⁹

En el seguro social, las consideraciones de orden social pasan por encima de los principios del seguro privado cuando se pagan mayores beneficios a un hombre con familia que a otro sin personas a su cargo, aunque ambos hayan contribuido en forma igual. En algunos sistemas en que contribuciones y beneficios se fijan con diferentes niveles según la categoría del sueldo del trabajador, los beneficios pueden resultar más favorables a los trabajadores de bajos salarios, que están, en efecto, subvencionados por los de salarios más altos.¹⁰

- 8.- *Tal y como sucede en el sistema mexicano para los ramos de enfermedad general, maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte por lo que se refiere a la prestación económica.*
- 9.- *Así establecido por la Ley del Seguro Social mexicana referente a tiempo de cotización ininterrumpida para determinados beneficios o a la conservación de derechos en cuanto a la computación de antigüedad en cotizaciones.*
- 10.- *En el sistema legislativo mexicano en materia de seguridad social, aún cuando no señala específicamente mayores beneficios para asegurados con mayor carga de familia, si favorece a los mismos de bajos salarios en cuanto no es gravable por ningún concepto el salario mínimo establecidos para cada región de la República, por la comisión correspondiente.*

Cuando se inicia un sistema de pensiones a la vejez sobre una base contribuyente, la financiación por lo general se determina mediante cálculos matemáticos sobre las contribuciones posibles durante la vida activa de los afiliados, a pesar de lo cual los que se encuentran un tanto avanzados en la última mitad de su vida perciben también la pensión completa al jubilarse, aun en el caso de que hayan contribuido tan sólo durante un corto período de cinco años. Su beneficio, pues, supera al que les habría correspondido de acuerdo con los niveles establecidos por los cálculos, resultando así favorecidos frente a los que contribuyen durante toda su vida de trabajo. El déficit lo nivela el estado con fondos de los impuestos generales, o bien se cubre con los pagos efectuados por los contribuyentes de largo término.¹¹

- 11.- Como se ha mencionado el Seguro Social mexicano exige a sus asegurados una cotización previa de 500 semanas para tener derecho a la pensión por vejez, requiriendo asimismo un mínimo de edad de 65 años cumplidos. Pero es frecuente que el asegurado en el límite de edad o bajo el mismo se encuentra incapacitado para desempeñar un adecuado rendimiento laboral y no tenga las 500 semanas; en este caso bastarán 150 semanas cotizadas para que se le conceda lo que se conoce como pensión de invalidez.

III-3.- CONTRIBUCIONES E IMPUESTOS

Las contribuciones a los sistemas de seguridad social son por lo general obligatorias, motivo por el cual pretenden algunos que el término "seguro" es inapropiado. Declaran que nadie está en libertad de ajustar sus contribuciones al cálculo de sus propios riesgos o a las posibilidades de sus recursos. La contribución, por su carácter de obligatoria, debe considerarse un impuesto.

Como pago obligatorio al estado, la contribución tiene así una de las características del impuesto, pero debe considerarse también como pago o precio del derecho que dá a determinados beneficios en determinadas contingencias. De esta manera el seguro social se asemeja al "seguro obligatorio de los conductores de autos que cubre daños a terceros"¹² - o al seguro exigido en algunos países a los patronos para cubrir su responsabilidad en los accidentes de trabajo. El ser obligatorio no le disminuye su condición de seguro contra riesgos, difiriendo mucho los pagos que se hacen para cubrir riesgos de los impuestos, que forman parte de las rentas generales de un país y se emplean en una multiplicidad de propósitos.

El término "seguro social" sería inadecuado para un sistema en que se abonan beneficios con fondos de las rentas ordinarias del estado. En muchos sistemas, sin embargo, figuran contribuciones por parte de los beneficiarios, aunque la proporción de los gastos totales que se sufraga con estas contribuciones varía notablemente, como se verá más adelante en este capítulo. En algunos sistemas la proporción de los gastos totales que cubren los beneficiarios es elevada, mientras que la sufragada por los patronos y el estado es baja. En o-

12.- En reglamentos de gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y países europeos.

tros, son los patronos y el estado quienes financian mayormente los beneficios. Cuando es grande la proporción que soporta el estado, sobre todo cuando se compromete a cubrir los déficits para quebrar el enlace entre los cálculos matemáticos y las contribuciones de los beneficiarios, el elemento de seguro en el sistema resulta entonces insignificante. Este elemento es mayor cuando los beneficiarios contribuyen en grandes proporciones a los gastos totales.

III-4.- CONTRIBUCIONES DE LOS TRABAJADORES

Tanto las contribuciones de los trabajadores como en gran parte las de los patronos en nombre de su personal, son salarios diferidos. El consumo actual se reduce con objeto de que el consumo futuro pueda aumentarse en momentos de mayor necesidad. Si el sistema de seguro social se aplica solamente a algunas partes del país o a algunas de sus industrias, puede surgir entre obreros y patronos una tendencia a trasladarse a otras regiones en busca de una situación más favorable en los salarios; pero tal tendencia, de llegar a presentarse, carecería de importancia, debido especialmente a que los sistemas de seguro social se aplican con frecuencia a zonas e industrias donde la situación es más atractiva para la mano de obra. La tendencia, por lo tanto, desaparece cuando el seguro social se extiende por todo el país.

Un punto vital que debe considerarse al planear el seguro social es el importe con que obreros y otros beneficiarios están en condiciones de contribuir. Esto podrá determinarse por los niveles de los salarios, aunque otro factor a tenerse en cuenta es conocer hasta qué punto los beneficios pueden compensar los gastos que hayan cubierto anteriormente con el importe de sus sueldos para el mantenimiento de padres ancianos. En los países donde los niveles de vida son bajos y donde los salarios de muchos obreros apenas llegan al nivel de subsistencia, a los trabajadores sólo les es posible soportar pequeñas contribuciones, siendo ésa una de las razones por las cuales los países pobres difícilmente adoptan sistemas amplios de seguridad social y se limitan a cubrir uno o dos riesgos.¹³

13.- *La solución adoptada por el sistema mexicano respecto al salario mínimo no gravable parece ser la más adecuada para la adopción de sistemas de seguridad integral.*

En los países con mayores niveles de vida, las contribuciones pueden ser de más importancia y el seguro social puede cubrir más riesgos, así como proporcionar mejores beneficios. Si se trata de adoptar el sistema de contribuciones uniformes, el factor decisivo reside en lo que el obrero común está en situación de desembolsar. Los obreros expertos pueden contribuir con mayores sumas. En muchos países las contribuciones varían según los salarios (a menudo se fijan en un determinado porcentaje) variando los beneficios en proporción con las contribuciones. Cuando las contribuciones se establecen principalmente sobre una base de uniformidad dentro de la capacidad de los obreros comunes, la contribución asignada a las mujeres es menor que la de los hombres en consideración a su promedio más bajo de salarios.¹⁴

Cuando las contribuciones de trabajadores y patronos son regularmente iguales y, juntas, cubren cerca de las dos terceras o tres cuartas partes de los gastos del seguro social amplio, las de los trabajadores suelen situarse en los alrededores de 4 a 5 por ciento del promedio de sus salarios. Cuando se agregan las contribuciones de los patronos el total viene a igualar un 8 a 10 por ciento del promedio de los salarios.¹⁵ Esto constituiría una base para cubrir la mayoría de los riesgos, incluso los de la vejez, aunque no los subsidios familiares y los servicios de salud. Cuando las contribuciones son uniformes para obreros expertos y comunes por igual, el porcentaje queda entre un 4 1/2 y 5 1/2 de los salarios de los obreros expertos. En países donde la diferencia entre los salarios de los obreros expertos y los comunes es pequeña, el porcentaje de los salarios que se paga en concepto de seguri-

14.- *Establecido en esta forma en el sistema inglés y de algunos países europeos.*

15.- *Aunque ligeramente variable son los porcentajes adoptados por México y una gran mayoría de los países latinoamericanos.*

dad social es apenas ligeramente inferior para los obreros expertos que para los comunes.¹⁶ Cuando los trabajadores de salarios más altos pagan contribuciones mayores, el porcentaje de los salarios es por lo general regularmente igual, salvo en los casos en que se fija un poco más alto, no con el propósito de proporcionar mejores beneficios, sino como un medio de mejorar los de los obreros peor pagados. En todos los países, menos en los que tienen un nivel muy bajo de vida, las contribuciones sobre la base de porcentaje, como se ha indicado antes, se consideran hallarse dentro de la capacidad contributiva de los obreros.

Los trabajadores no dejan de reconocer lo razonable que pagar contribuciones de las cuales han de obtener beneficios más adelante. Al pedir a los beneficiarios que contribuyan, se infiere que todas las personas deben mantenerse por sí mismas mientras sus recursos se lo permitan. Cabe agregar que la proporción de los gastos totales sufragados por los beneficiarios debe incrementarse a medida que se elevan sus niveles de vida. Su contribución, por ser obligatoria, equivale en cierto sentido a un impuesto que debe adoptarse sobre el principio de impuesto a las "ganancias" teniendo presente que les dá derecho a reclamar beneficios sin someterse a la prueba de recursos. Y si son grandes sus contribuciones a los gastos totales, no hay probabilidad de que hagan peticiones irresponsables de mayores beneficios puesto que ya saben que tal cosa implicaría elevar las contribuciones.

En efecto, al proporcionar beneficios, el seguro social reduce la necesidad del ahorro privado en una mayor o menor proporción; de manera que para muchos las contribuciones que abonan representan una alternativa de ahorrar para su propia

16.- Sistema inglés.

protección. Debe observarse, sin embargo, que la implantación del seguro social puede estimular el interés en tomar providencias para la vejez y contra otras contingencias, así como fomentar el ahorro en quienes desean suplementar los beneficios del seguro, por lo general un tanto magro. En la actualidad se pueden tomar precauciones en forma realista, mientras que antes resultaba inútil todo intento de hacerlo.

Es común criticar las contribuciones de los obreros, considerándolas como impuestos regresivos. El argumento que se esgrime es que los beneficios se financiarían más equitativamente con la renta general obtenida por medio de impuestos progresivos basados en la capacidad de los contribuyentes. Las contribuciones uniformes tienen, sin duda, mucha semejanza con los impuestos mancomunados, cosa que los propios interesados consideran como regresiva. Asimismo, aun donde las contribuciones varían según los salarios, esa semejanza, por reducida que sea, se sigue manteniendo. Sin embargo, las contribuciones al seguro social por parte de los beneficiarios, tienen características que las distinguen de los impuestos ordinarios. En efecto, se trata de desembolsos que se efectúan para lograr determinados beneficios, que a menudo el estado subvenciona fuertemente. Cuando no se logra eliminar totalmente las características regresivas de las contribuciones, estas subvenciones son modificadas. De igual modo, las contribuciones del seguro social no deben considerarse aisladamente, sino relacionándolos con todo el sistema de impuestos y la distribución de la renta. Cualquier impuesto, por sí solo, puede ser regresivo e injusto pero los restantes impuestos pueden, compensar esos defectos y lograr que todo el sistema resulte equitativo.¹⁷

- 17.- *El sistema de seguridad social mexicano si bien no relaciona las cuotas al seguro social con todo el sistema impositivo se considera la distribución de la renta y relaciona beneficios y contribuciones.*

III-5.- CONTRIBUCIONES DE LOS PATRONOS

Las contribuciones de los patronos difieren de las del estado en razón de representar la mano de obra un costo de producción estrechamente ligado a salarios y ocupación. Se trata, en efecto de un impuesto al empleo, que puede, en ciertas circunstancias, reducir la demanda de mano de obra aunque no más de lo que resultaría de un aumento de salarios de igual importe. La carga de impuestos es mayor en empresas que dan empleo a muchos obreros que en aquellas que, a pesar de tener igual producción o ganancias ocupan un personal menos numeroso.¹⁸

La carga de la contribución se desvía total o parcialmente hacia el consumidor aumentando el precio de los productos, o bien hacia los obreros cuando se reajustan los salarios.¹⁹ La extensión y rapidez de tal maniobra depende de la elasticidad de la demanda por parte de los consumidores, de la elasticidad de la mano de obra y de la fuerza relativa de patronos y obreros cuando discuten los convenios. Al final de cuentas, cuando ha transcurrido el tiempo suficiente para completar los procedimientos de esa operación, poco es por lo general, del punto de vista económico, la diferencia que hay, tanto si son los patronos o los obreros quienes pagan totalmente las contribuciones como si las mismas se comparten entre ellos, ya sea por igual o ateniéndose a alguna proporción. Las contribuciones están tan estrechamente ligadas a los salarios, que si son los patronos quienes tienen que tomarlas a su cargo totalmente o en una gran parte, los salarios son correspondientemente más bajos, mientras que si son los obreros quienes tienen que abo-

18.- *Esta situación si bien aparece injusta puede nivelarse mediante la relación estrecha de las cuotas al sistema de seguridad social y al sistema de impuesto general.*

19.- *Resultando este un medio de evadir las cuotas por los patronos que se manifiestan casi en todos los países del mundo.*

narlas en su totalidad, o en su gran parte, los salarios son más elevados.

Las contribuciones conjuntas por importantes más o menos iguales de patronos y obreros tienen con frecuencia sus ventajas psicológicas, siendo por lo general preferible a los sistemas que, aparte las contribuciones del estado se financian en su mayor parte, o enteramente, con las de los patronos, o las de los trabajadores, exclusivamente. Las contribuciones de los patronos deben verse con simpatía, debido a su influencia para fomentar mejores relaciones industriales y dar mayor estabilidad a la clase trabajadora. Sin el seguro social, el deterioro de la clase trabajadora sería mayor en los casos de pérdida de ingresos por inactividad obligada, durante periodos de enfermedad o desocupación

III-6.- CONTRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

Los gobiernos, además de sufragar los gastos de la asistencia pública, suelen contribuir al seguro social. Lo hacen con el fin de que puedan pagarse beneficios más liberales de los que habrían sido practicables bajo sistemas financiados solamente con las contribuciones de trabajadores y patronos. El hecho de que el gobierno contribuya influye en que los sistemas sean más aceptables al implantarlos, ya que la gente trabajadora y otros beneficiarios reconocen que sus contribuciones son pequeñas en relación con los beneficios a recibir. Las contribuciones por parte del gobierno pueden resultar particularmente ventajosas en los países donde el nivel de salarios es bajo y existen grandes diferencias de entradas entre diferentes sectores de la población.²⁰ Además, como la población en su totalidad obtiene notables ventajas del seguro social, razonable es también que contribuya a sus gastos. La concesión de beneficios del seguro social reduciría el número de personas que en ausencia de los mismos, habría tenido que recurrir a la asistencia pública. Por consiguiente, el ahorro resultante podría utilizarse como contribución al seguro social.²¹

En circunstancias especiales - cuando la inflación reduce el valor real de los fondos acumulados para pensiones pongamos por ejemplo - el estado debería aportar lo suficiente para compensar el déficit; y en los primeros años de la implantación de un sistema de pensiones puede razonablemente efectuar desembol-

- 20.- Esta ventajosa situación supone idealmente un sistema de administración adecuado y autónomo del órgano estatal.
- 21.- Es fundamento de gran fuerza para la adecuada contribución por parte de la autoridad pública el hecho de que esta aportación representa la parte de los impuestos generales que no se utilizarán más en brindar asistencia pública a la población que se encuentra cubierta por el seguro.

sos para permitir a aquellos que se encuentran cerca de la edad del retiro cuando el sistema comienza a funcionar, percibir una pensión adecuada al jubilarse, aunque las contribuciones efectuadas no se aproximan lo suficiente a lo considerado necesario para cubrir los gastos.²²

En diferentes países se emplea una variedad de métodos para distribuir los costos de la seguridad social.²³ El sistema tripartito, con contribuciones de obreros y otros beneficiarios, patronos y estado, es el que se ha adoptado con mayor amplitud. Sin embargo, dentro de este sistema las proporciones varían mucho. En algunos países, solamente dos de las tres partes interesadas contribuyen. En los países soviéticos son los "patronos" quienes financian casi totalmente los beneficios; método éste que puede tener algún valor psicológico y conveniencia administrativa, pero que carece de significación económica. Los beneficios podrían igualmente financiarlos los obreros en su totalidad, o el estado, o bien distribuirlos en cualesquiera proporciones entre ambos, más el sector administrativo de la industria.

Al considerar lo que pudiera establecer un equilibrio equitativo en el reparto de los gastos entre los asegurados, los patronos y el estado, la distribución de la riqueza y la renta y los niveles de vida del país representan factores preponderantes. Cuando la distribución de la riqueza y la renta, entre los diversos sectores de la población, es amplia, que el estado cargue con una elevada proporción de los gastos no sería equitativo. Asimismo cuando los niveles de vida de los asegurados son bajos, corresponde al estado, dentro de los límites de su

22.- Medida adoptada en un muy reducido número de sistemas.

23.- En "Report III, The Financing of Social Security" p. 21 (Informe III, Financiación de la Seguridad Social), preparado por la Oficina Internacional del Trabajo para la Conferencia Regional Europea, 1955, aparece un interesante cuadro que muestra la variedad existente en los países europeos en la distribución de los gastos.

capacidad contribuir sustancialmente. Las personas situadas en el nivel de subsistencia, o cerca del mismo, debieran quedar eximidas del pago de las contribuciones, que el estado tendría que abonar o subvencionar.²⁴

En los países donde son altos los niveles de vida, y donde los ingresos de la mayoría de la población se mantienen con pocas diferencias en el promedio, la cuestión de la proporción en que el estado debiera contribuir es de menor importancia que en otros.

En la práctica, la distribución de los costos se ha efectuado mayormente obedeciendo a actitudes sociales y políticas. Muchos de los sistemas primitivos fueron tripartitos o se basaban en la financiación conjunta de patronos y trabajadores, y cualquiera fuese, de estos dos, el método de financiación que se adoptara, siempre tomaba tendencia a persistir. Cuando contribuyen los patronos juntos con los obreros, suelen hacerlo con una base aproximada de mitad por mitad. En los últimos años se ha notado en algunos países la tendencia a aumentar la proporción en el costo total asignada al estado; se dá también el caso de sistemas totalmente financiados por el mismo.²⁵

Cuando cada riesgo se financia por medio de contribuciones separadas, las proporciones a cargo respectivamente de beneficiarios, patronos y el estado difieren de un riesgo a otro. Los gastos en concepto de compensación a obreros accidentados o por enfermedad, corren en casi todos los países por cuenta exclusiva de los patronos, por sostenerse el criterio de que la responsabilidad recae en ellos y que dicha compensación es

- 24.- *En el sistema mexicano las cuotas obreras de las personas situadas en el nivel mínimo de subsistencia corre a cargo del patrón.*
- 25.- *No siendo este el caso del sistema mexicano en la cual la tendencia directa e indirecta es de aumentar la proporción con que contribuyen los patronos.*

imputable al costo de producción. Los gastos mayores se producen en las industrias mineras, de transportes y otras, en las cuales las posibilidades de accidentes son más numerosas. En algunos países, sin embargo, cuando se extremó la reforma y coordinación del seguro social, se adoptó la política de que los gastos ocasionados por los accidentes de trabajo, incluso los de los servicios de rehabilitación, fuesen mancomunados, que patronos y empleados contribuyesen con una suma uniforme en todas las industrias y que el estado también tuviese su contribución.

El costo de los subsidios familiares en la mayoría de los países, corre totalmente por cuenta del estado. En unos pocos países, la financiación la hacen conjuntamente los patronos y el estado. En otros se emplea el sistema tripartito,²⁶ y en algunos los patronos no contribuyen.

En muchos países, el Estado absorbe una gran parte de los gastos ocasionados por los servicios de salud pública, siendo con frecuencia la proporción de alrededor del 20 al 30 por ciento. En otros, es mucho mayor.

En la mayoría de los países los sistemas de pensiones a la vejez se financian por el método tripartito,²⁷ en otros la financiación se efectúa con contribuciones conjuntas de patronos y trabajadores y en algunos más los fondos necesarios para las pensiones a la vejez se obtienen por medio de impuestos especiales, reforzados con subsidios procedentes de las rentas generales.

La mayoría de los países emplean el método tripartito para fi-

26.- *Vrg. el sistema mexicano.*

27.- *Sistema mexicano.*

nanciar el seguro de desocupación.²⁸ En otros países sin embargo, los gastos están a cargo, conjuntamente de patronos y trabajadores, mientras en algunos más corren por cuenta exclusiva de los patronos. Y en otros, los únicos que contribuyen son los trabajadores y las autoridades públicas. Los gastos de administración del seguro social suelen estar, en parte, a cargo del estado, en proporciones que varían de un país a otro.

28.- En el seguro social mexicano sólo se cubre este ramo cuando la avanzada edad del trabajador le impide obtener la remuneración y trabajo acorde a sus necesidades y preparación, aunque si bien el límite de edad fijado resulta arbitrario. No es necesaria la prueba de recursos, pero a cambio se exige un mínimo de 500 semanas cotizadas.

III-7.- SEGURO DE VEJEZ Y JUBILACIONES

Las pensiones a la vejez figuran, junto a los subsidios que por los hijos y una amplia atención médica, como las partidas más costosas de la seguridad social.²⁹

Por ser alto el costo de las pensiones a la vejez, es necesario al adoptar un sistema poner buen cuidado para resistir las presiones de orden político tendientes a mostrarse muy generosos con este beneficio. "Es un tanto peligroso ser pródigo en cualquier forma con las pensiones a la vejez, sin haber antes asegurado medios adecuados para todas las demás necesidades vitales, tales como la prevención de enfermedades y la alimentación conveniente de la juventud".³⁰ La prodigalidad se practica no solamente concediendo elevadas pensiones, sino, aún más, fijando un límite demasiado bajo para la edad jubilatoria. Existe una conciencia creciente del costo de las pensiones a la vejez, a causa de que la proporción de las personas de edad, en muchos países aumenta continuamente. Lo que en realidad determina el verdadero costo no es sólo el volumen de las pensiones, ni la edad en que comienzan a abonarse, sino también la pérdida de productividad de una gran cantidad de personas a quienes se les pide que dejen el trabajo, o se les induce a que lo hagan, estando todavía en buen estado físico. La jubilación de personas en buen estado físico y con deseos de seguir trabajando, en contraste con las que se retiran por invalidez o incapacidad para el trabajo a causa de la edad, viene a ser en parte, una forma de desocupación. Muchas per-

29.- *Si bien esta aseveración resulta actualmente impropia en el sistema mexicano en virtud de la reciente instauración del seguro social en nuestro país; en los países europeos este concepto supera al 24% del costo total de la seguridad social.*

30.- *Sir William Beveridge, "Seguro Social y Servicios relacionados". Londres 1942. p. 92.*

sonas que se enfrentan al retiro obligado a la edad de sesenta y cinco años, o aun setenta, suelen encontrarse en la cumbre de sus facultades y, por lo tanto su jubilación equivale a una sensible pérdida, tanto para ellas como para la comunidad. El mayor daño que se produce con el correr de los años es el sentido de inutilidad que la sociedad, con frecuencia, impone a las personas de edad madura. Es, por consiguiente, cruel, así como ruinoso, que nuestro sistema social imponga comúnmente la norma de que alguien deba retirarse y cesar en su responsabilidad por el simple hecho de haber alcanzado cierta edad cronológica.³¹ Para muchas personas, cuyo trabajo ha constituido el interés de su vida y su hábito está profundamente arraigado, y que no pueden dedicarse a alguna actividad en su tiempo libre, el retiro obligatorio equivale, casi, a la pena de muerte.

En períodos de escasez de mano de obra, cuando la expansión de la producción se ve entorpecida, no por falta de maquinaria e instalaciones, sino de trabajadores, la economía podría beneficiarse recurriendo al empleo máximo de los recursos en potencial humano, indebidamente abandonado, existente entre las personas mayores. Además, se tropieza con el inconveniente de la lentitud en el modo de pensar de la gente que se adapta a situaciones nuevas. Las actuales actitudes, y políticas, frente a las pensiones a la vejez y retiro se encuentran indebidamente influenciadas por los períodos de crisis, sobre todo los vividos en los años transcurridos entre las guerras, en los que se consideró de interés para la economía retirar de la bolsa de trabajo a las personas de edad, mediante jubilación obligatoria, anticipada para, según se pensó, abrir camino a la gente joven. La política de jubilación adelantada en épocas de

31.- Edward J. Stieglitz, M.D., (Los segundos cuarenta años). Filadelfia, 1946. p. 250.

crisis se basa en la teoría de la insostenible reserva de trabajo, pretendiéndose que la ocupación es limitada y que el empleo de personas mayores implica desocupación para el elemento más joven. Privar a las personas mayores del derecho de trabajar no significa remedio alguno para la crisis.

III-8. EDAD CRONOLOGICA Y BIOLOGICA

La costumbre de algunas empresas comerciales de fijar una edad cronológica para la jubilación debe considerarse como mala por razones económicas y sociales.³² Hay con frecuencia una enorme diferencia entre edad cronológica y edad biológica. Algunos son jóvenes a los setenta, mientras que otros son viejos a los cincuenta. La capacidad económica, no la edad, debería constituir la prueba esencial de las aptitudes para el trabajo. En otros términos: la prueba vital es comprobar si el valor del trabajo realizado es acreedor a lo que por él se paga. La capacidad en las diferentes edades varía según la naturaleza del trabajo que se realiza. Cuando el trabajo requiere una gran energía física, el rendimiento de muchos hombres puede declinar al alcanzar los cuarenta: en este caso, el reemplazo por gente más joven sería ventajoso. Esto no quiere decir que los hombres mayores de edad deben cesar en el trabajo. Debieran, sí, ser relevados del trabajo pesado antes de que los esfuerzos realizados lleguen a quebrantar su salud, y preparados para trasladarlos a otros trabajos más livianos en que puedan mantenerse activos por muchos años. Para muchos mineros y otros cuya labor implica grandes esfuerzos corporales, es siempre preferible pasarlos a trabajos más livianos que fijarles una edad jubilatoria inferior a la de los obreros de otras industrias.³³

A la pregunta ¿Cuál debe ser la edad para jubilarse? no es posible dar una respuesta definitiva. La edad tiene que variar según las personas y la clase de trabajos que realizan. Varía

- 32.- *Costumbre que ha influenciado los contratos colectivos y los regímenes de jubilaciones y pensiones por vejez en la mayoría de los países del mundo.*
- 33.- *Esto no requiere de sistemas económicos totalmente planificados sino de una estructura adecuada en organismos públicos y privados implicando desde luego una capacitación idónea que proporcione al trabajador con experiencia oportunidad de ocupar puestos diferentes.*

también de un país a otro, sobre todo en aquellos donde existen grandes diferencias en los niveles de salud, nutrición y probabilidades de vida.

La edad en que las pensiones comienzan a abonarse ejerce una considerable influencia sobre la de la jubilación, encontrándose a menudo las dos estrechamente ligadas entre sí. Algunas personas son propensas a creer que son ya viejas por el simple hecho de acercarse a la edad jubilatoria, produciendo ello el efecto psicológico de una vejez prematura. Aun así, muchos países y muchas empresas han fijado la edad jubilatoria en forma arbitraria, sin la suficiente investigación acerca del estado físico de las personas para seguir trabajando, ni la suficiente flexibilidad para estimarlas en tal sentido.³⁴

Hay gobiernos, universidades y algunas empresas industriales que acostumbran a fijar inexorablemente el retiro obligatorio a la edad de sesenta o sesenta y cinco años. Sin embargo, raros son los que llegan a alcanzar sus mayores responsabilidades en puestos claves de la actividad intelectual, profesional y administrativa, antes de estar bien entrados en sus cincuenta. Muchos alcanzan su punto máximo entre los sesenta y setenta años. En casi todas las esferas del esfuerzo humano, los dirigentes pertenecen al grupo de personas de mayor edad, que han acumulado el saber y la experiencia que sólo el tiempo es capaz de proporcionar; razón por la cual su criterio disciplinado, su mayor estabilidad y madura previsión, debería utilizarse al máximo. El trabajo manual, igualmente, puede prolongarse con eficacia por más tiempo que en la actualidad.³⁵

Es cosa común defender el adelanto de la edad jubilatoria con el criterio erróneo de que, como las jornadas y semanas más

34.- *Este error obedece así mismo a un equivocado enfoque de la lucha obrero patronal y a que en múltiples ocasiones es el sector obrero quien presiona a fin de disminuir la edad de retiro.*

35.- *El factor capacitación es determinante en este renglón.*

cortas de trabajo y las vacaciones pagadas más largas, representa una mejora en las condiciones de vida de la clase obrera. Se cree que reducir la edad jubilatoria, de setenta a sesenta y cinco años o de sesenta y cinco a sesenta, significa un gran beneficio al dar derecho, después de muchos años de afanosa actividad, a disfrutar de descanso en la vejez mientras el estado físico lo permita. Por tal motivo, la jubilación adelantada se considera como recompensa concedida cuando se aproxima el final de una larga vida de trabajo. De igual manera, a medida que aumenta la productividad de un país, mayor fuerza adquiere la idea de reducir progresivamente la edad jubilatoria. Sin embargo, no existe una verdadera relación entre el adelanto de la edad jubilatoria y la semana más corta de trabajo y las vacaciones anuales pagadas. Uno de los propósitos de estas últimas es que las personas mejoren su estado físico para continuar desempeñando sus tareas, mientras que la jubilación adelantada carece de tal objetivo.

Esta clase de argumento no establece distinción entre las personas mayores cuya quebrantada salud las inhibe de continuar trabajando por el enorme y peligroso esfuerzo que ello les presentaría y aquellas que, aunque cronológicamente también mayores, se encuentran en condiciones físicas para trabajar y desean hacerlo. Para las primeras, la jubilación es ganancia; para las últimas, en cambio, significa, no solamente probabilidad de una fuerte reducción en su nivel de vida,³⁶ sino el sufrimiento de no sentirse útiles.

Debe dedicarse especial atención a los muchos obreros de avanzada edad que, si bien no están en un estado físico al 100 por ciento, pueden realizar una gran cantidad de trabajo produc-

36.- En virtud de que aún los sistemas de seguridad más avanzados otorgan exclusivamente pensiones que a lo más representan en condiciones normales el 60 o 65% de los salarios que el trabajador percibía.

tivo. A algunos de ellos se les puede considerar perfectamente capacitados para trabajos más livianos, que muchas de las grandes empresas, con un poco de ingenio por parte de la dirección, pueden localizar sin dificultad y, quizá, reservar principalmente para los trabajadores de edad avanzada.³⁷ De igual modo pueden crearse oportunidades para aquellos cuya productividad se halla por debajo de la normal; pero que, si se les mantiene en sus ocupaciones originales, pueden aún alcanzar, por ejemplo, un 75 u 80 por ciento de la normal. Se trata de fuentes de producción que no deben desaprovecharse; de manera que las barreras arbitrarias que obstaculizan su empleo deben ser derribadas.

Las investigaciones médico-científicas llevadas a cabo, unidas a testimonios de la industria, demuestran que la edad cronológica no se puede tomar como norma justa para la jubilación obligatoria; conclusión ésta que la opinión pública reconoce en forma creciente. La dificultad, sin embargo, radica en que hasta la fecha no se ha dado con ninguna norma objetiva adecuada, ni vara de medir, para determinar la edad biológica, ni las dimensiones del desgaste físico y mental producido por los años. Es más probable se descubran esos medios de prueba para los trabajos manuales, que para otras clases de trabajo; no obstante lo cual, mientras se espera disponer de procedimientos razonablemente seguros, se tendrá que recurrir al uso de métodos menos refinados de pruebas y errores.

37.- *Esta medida, si bien adoptada por el sistema mexicano por cuanto se refiere a trabajadores con incapacidades parciales, debe hacerse extensiva en la medida posible para los trabajadores de edad avanzada.*

III.-9.- DISPOSICIONES A FAVOR DE LA VEJEZ

La vejez es la mayor causa de la pobreza. Debido a su propia incapacidad, motivada por impedimentos físicos propios de la edad y también por las rigideces del mercado de empleos, enormes cantidades de personas no trabajan durante los últimos ocho o diez años de su vida. Por lo tanto tienen que ser mantenidos de una manera u otra durante este largo lapso; pero desde el momento que sus retribuciones se detienen al jubilarse, constituyen generalmente un grupo de bajos ingresos.

Una manera de proporcionar los recursos necesarios es repartir lo ganado en el trabajo entre todos los años de actividad y los años del retiro. Un hombre que empezó a trabajar teniendo veinte años de edad y continuó en actividad con el mismo salario hasta alcanzar los sesenta y cinco, pudo gastar cinco sextos de sus remuneraciones durante sus cuarenta y cinco años de labor y seguir gozando del mismo nivel de vida durante diez años de jubilación con ese sexto que ahorró, sin contar con el aumento de los intereses. Teniendo en cuenta los intereses, habría podido mantener su nivel de vida economizando un décimo, o menos de sus entradas de trabajo durante los años de actividad, dependiendo la proporción del tipo de los intereses.

El problema es, sin embargo, mucho más complejo y difícil. Es imposible que alguien pueda pronosticarse si va a vivir lo bastante para llegar a la edad jubilatoria, cuánto va a vivir después de jubilarse o si su esposa tendrá que depender de él durante los años de retiro o habrá de morir antes. Algunas personas son derrochadoras, se preocupan muy poco por el futuro y toman escasas precauciones para el mismo. Otras, con sueldos no mayores, logran acumular lo suficiente para vi-

vir con comodidades cuando se retiran del trabajo. El ahorro debe comenzarse en edad temprana; no obstante lo cual a algunas personas de veinte o treinta años el retiro les parece cosa remota, siendo así que sus gastos corrientes para lo necesario y para diversiones suelen extralimitarse de lo conveniente.³⁸ Por lo general en estas edades el costo de instalación de un hogar y la manutención de los hijos son cosas ineludibles, siendo necesario contar con una voluntad de hierro, que pocos poseen, para apartar algo para la vejez. Lo ganado en los primeros años de trabajo puede ser poco y obligar, por ello, a aplazar el ahorro para la vejez, para más adelante, en la esperanza de que las entradas sean mayores y que ahorrar no implique tantos sacrificios. Para muchas personas, lo ganado a través de toda su vida de trabajo puede ser tan poco, que no estén en condiciones de economizar para la vejez. Y por añadidura, la desgracia en forma de falta de empleo o enfermedad puede agotar muchos, cuando no todos, de los recursos destinados a los años del retiro.³⁹

Cuando existen tales situaciones, difíciles de dominar, no debe sorprender que una gran cantidad de personas lleguen a la vejez sin haber logrado tomar precauciones adecuadas. Según las investigaciones realizadas en muchos países dos terceras partes o más de la gente que deja de trabajar por la edad se ve incapacitada para mantenerse por sí misma y, en consecuencia, tiene que depender de sus familias, de las sociedades privadas de beneficencia, de la asistencia pública o de las

38.- *Esta aseveración está en relación directa al nivel cultural de los pueblos.*

39.- *Particularmente en la situación de los trabajadores del campo de la República Mexicana.*

pensiones de la seguridad social.⁴⁰ Cuando los necesitados adquieren tan grandes proporciones, ganan fuerza los argumentos en favor de un sistema general de pensiones a la vez prescindiendo de la prueba de recursos. Es cierto que una minoría recibirá pensiones sin las cuales podrían pasar, pero contra lo que ello cuesta pueden oponerse las ventajas que se obtienen al evitar que se destruya el espíritu del ahorro - a lo cual depende la prueba de recursos. Además no es sino razonable que quienes tienen espíritu de economía y cuentan con sus ahorros para aumentar el valor de la pensión disfruten de mejor nivel de vida que los imprevisores, sin otras entradas que la pensión del estado.

40.- *Estas proporciones fueron señaladas como resultado de las investigaciones realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1954; en Estados Unidos de Norteamérica en 1937, antes de implantar el sistema de seguro de vejez y sobrevivientes, cerca de 2/3 partes de las personas mayores de 75 años carecían de medios para su sostenimiento.*

III-10.- EDAD PARA LAS PENSIONES EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Aunque la edad de incapacidad física para el trabajo varía de una persona a otra y se producen en escalas amplias, que van de por debajo de los sesenta años a los setenta y más, en cualquier país se puede calcular la edad en la cual la mayoría de la gente queda incapacitada para seguir trabajando con la suficiente regularidad para conservar el puesto y mantenerse a sí misma con el sueldo, y a la vez utilizar dichos cálculos para determinar la edad normal pensionable.⁴¹ Para organizar y financiar un sistema de pensiones es necesario tener establecida la edad normal pensionable. Además, quienes ahorran y toman un seguro voluntariamente, necesitan saber qué es lo que pueden esperar del sistema del gobierno, mientras que las compañías que organizan pensiones suplementarias para sus empleados no pueden planearlas en forma efectiva sin tener conocimiento de la edad en la cual las pensiones del seguro del estado comienzan a abonarse y por qué importe. Según se ha hecho ya resaltar, a las personas en condiciones de continuar trabajando debe estimulársele al máximo para que lo hagan.⁴² Por otro lado, es de conveniencia contar con un sistema de pensiones con prueba de recursos, digamos con aplicación dentro de los cinco años anteriores a la edad pensionable normal, para poder así proporcionar ayuda a la minoría que queda incapacitada para trabajar a causa de la edad y no dispone de medios suficientes para su manutención.⁴³ La incapaci-

- 41.- *En el sistema mexicano dichos cálculos no han sido realizados, determinándose por situaciones políticas o consuetudinarias la fijación de edad límite.*
- 42.- *Así contemplado en el sistema mexicano al establecer aumentos a la pensión básica por cada semana extra de cotización.*
- 43.- *Aunque con la limitación de otorgarse una pensión más reducida que la correspondiente al seguro de vejez, el Seguro Social Mexicano establece la posibilidad de obtener ésta cuando el asegurado está dentro de los cinco años anteriores a la edad pensionable normal y por su estado biológico no le es posible continuar laborando, excluyendo la prueba de recursos.*

dad de personas aún más jóvenes, inhabilitadas en forma permanente para el trabajo, debería considerarse como resultante de enfermedad o accidente, antes que de la edad, aunque la línea demarcatoria sea arbitraria y varíe de un caso a otro.⁴⁴

Rara vez se han efectuado investigaciones detalladas para determinar una edad de retiro apropiada para cada país, habiéndose fijado las normas por el método de "acertar o errar" impuesto por el equilibrio de las fuerzas políticas.⁴⁵ Una norma de bastante amplia aplicación es fijar en sesenta y cinco años la edad pensionable para los hombres, y en sesenta para las mujeres.⁴⁶ En algunos países latino americanos y otros, suele haber exigencias impracticables, formuladas por los sindicatos, de pensiones iguales a los salarios completos, o en una alta proporción de los mismos, a la edad de sesenta años, y aún de menos. Tal cosa se traduciría en pesadas cargas para la comunidad, y uno de sus efectos sería disminuir substancialmente los salarios reales de la gente en edad de trabajo.

En muchos países occidentales con altos niveles de vida, las probabilidades de vida al nacer es de sesenta y cinco a sesenta y nueve años para los niños, y de sesenta y nueve a setenta y dos años y medio para las niñas, las esperanzas de vida para quienes llegan a los sesenta y cinco años son de unos

- 44.- Así lo ha considerado el Seguro Social Mexicano al dar los lineamientos generales del seguro de invalidez.
- 45.- Debe hacerse notar que la fijación de una edad normal pensionable no implica, necesariamente, el retiro al alcanzar la misma.
- 46.- Entre 25 países europeos con sistemas de pensiones, la edad pensionable para los hombres se fija en 4 países en más de 65 años; en 13 en 65; en 7 en 60 y en 1 en 55. Para las mujeres en 4 países en más de 65, en 7 en 65, en 8 en 60, en 5 en 55 y en uno en 50. Wilbur J. Cohen, "Planes de retiro bajo la Seguridad Social" Berkeley, 1957.

once o doce más, para los hombres, y de trece a catorce para las mujeres.⁴⁷ Por contra, en algunos países densamente poblados, con bajos niveles de vida y alimentación, las probabilidades de vida son mucho menores. Asimismo, la edad apropiada, para la mayoría de las personas, para retirarse del trabajo debido a los años, es mucho menor en estos últimos.⁴⁸

En países donde la esperanza de vida para las personas de sesenta y cinco años, es de diez años o más, puede ocurrir que una mayoría de las mismas estén en condiciones de realizar tareas útiles y en forma eficiente que les permita mantenerse por sí mismas durante, por lo menos, la mitad de esos años y, por lo tanto, que la edad de setenta años pueda considerarse la normal para el retiro. Muchos son los ejemplos que afirman esta pretensión, particularmente la experiencia tenida durante la guerra con la eficacia demostrada por obreros entre las edades de sesenta y cinco y setenta años. Esto no obstante, en algunos la edad pensionable normal se fija en sesenta y cinco años para los hombres. Esta edad representa una aproximación no muy afinada, basada en las condiciones de vida de una generación atrás, o algo más, no dejando lugar a modificaciones como las que corresponden en razón de los mejores niveles de salud y progreso mecánico, que facultan para

- 47.- *Entre estos países se encuentran Inglaterra, Suecia, Dinamarca, Noruega, Canadá, Holanda, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. En ellos las posibilidades de vida aumentaron en los años 1900 y 1950, tanto es así que en los Estados Unidos en 1900 las posibilidades de vida al nacer no alcanzaban los 50 años, mientras que a la mitad del siglo en curso se elevó casi a 70. El aumento en los últimos 50 años en estos países es poco más o menos igual al que se produjo durante todo el anterior siglo de esta era.*
- 48.- *Esto sucede en la gran mayoría de los países africanos; la situación de la República Mexicana y de la mayoría de los países latinoamericanos fluctúa en los niveles intermedios.*

trabajar durante mayor tiempo.⁴⁹

Sea cual fuere la edad elegida sobre la base de información relacionada con el estado físico de las personas para seguir en actividad, la misma debe considerarse como punto de orientación, no como una "guillotina"; sin olvidarse de los casos en que, a esa edad, se está incapacitado para trabajar u obligado a retirarse, y que otras tienen que continuar trabajando. Intentar obligarlas a jubilarse antes de que flojeeen sus energías, y deseo de trabajar, o forzarlas mediante un aumento de la edad mínima jubilatoria a seguir luchando sin suficiente capacidad física, constituyen dos errores e injusticias que deben eliminarse en todo sistema de seguro social destinado a acrecentar la felicidad humana.⁵⁰ En muchos países occidentales parece probable que la edad de setenta, para los hombres, sea la que conviene para las pensiones normales; aunque en ninguna forma inferior a los sesenta y siete y los sesenta y ocho.⁵¹ El sistema, sin embargo, debe ser flexible en ambos sentidos, a fin de que se reconozca mayores pensiones a los que continúan trabajando más allá de la edad normal, y menores a los que, debido a alguna dolencia, dejen de trabajar antes de alcanzarla.

Hay dos alternativas principales. Una es la de abonar la pensión a partir de la edad normal, sin tener en cuenta lo que el beneficiario pueda seguir ganando. Los que alcanzaran esa

- 49.- Como ha sucedido en el sistema de Seguridad Social mexicano que en este renglón se ha mostrado invariable a casi 30 años de su implantación.
- 50.- Sin William Beveridge "Seguro Social y Servicios Relacionados" p. 96.
- 51.- Una edad menor sería apropiada para los países en donde son bajos los niveles de salud y cortas las probabilidades de vida, pero sujetas a ser progresivamente elevadas a medida que mejoran los niveles de salud.

edad quedarían en libertad de decidir por sí mismos si continúan trabajando o se jubilan, según las posibilidades que haya de encontrar ocupación. Se podría objetar que algunos trabajadores por el hecho de percibir una pensión, podrían estar dispuestos a aceptar salarios inferiores a los usuales, dando con ello lugar a hacer peligrar el nivel corriente.

La otra alternativa es no abonar pensión a quienes continúan trabajando, pero garantizándoles un beneficio mayor - una pensión aumentada progresivamente en concordancia con el tiempo que pasen sin percibirla y calculada sobre la base de su menor esperanza de vida - para cuando se jubilen.⁵²

Podría resultar ventajoso reconocer una bonificación extra sobre un beneficio suplementario, actuarialmente calculado, para inducir a mantenerse al margen de la pensión mientras la gente se sienta en condiciones de trabajar y ganarse la vida. Habría también que hallar la respuesta al interrogante de si se debe poner fin a las contribuciones al sistema de pensiones cuando se llega a la edad normal pensionable, o si, por el contrario, hay que seguir contribuyendo para poder percibir una pensión mayor al efectuarse el retiro. Parece no existir razón alguna para negar tal opción. Sería de igual modo conveniente examinar las posibilidades prácticas de abonar una pensión parcial a los que trabajan por horas y aumentarles la pensión completa al retirarse.⁵³

52.- Aunque con serias deficiencias es el sistema adoptado por México.

53.- Este sistema, sin embargo un tanto semejante al que en la actualidad se adopta con bastante frecuencia de descontar ingresos superiores a un mínimo determinado de la pensión cobrada; deberla de alguna manera evitarse que actuara como freno para quienes tienen voluntad de continuar con sus puestos.

No dejaría tampoco de ser conveniente agregar una cláusula para que quien ha permanecido en su trabajo después de llegar a la edad pensionable, perciba al jubilarse una suma global apropiada o, en su defecto, se le increse en su patrimonio a disposición de las personas a su cargo. Esta última disposición sería equitativa para aquellos que "mueren en servicio activo" o perciben pensiones por poco tiempo, después de su jubilación diferida, quitándole así al sistema todo carácter de especular con la muerte.

Un número considerable de personas se ven forzados, por causas de dolencias, a retirarse del trabajo antes de alcanzar la edad normal pensionable. Por razones de salud, es deseable inducirlos al retiro temprano, en prevención de que luchan a costa de grandes esfuerzos, con riesgos de un agotamiento que los convierta en inválidos deshauciados y les acorte la vida. Podría concederse el retiro con pensiones reducidas, unos años antes de la edad reglamentaria cinco por ejemplo - a aquellos que deseen retirarse del trabajo, o que pierdan durante ese período, en razón de haber declinado su capacidad. Estas pensiones más bajas podrían abonarse sin la prueba de recursos, o, como se ha puesto ya en práctica en otros países, sujetas a tal prueba.

Puede presentar ventajas el método de fijar edades más bien avanzadas para el pago de pensiones completas, o fijas, sin la exigencia de la prueba de recursos, y, al mismo tiempo, establecer un período anticipado, a modo de "cuña", durante el cual se abonen pensiones reducidas. Estas podrían estar por debajo del nivel de subsistencia; pero para la mayoría de la gente tendrían que proporcionar, junto con los ahorros personales, la posibilidad de vivir razonablemente. Para las personas carentes de otros recursos, estas pensiones bajas serían suplementadas con la asistencia pública mediante la

prueba de recursos, y, en caso de que la experiencia demostrase ser muy numerosa la gente necesitada de esa asistencia, habría que reducir la edad establecida para las pensiones completas. En los países en donde los niveles de vida son elevados, y mayores las probabilidades de vida, la edad para la pensión completa podría ser de setenta años y de sesenta a sesenta y cinco, para las menores. Las pensiones menores tendrían que ser convenientes, no sólo para las personas incapacitadas, sino también para otras que, aún con salud para seguir trabajando, prefieren retirarse pronto para holgar cómodamente. Habría también necesidad de aumentar el beneficio a aquellos que se hallan excedidos, en cinco años por ejemplo en la edad mínima para las pensiones completas, especialmente si las pensiones durante esos cinco años fueron algo inferiores a lo suficiente para la subsistencia. Pongamos por caso, a las muchas personas de setenta y cinco años que, habiendo dependido durante cinco años de la pensión, no se encuentren más en condiciones de ganar mucho y puedan haber dispuesto de una gran parte de sus ahorros; para éstas, una pensión mayor significaría poder continuar viviendo sin necesidad de recurrir a los servicios de asistencia pública.

La utilidad de contar con una especie de "cuña" antes de comenzar a abonar las pensiones normales, ha sido reconocida por una cantidad de países. Un método común es el de fijar una edad mínima para empezar a pagar las pensiones, sin la prueba de recursos. En algunos países se establece una distinción entre "pensión jubilatoria" y "beneficio a la vejez"; la pensión jubilatoria se paga sin la prueba de recursos a las personas de sesenta y cinco años, mientras que el beneficio a la vejez, que está sujeto a la prueba de recursos, es pagadero a personas de sesenta en adelante. Tales métodos se basan en el reconocimiento de que la edad, en el sentido de capacidad o incapacidad para el trabajo, varía de unos a otros. Sin embargo, establecen también una distinción arbitraria entre edad e invalidez como

causantes de incapacidad para ganarse la vida.

La clasificación de la población es algo que debe ser tenido en cuenta. En varios países la proporción de las personas de edad madura se encuentra en escala ascendente y ha de mantenerse así por varias décadas. La jubilación adelantada desde el momento que implica malograr el aprovechamiento máximo de la productividad de esas personas mayores, equivale a lanzar un pesado fardo sobre las costillas del elemento más joven en actividad. Puede hacerse observar aquí que, a medida que este porcentaje aumenta las personas mayores podrán ejercer una creciente presión política para lograr soluciones a la inaceptable forma en que son tratados, incluso la eliminación de obstáculos para continuar trabajando si están en condiciones de hacerlo y así lo desean. A esa creciente cantidad de personas mayores debería dárseles oportunidades para seguir en el trabajo, no solamente en su propio interés, sino también para disminuir el costo de la seguridad social sufragado por la generación más joven.

La Organización Internacional del Trabajo, en su Conferencia de Filadelfia, adoptó la recomendación de que los beneficios se abonen al alcanzarse una edad prescrita, que debería ser aquella en que las personas, comúnmente, quedan incapacitadas para el trabajo normal, sea por enfermedad grave o invalidez, y, en consecuencia, sujetas a soportar una prolongada o permanente desocupación. La edad recomendada fué de no más de sesenta y cinco para los hombres y sesenta para las mujeres, como *mínimum*; pero con la salvedad de fijar un límite menor para aquellos que hubieren trabajado muchos años desarrollando actividades pesadas o malsanas.⁵⁴ Si se llegara a considerar que el beneficio básico alcanza para vivir, éste sería abonado condicionalmente al producirse el retiro del trabajo regu-

54.- El convenio de pensiones de la gente de mar de la Organización Internacional del Trabajo, estipuló que las pensiones fueran abonadas a los de 55 o 60 años de edad sobre la base de años de servicio y remuneraciones percibidas.

lar, sin que por ello, los pequeños ingresos por ocupaciones casuales constituyan motivo de descalificación.

En la Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, durante la preparación de la Asamblea para tratar las Normas Mínimas de la Seguridad Social se analizó un interesante método para determinar la edad jubilatoria más conveniente. Se propuso, entonces, que la edad a fijarse para las pensiones a la vejez fuese "no mayor de 65 años, o bien si es mayor, que el número de habitantes comprendidos en la misma no sea inferior al 10 por ciento de los demás bajo esa edad, pero por encima del 15".⁵⁵ Un argumento en defensa de este método es, que relaciona la carga de los beneficios a los mayores, con el número de personas en edad de trabajo, de cualquier país, que pueden hacer frente a la misma. Esto permitiría fijar el retiro a una edad mayor de los sesenta y cinco años en los países donde son altas las probabilidades de vida entre las personas de edad madura, y donde, presumiblemente, mucha gente vieja puede seguir viviendo de su trabajo después de cumplir los sesenta y cinco años. Lo que, sin embargo, no haría factible es solucionar las diferencias existentes de un país a otro; por ejemplo, no podría tomar en cuenta los grandes aumentos de la población en edad de trabajo, originada por la alta escala de los nacimientos en estos últimos tiempos y la notable inmigración de gente joven, en países donde son altas también las posibilidades de vida.

Debido a las diferencias de población de un país a otro, la Conferencia Internacional del Trabajo, rechazó a último momento la fórmula del 10 por ciento y se pronunció en favor de la

55.- *Por ejemplo país en donde hubiere 20 millones de habitantes entre las edades de 15 y 70 años, se podría fijar la edad pensionable en 70, siempre y cuando hubiera por lo menos, 2 millones de habitantes de 60 años o más.*

otra más flexible: "la edad prescrita no será mayor de 65 años, o, en último caso, que la mínima que fije la autoridad competente con la debida consideración a las personas maduras, en el país correspondiente".⁵⁶ Como el proyecto de convenio adoptado por la Conferencia establece normas mínimas, todo país que lo ratifica puede fijar una edad jubilatoria inferior a los sesenta y cinco modificación ésta que podría ser deseable en países donde, por causa del estado de salud, sólo una pequeña proporción de la población llega a la edad de sesenta y cinco años y son pocos los que a esa altura de la vida se encuentran físicamente capacitados para mantenerse con su trabajo.

56.- *Convenio referente a las normas mínimas de Seguridad Social; artículo 26.*

III-11.- BENEFICIOS

Las pensiones deben alcanzar para el sustento de las personas carentes de medios. Las pensiones sujetas a la prueba de recursos son flexibles; de manera que al fijar su importe puede tenerse en cuenta el costo, y niveles de la vida en cada localidad. Por lo tanto, se puede abonar menos en las zonas rurales que en grandes localidades y ciudades, en donde los alquileres y otros gastos son considerablemente mayores. Pueden también graduarse los importes cuando se trata de países grandes, donde existen enormes diferencias en las entradas normales de una región a otra.⁵⁷

Al determinar las pensiones sujetas a prueba de recursos, se presenta el siguiente problema: ¿Qué margen corresponde conceder por la ayuda que los miembros de la familia pueden dar y hasta dónde deben tenerse en cuenta los ahorros y las propiedades? Bajo el sistema de la ley de la pobreza, sólo se proporcionaba ayuda, y aún se sigue dando en algunos países, a personas en el desamparo, carentes virtualmente de todo recurso propio. En los últimos años sin embargo, se han puesto en práctica planes de acción más liberales, y, por lo general, los ahorros de limitada cuantía no se toman en consideración al fijar el importe de la ayuda. Estos planes tienen la ventaja de no desalentar indebidamente a los ahorristas, aunque la aplicación de la prueba de recursos siempre castiga al ahorro, en mayor o menor extensión. Evitar que disminuya el entusiasmo por el ahorro, constituye un sólido argumento en favor de restringir las pensiones con prueba de recursos y otros beneficios de seguridad social, limitándolos a un número relativamente pequeño de personas. Hasta donde ello sea practicable, debe procurarse que las personas con espíritu de e-

57.- Tal es, entre otros motivos lo que impide la integración de la gente del campo a los sistemas de seguridad social como el mexicano diseñado fundamentalmente para cubrir zonas urbanas.

conomía, que con sus esfuerzos y sacrificios han acumulado bastantes reservas para la vejez, queden relegadas al mismo nivel que las que han sido malgastadoras e imprevisoras.⁵⁸

Las pensiones que se abonan por derecho, sin sujeción a la prueba de recursos, pueden establecerse a tipos fijos, o uniformes, relacionándolas con los niveles de los obreros comunes, o bien con los salarios. Las pensiones a tipo fijo tienen tres méritos principales: son fáciles de administrar; los que perciben mayores sueldos quedan en libertad de formar reservas adicionales por medio de la economía (seguro privado inclusive) y que los sistemas de pensión suplementaria por trabajos temporales, son de fácil adaptación a su caso.⁵⁹ Por otro lado, estas pensiones, en vista de que se abonan sin la previa prueba de recursos, no son susceptibles de provocar desaliento para el ahorro. Además, estas dos clases de pensiones implican un beneficio a gente no necesitada; pero esta desventaja se ve ampliamente compensada con la conveniencia administrativa, por el hecho de que la inmensa mayoría de los beneficiarios habrán de tener entradas bajas al retirarse, y con que propende a fomentar el ahorro en lugar de desalentarlo.

- 58.- *El sistema mexicano si bien otorga los beneficios correspondientes sin prueba de recursos, establece disminuciones para aquellos pensionados que sigan prestando servicios remunerados y no toma en cuenta en forma estricta la situación económica social de sus asegurados.*
- 59.- *En el informe de la Comisión Mixta del Senado y Cámara baja sobre seguridad para la vejez (Ottawa, junio 28, 1950) se emitió la opinión de que al crear un sistema de pensiones debe ponerse el mayor cuidado para no disminuir la zona de incentivo para el ahorro privado o para proporcionar seguridad suplementaria a la vejez por medio de un sistema de pensiones a los empleados o para inversiones individuales que aseguren una renta fija anual.*

Por lo general, las pensiones se establecen sobre la base de un importe considerablemente menor que las remuneraciones de los que trabajan, a menudo por debajo del 50 por ciento del promedio de sueldos; en parte, debido al costo, y en parte también con el propósito de evitar que los pensionados se hallen en ventaja frente a los que trabajan, en zonas donde los salarios suelen ser bajos.⁶⁰ Las pensiones a tipo fijo forman una mayor proporción del sueldo medio de los obreros comunes, que de los expertos. Sin embargo, cuando las pensiones varían según los salarios las proporciones no cambian tanto; aunque en algunos países los sistemas están concebidos en forma tal, que los menos retribuidos obtienen una proporción más alta que los de sueldos mayores, siendo común aplicar un tope o fijar una pensión máxima.⁶¹

En el Convenio para la Gente de Mar, de la Organización Internacional del Trabajo, las pensiones a los cincuenta y cinco años no pueden ser menos del 1.5 por ciento y a los sesenta años 2 por ciento, de las remuneraciones en que se basaron las contribuciones satisfechas por, o para, un marinero, por cada año de servicio en el mar. A los treinta años de servicio, la

- 60.- *Se ha considerado que el beneficio debería establecerse en un nivel tal que evitase dentro de lo posible las desigualdades sociales en una situación en la cual el número de beneficiarios retirados pudiese encontrarse en posición económica más favorable que otros no jubilados que están realmente desempeñándose en puestos de producción. Puede ocurrir que en algunos casos que un hombre con su esposa que reciben conjuntamente una pensión mensual de vejez tengan ingresos superiores al salario de algunos de baja paga.*
- 61.- *En el sistema mexicano, en el que las pensiones varían según los salarios se ha tratado de nivelar a los obreros de bajo salario fijando una tasa mínima de pensión uniforme, pero que no ha llegado a representar sino un bajo porcentaje del salario que obtiene el obrero común en servicio activo. En el sistema inglés los menos retribuidos obtienen una proporción más alta que los de sueldos mayores.*

pensión sería del 60 por ciento de la remuneración.⁶²

En algunos países a las organizaciones de los servicios públicos y las autoridades directivas de las industrias nacionalizadas, que cuentan con sus propios sistemas voluntarios de pensiones se les permite actuar fuera de la parte graduada del sistema del estado, siempre y cuando los arreglos voluntarios se aprueben como alternativa equivalente, sean financieramente sólidos y afirmen la continuidad de derechos para las personas que cambien de empleo.⁶³

- 62.- El Convenio contenía como alternativa un método para determinar el importe de la pensión que consistía en una suma basada en las contribuciones de todos no inferior al 10% de la remuneración total de los marinos.
- 63.- Sistema de los Estados Unidos de Norteamérica.

III-12.- METODOS DE FINANCIACION.

Los cuatro métodos principales de crear ingresos para las pensiones a la vejez son: 1) contribuciones al fondo de previsión; 2) contribuciones mancomunadas; 3) impuestos generales. Estos métodos no están necesariamente separados en forma definida y, por lo tanto, pueden combinarse en varias proporciones.

Contribuciones al fondo de previsión

La característica principal de los fondos de previsión es que son individuales. A cada persona se le abre una cuenta, en la que van acumulándose todas las contribuciones efectuadas por la misma, o para la misma, más los intereses correspondientes. Al jubilarse, se le puede convertir el importe acumulado en una pensión vitalicia mediante cálculos actuariales basados en las probabilidades de vida, o bien optar por otro método a su elección, de acuerdo con su situación personal. Así, pues, puede elegir una pensión mixta para él y su esposa, o disponer que se le abone a él la pensión, por lo menos, durante un número determinado de años y, en caso de fallecimiento, que el saldo pendiente le sea incluido en su patrimonio.

Las contribuciones pueden establecerse a un tipo fijo, o variar con los sueldos, ya sea como porcentaje de las remuneraciones de cada contribuyente o según categorías de las mismas. Las contribuciones de los obreros se suplementan con las de los patronos, sea con sumas iguales o de un volumen grande. Los intereses y gastos de administración corren por cuenta del gobierno, que puede asimismo contribuir.⁶⁴

64.- Sería conveniente en las primeras etapas de todo el sistema que el gobierno contribuyese con una aportación mayor que el normal en las cuentas de los que están en la mitad de su vida dentro de los últimos años de la edad jubilatoria a fin de que sus beneficios al retirarse puedan ser superiores de los que habrían sido posibles con la acumulación de fondos mediante contribuciones corrientes durante el período relativamente corto en que hubieran contribuido.

En el sistema de fondo de previsión no figuran las finanzas mancomunadas.⁶⁵ En algunos de los otros sistemas, cuando un contribuyente fallece antes de llegar a la edad jubilatoria, el dinero acumulado a su nombre se mancomuna lo cual permite abonar mayores pensiones, a quienes las perciben por retiro. Por otra parte, mancomunando esos fondos, se puede abonar mayores beneficios a quienes llevan, pongamos el caso, diez o quince años de jubilados al iniciarse el sistema, o, cuando se trata de sistemas cuyas contribuciones varían con los sueldos, pueden concederse pensiones relativamente mayores a los obreros de baja paga, con lo cual resultan subvencionados por los mejores retribuidos.⁶⁶

El sistema de fondo de previsión tiene la ventaja de ser fácilmente comprensible. Tiene semejanza con el ahorro individual, y en los países donde el hábito del ahorro está bien desarrollado. Los beneficios son proporcionados a las contribuciones, salvo cuando el gobierno subvenciona el sistema para aumentar los fondos destinados a las personas de mayor edad, en los años iniciales. El sistema es flexible, ya que quienes están próximos a la edad jubilatoria cuando el mismo se inicia, pueden contribuir durante unos pocos años y, al jubilarse, percibir una pequeña pensión, quizás, suplementada por el gobierno cuando lo acumulado es demasiado chico para justificar una pensión, pueden percibir una suma global, quizás distribuida en pagos trimestrales durante los primeros dos o tres años de su retiro. Cuando los contribuyentes fallecen antes de jubilarse, la suma que figura en su haber queda a disposición

65.- Sujeto al requisito de que al calcular las pensiones anuales basadas en el promedio de las posibilidades de vida de la totalidad de beneficiarios se mancomunan las variaciones individuales desde el fallecimiento ocurrido poco después del retiro a la percepción de pensión durante muchos años.

66.- Aplicado parcialmente en el sistema mexicano.

de las personas que se encontraban a su cargo y puede pasar a integrar otros sistemas en beneficio de viudas y huérfanos. Aquellos cuyas contribuciones se interrumpen por cualquier causa -desocupación, por ejemplo- acumulan un fondo menor y, por lo tanto, sus pensiones tienen que ser inferiores a las de los contribuyentes regulares. Los contribuyentes que se mantienen trabajando largo tiempo en sus años de vejez, acumulan mayores sumas. Además los que se ven obligados a abandonar prematuramente sus actividades por razones de salud no dejan de disponer de cierta suma, si bien de poca importancia.

Este sistema resulta particularmente conveniente para los países que nunca tuvieron sistema de pensiones a la vejez que no fuesen los basados en la prueba de recursos, y donde las pensiones a la vejez están limitadas a determinadas industrias u otros grupos y carecen de amplia difusión. Sobre proporcionar experiencia en el pago de contribuciones y en la administración, es reemplazable por otros métodos cuando se planea una vasta difusión de las pensiones a la vejez. Además, pueden tomarse disposiciones equitativas, basadas en la acumulación de fondos para quienes han contribuido al fondo de previsión.

Contribuciones mancomunadas

En la mayoría de los sistemas de pensiones contribuyentes, los fondos se mancomunan con la intención de que algunos se beneficien más que en proporción con sus contribuciones y otros en menos, debido principalmente a las diferencias individuales de probabilidades de vida. En distintos grados este problema queda mitigado con las contribuciones de los patronos y, especialmente, con las del estado, ya que las probabilidades son que la gran mayoría se beneficiará de los fondos mancomunados por más del valor de sus propias contribuciones directas.⁶⁷

67.- "Pensiones a la vejez propuestas" 1951. p. 18

Un argumento en favor de mancomunar los fondos, es que los que fallecen antes de cobrar pensiones dejan de necesitarlas, y que los riesgos contra los cuales se hallaban protegidos eran los de que pudieran vivir muchos años y precisaran de las pensiones por largo tiempo. Otro argumento es el de que las contribuciones pueden ser algo más pequeñas o las pensiones algo más elevadas que si cada contribuyente (o su patrimonio) tuviera derecho (como sería el caso en los sistemas de fondo de previsión) a percibir el importe total de las contribuciones efectuadas por él, o en su nombre. Otro aspecto de los fondos mancomunados que aparece en muchos sistemas en los cuales las contribuciones y las pensiones varían con los salarios, es que las pensiones concedidas a los de salarios de escala más baja sean superiores, en relación con sus contribuciones, que las otorgadas a los de sueldos de primer orden. Tales sistemas, por lo tanto, involucran una transferencia de recursos de los que gozan de grandes sueldos a los de baja paga, con objeto de promover una mayor igualdad social.⁶⁸

Impuestos especiales o con destino fijo

La aplicación de impuestos especiales o con destino fijo para financiar las pensiones a la vejez y otros beneficios de la seguridad social, se puede practicar con éxito allí donde la población, o la mayoría de la misma, se halla protegida y donde la riqueza se distribuye bastante uniformemente entre el núcleo principal de los beneficiarios.⁶⁹ Son preferibles esos impuestos a los de carácter general como medio de financiar las pensiones, en razón de estar menos sujetos a la influencia política y de que toda presión para aumentar los beneficios se ve

68.- Sistema aplicado parcialmente en el seguro social mexicano.

69.- Aunque faltando estas premisas puede considerarse en el sistema mexicano mancomunadas las aportaciones para cubrir estas contingencias aplicando para ello un impuesto especial con destino fijo.

mantenida en jaque por no ignorarse que ello lleva aparejado un aumento en los impuestos especiales.

Impuestos Generales

Cuando las pensiones a la vejez y otros beneficios de la seguridad social se pagan con fondos procedentes de impuestos generales, no existe estrecha unión entre impuestos y beneficios. Algunos defienden la financiación por medio de los impuestos generales, en razón de que la carga representada por esos tributos puede distribuirse equitativamente, mientras que la financiación por medio de contribuciones especiales e impuestos con destino fijo puede hacer gravitar indebidamente una parte pesada del costo sobre los sectores más pobres de la población. El costo de los beneficios que se pagan con la renta general quedan englobados con los gastos de defensa, educación, transportes, comunicaciones y todas las demás actividades que incumben al gobierno, y, por tal razón, el impuesto a los réditos, los derechos de aduana, impuestos a las compras y otros, se establecen en escalas pertinentes para cubrir el total necesario.

El estado puede cubrir por entero el costo de las pensiones y de otros beneficios de la seguridad social, con las rentas generales o (como en muchos países) efectuar una contribución con fondos de las mismas, que puede ser por una parte grande o pequeña del total de dicho costo. Antes de cerciorarse de si se podrá contar absolutamente, en parte o de ninguna forma, con los ingresos de los impuestos generales para financiar las pensiones a la vejez, deben considerarse las diferencias de patrimonio y entradas entre los principales sectores de la población, así como las de los niveles de vida de los beneficiarios.

Cuando las disparidades son muy pronunciadas y la imposición de impuestos es progresiva, la necesidad de que el estado contribuya en forma amplia con fondos de las rentas generales, resulta ineludible en interés de su mejor distribución. Las pensiones con prueba de recursos en beneficio de las personas de ingresos reducidos suelen financiarse con fondos de las rentas generales.

III-13.- PENSIONES PRIVADAS

En los últimos años han sido ampliamente adoptados los planes de pensión para empleados de empresas individuales. Muchos de estos planes se establecieron en los años comprendidos entre las dos últimas grandes guerras y su número aumentó rápidamente desde la Segunda Guerra Mundial. Algunos de ellos son introducidos por los patronos como parte de su política de relaciones industriales. Estiman que estos planes contribuyen al mejoramiento de las relaciones entre la clase trabajadora y la administración que tienden a atraer y retener una buena mano de obra, que aseguran un servicio prolongado y que tornan más fácil la terminación del empleo cuando llega la hora de la jubilación. Allí donde los sindicatos son poderosos, provéense a menudo estas pensiones como parte de beneficios "extras" y las condiciones quedan definidas en convenios colectivos.

La mayor parte de los planes establecen para la jubilación normal la edad de sesenta y cinco años, en muchos de los planes el retiro es obligatorio a la edad especificada. Por regla general, la importancia de la pensión está relacionada con los años de servicios prestados y se exige una prestación mínima de servicios, a menudo de quince a veinte años, para asegurar la pensión normal⁷⁰ que, en muchas empresas, obedece a un tipo de escala fijo. Unas dos terceras partes de los planes abonan pensiones a personas afectadas por una total y permanente incapacidad física antes de alcanzar la edad requerida para la concesión de la jubilación normal. En algunos países, el requisito en muchos planes privados, en el sentido de que las pensiones sólo pueden abonarse a los trabajadores que estuvie-

70.- La Ley del Seguro Social mexicana así lo considera estableciendo un mínimo de 500 semanas de cotización previas al nacimiento del derecho para obtener la pensión de vejez.

ron siempre al servicio del mismo empleador durante muchos años, tiene como consecuencia importante que la proporción de trabajadores protegidos que realmente habrán de recibir pensiones, es susceptible de ser, con frecuencia, relativamente pequeña.

El personal a sueldo goza de una protección mucho más amplia que el jornalizado, siendo también el beneficio mayor para los hombres que para las mujeres.⁷¹ En los planes privados, las contribuciones de los empleadores ascienden a más del doble de los aportes de los empleados, debido en parte a que, cuando se iniciaron estos planes, gran cantidad de empleados con muchos años de servicios prestados previamente, tuvieron que ser incluidos en los planes y derechos a pensiones establecidos para ellos a expensas de los empleadores. Los empleados no hacen contribución alguna en algunos de los planes de seguros privados, y la mayoría de los planes privados están establecidos por intermedio de compañías de seguros. Algunos planes no proveen protección contra insolvencia del empleador. En muchos casos un empleado pierde el valor de las contribuciones del empleador si es transferido a cualquier otro empleo y esta estipulación restringe la movilidad. Muchos empleadores consideran los planes de pensión como medios de retener a los empleados. En la mayoría de los planes privados no asegurados no se permite la transferencia de los derechos a la pensión y en los casos en que tal transferencia es permitida, se halla sujeta a restricciones.⁷²

Estas pensiones privadas son complementarias de las pensiones

- 71.- En algunos sistemas en los que se considera la carga familiar determinante para la fijación del monto de la pensión.
- 72.- Lo mismo sucede cuando existe duplicidad de organismos que proporcionan servicios de seguridad social; tal y como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos incluyendo México.

de seguridad social previstas por los gobiernos surgiendo, por ende, la cuestión de saber cuál debiera ser su relación en consecuencia. Las pensiones de seguridad social podrían considerarse como fundamentales y las privadas como complementarias, de manera que la gente se beneficiaría de ambas. Similarmente, los planes privados aprobados por el gobierno podrían considerarse como alternativas de la provisión de seguridad social. El gobierno tendría que estar satisfecho en razón de que los beneficios provistos fueran por lo menos tan buenos como los otorgados bajo el plan de seguridad social y los empleadores y empleados protegidos podrían luego ser eximidos de pagar contribuciones para la seguridad social.⁷³ Surgiría cierta dificultad si los empleados cambiaran de empleo en circunstancias de estar en pleno ejercicio de sus funciones y se emplearan en una empresa que no tuviera plan aprobado, aunque este inconveniente podría superarse existiendo al empleador original transferir a un plan estatal de contribución fondos cuyo monto sea igual a los que se hubieran acumulado si él y los obreros hubieran efectuado aportes al fondo estatal.

Algunos planes privados se hallan integrados o ajustados con las pensiones de seguridad social. Cuanto más claro es el plan oficial, con mayor facilidad serán adecuadamente ajustadas las pensiones privadas.

Estas últimas a menudo, se iniciaban en forma de pagos agradables efectuados a empleados en compensación de largos y leales servicios, pero eran inciertos y susceptibles de merecer otras objeciones. En la actualidad la mayor parte de los planes se financia por las contribuciones conjuntas del empleador y los empleados, sobre la base de por cientos iguales o desiguales, generalmente más elevados para el empleador que para los traba-

73.- Así prevenido por la Ley del Seguro Social mexicano.

jadores. A menudo los planes oficiales de jubilación o inhabilitación son financiados enteramente por el gobierno, siendo ésta la práctica adoptada para los empleados públicos y maestros. Generalmente las pensiones en los planes privados, a diferencia de las pensiones uniformes de tipo fijo de ciertos sistemas de seguridad social, varían en su monto de acuerdo con los sueldos o salarios de los empleados. Están relacionadas por igual a los años de servicios prestados y a los ingresos, ya sea durante las funciones desempeñadas por el empleado o durante los últimos (v.gr. cinco) años anteriores al retiro de éste. Algunos planes exigen el retiro a una edad rígidamente establecida, mientras que otros denotan considerable variedad y flexibilidad. Las pensiones se pagan a veces a una edad determinada sin tomar en cuenta si los beneficiarios siguen en actividad y ganan salarios; por regla general, empero, las pensiones son diferidas hasta la edad real de la jubilación, pagándose entonces a un tipo más elevado. Con frecuencia los planes asumen la forma de un seguro de vida colectivo mediante arreglos efectuados entre las empresas comerciales y las compañías de seguros.

Muchos planes se hallan concebidos de modo tal, que si un empleado deja un trabajo con el fin de emplearse con otro empleador, recibe sólo la mitad de sus propias contribuciones, con los intereses, pero no las abonadas por su empleador. Estas y otras características reducen la movilidad. Si un empleado abandona su empleo después de, por ejemplo, quince o veinte años de servicio, constituye un método más equitativo para salvaguardar sus derechos a la pensión, que éstos sean determinados por la ley por dicho período; cuando llega a los sesenta y cinco años de edad o cualquiera que fuere el límite de edad con que se otorgue la pensión, ya está facultado para beneficiarse con la pensión adecuada o bien, si muere antes, los be-

neficios pueden ser abonados a las personas que se hallaban a su cargo. Alternativamente, las sumas acumuladas durante su antiguo empleo, podrían transferirse al fondo de jubilación al cual está vinculado su nuevo empleador o a un fondo de renta vitalicia oficial hasta que quede satisfecho el plazo y alcance él la edad específicamente establecida para que se le otorgue la pensión.

Como ya se ha expresado más arriba los planes de la industria privada son comúnmente voluntarios. Podrían, empero, tornarse compulsivos mediante recaudos legislativos que también definirían las condiciones mínimas que habrían de observar. Parece preferible, empero, que sean voluntarios y que sean considerados complementarios de las pensiones de seguridad social. La estipulación o transferencia de los derechos de jubilación debieran, sin embargo, ser obligatorios, para impedir que los trabajadores se encuentren tan sujetos a su empleador. Si los planes de pensión privada se ajustan y avienen a las condiciones establecidas por el gobierno, se otorgarán valiosas concesiones en forma de exención de impuestos a los aportes a los fondos de jubilaciones y a los intereses devengados por los mismos.⁷⁴

74.- Los planes deben entrañar proyectos de genuina y auténtica pensión, no meramente ahorros, debiendo constituirse un fondo con el dinero acumulado siendo irrevocables los aportes de los patronos. En el sistema mexicano existe obligatoriedad en cuanto al mínimo de beneficios que se deben conceder a los trabajadores y que han sido establecidos en la Ley.

III-14.- SERVICIO DE BENEFICENCIA PARA LOS ANCIANOS

Como ya se ha indicado, la mejor contribución para la obra social destinada a la mayoría de los ancianos consiste en permitirles que continúen trabajando el mayor tiempo posible. Sin embargo, llega un momento en que, al decir Shakespeare, alcanzan la sexta edad, del hombre representado por "el pantalón precario y las consabidas zapatillas", que ya no puede siquiera concebir la eventualidad de asumir un empleo regular, ni tampoco un liviano trabajo de media jornada. La transacción puede ser brusca o paulatina, pero cuando se alcanza esta etapa la seguridad social entraña algo más que una simple pensión en metálico. Se requiere toda una serie de servicios de beneficencia, incluyendo alojamiento conveniente, oportunidades para esparcimiento, ayuda doméstica para el incapacitado y atención médica durante las enfermedades. Aquí es donde la bondad y la cariñosa atención personal constituyen requisitos esenciales y pueden hacer muchísimo más por la confortación del que padece en sus años posteriores, que cualquier contribución en metálico.⁷⁵

La gran mayoría de la gente, luego de haberse jubilado, alejándose del trabajo, sigue viviendo en su hogar, compartiendo a veces la casa con sus hijos mayores u otros parientes o bien decide ir a vivir en el hogar de algún hijo o hija. Es ésta la forma de vida más satisfactoria y natural para la mayor parte de los ancianos y probablemente más del 90 por ciento de ellos vive así, aunque algunos prefieren no vivir con sus hijos y muchos de estos últimos quieren formar sus propios hogares. El anciano puede resultar útil haciendo parte de las tareas domésticas y compartiendo el cuidado de sus nietos. Un

75.- Así considerado, aunque con realizaciones incipientes por el sistema mexicano.

matrimonio de ancianos, mientras ambos se mantengan razonablemente activos, repartiéndose los quehaceres de la casa conservando su retiro e independencia pueden vivir una placentera existencia en idílica armonía. Si se debilitan y no tienen parientes que vivan junto a ellos o cerca de su hogar, será valioso un sistema de ayuda hogareña dispuesto por la autoridad local, con el objeto de beneficiarlo con un servicio de limpieza y quizás la preparación de alguna comida. Cuando el anciano se torna completamente desvalido y enferma de cravedad, plantéase la alternativa de decidir si ha de ser conducido a un hospital o a algún asilo donde puede suministrársele la atención debida, pues el cuidado que requiere en tales condiciones constituye un pesado compromiso para sus parientes, aunque éstos lo soporten frecuentemente con gran dedicación.

Para los ancianos que no viven en sus propias casas o con sus parientes, durante mucho tiempo se les ha brindado alojamiento en asilos e instituciones benéficas. Los primeros generalmente están contruidos como grupos de pequeñas viviendas, cada una de las cuales con comodidades convenientes para una persona anciana o un matrimonio. El alojamiento brindado por grandes instituciones ha sido generalmente menos satisfactorio que en las viviendas privadas o en casas de mediano tamaño provistas por autoridades públicas o asociaciones voluntarias, pues la gente que vivía en ellas sufría con frecuencia los efectos de una estricta disciplina y falta de independencia, estando aislada de sus familiares y amigos. Por consiguiente mucha gente anciana esta dispuesta sólo como último recurso a ingresar en un instituto de menesterosos, creado por ley.

Algunos ancianos se alojan también en casas de crianza y este

método de hospedarse con gente adaptable podría ser útilmente ampliado. Hay, empero, necesidad de contar con mayor comodidad para los ancianos que no pueden vivir en hogares privados. Ciertas instituciones son susceptibles de brindar mayor comodidad al igual que de ser administradas con mayor comprensión y cariño. Las nuevas comodidades debieran, sin embargo, ser provistas principalmente en forma de pequeñas viviendas en grupos u hogares con instalaciones convenientes para alrededor de treinta a cincuenta personas. Ambos tipos deben hallarse ubicados entre casas ocupadas por gente más joven; la segregación o el aislamiento han de evitarse en las colonias grandes y alejadas. Deben funcionar en sitios agradables, cercanos a tiendas, bibliotecas, parques y centros religiosos y la gente que habita en estas viviendas debe proceder principalmente de lugares aledaños, de manera que pueda permanecer dentro del fácil alcance de sus amigos y de las asociaciones con las que está familiarizada. Cuando las viviendas para ancianos se hallan en grupos cercanos entre sí, resulta más fácil para los que brindan ayuda desplazarse para ir a asistirlos, al igual que organizar sus actividades y las de las enfermeras y médicos cuando éstos deben visitarlos. Entre las viviendas con comodidades para varias docenas de personas, las hay destinadas a quienes cuentan sólo con sus pensiones para solventar su subsistencia y otras que funcionan como pequeños hoteles privados para aquellos que disponen de medios modestos y pueden sufragar los gastos extras erogados por el suministro de comodidades adicionales.

Para muchísima gente la carga más penosa de la ancianidad es la monotonía de no tener nada que hacer y no tener donde ir. Se han organizado muchos clubes para ancianos, pero a menudo son tristes en su aspecto, monótonos, carentes de atractivos y están mal administrados. La segregación no es aconsejable y las actividades de los ancianos, de ser posible han de dis-

ponerse en los centros de la comunidad, preparando quizás una habitación separada para que en ella puedan permanecer ocupados. Debería dispensarse mayor atención aún a todo lo concerniente a hallar un trabajo útil y productivo para ellos. Las mujeres, por supuesto, con frecuencia se dedican al tejido y, en lo que respecta a los hombres serían factibles ciertas actividades que requiriesen solamente herramientas o máquinas sencillas. De ser ello necesarios, podrían hallarse mercados "protegidos" para los productos obtenidos de este modo, pagándose por el trabajo realizado. La producción de lo que pudiera darse en llamar "productores de salón" podría ser considerable, pero su valor principal fincaría en la satisfacción y beneficios terapéuticos que de ella emanaría.

Viene luego el problema del alojamiento de los ancianos cuando están enfermos. Algunos requieren atención hospitalaria hasta la convalecencia. El enfermo crónico que puede llegar a quedar casi desvalido por el reumatismo, la artritis o la parálisis parcial, puede vivir durante muchos meses o años. Los médicos pueden hacer poco por él excepto en tiempo de crisis, pero necesitará cuidado y atención. Muchas veces se lo interna en hospitales, pero generalmente sería preferible transferirlo a una enfermería de un asilo para ancianos donde se dispone de las instalaciones adecuadas para atenderlo. Para las personas que padecen demencia senil son indispensables cuidados especiales que se han de dispensar en instituciones.

En virtud del creciente número de ancianos y de sus múltiples y variadas necesidades de bienestar social, se requerirá mayor cantidad de personal especializado y adiestrado. Hay margen también para servicios de asesoramiento, así como de fideicomisarios para salvaguardar los intereses de los ancianos que ya no pueden manejar por sí mismos sus asuntos financieros o legales.

III-15.- SUBSIDIO O BONIFICACION FAMILIAR

La mayoría de los pagos en efectivo de la seguridad social para el mantenimiento de los ingresos, son efectuados para beneficiar a personas cuyos salarios quedaron suspendidos debido a causas tales como desocupación, enfermedad, incapacidad, vejez o fallecimiento del sostén de la familia. Por lo general los pagos varían de acuerdo con la cantidad de individuos que constituyen carga familiar, pues la finalidad primordial consiste en hacer frente a las necesidades vitales las que varían según el número de personas que constituyen la familia de que se trata. No surge dificultad alguna en la obtención de la información necesaria acerca de la cantidad de niños que dependen del sostén de la familia, de manera que no se incluyen los interrogatorios detallados y las características objetales de una prueba de recursos. Los subsidios o bonificaciones familiares a menudo constituyen, por consiguiente, una parte regular de los beneficios de seguridad social pagados a aquellos cuyos salarios han cesado.⁷⁶

Las bonificaciones o subsidios familiares considerados en este capítulo representan, empero, pagos efectuados para beneficios de niños de familias donde el sostén de ésta trabaja y recibe su sueldo o salario. Por consiguiente, parecen diferir fundamentalmente de las bonificaciones pagadas a las familias cuyos ingresos procedentes del producto de su trabajo han cesado transitoria o permanentemente. Si el objetivo primordial de la seguridad social consiste en hacer frente a las necesidades básicas de la gente que no puede solventarlas adecuadamente, luego, pagar bonificaciones familiares para esta

76.- *La variación de pago de acuerdo a la carga familiar del trabajador cuyos salarios han cesado ha sido supuestamente considerado por la legislación mexicana en el marco de subsidios familiares que se establecen, aunque estos no responden a la realidad económica y social del país.*

misma finalidad a quienes perciben salarios o sueldos, implica que estos últimos, resultan insuficientes para atender tales necesidades familiares. ¿Hasta qué punto es veraz esta inferencia?

Es menester destacar que las familias desheredadas son principalmente numerosas, sostenidas por obreros de las categorías menos remuneradas, cuyos salarios son insuficientes para solventar sus necesidades. Las investigaciones realizadas en muchos países han demostrado que después de la vejez la causa más importante de la pobreza es la familia numerosa del obrero de reducidos ingresos.⁷⁷ Esto surge fundamentalmente del dilema creado por el sistema de las retribuciones, ya que por lo general los obreros perciben salarios sea por el tiempo que trabajan o por la producción efectuada y no de acuerdo con sus necesidades. El principio que rige la estipulación del salario es "igual paga para igual trabajo" o bien, dicho en otras palabras, hay "una retribución para tal trabajo". Por consiguiente, en la aplicación de este sistema la gente que trabaja codo con codo y efectúa adecuadamente la misma clase y el mismo volumen de trabajo, percibe ingresos iguales, aunque algunos de estos obreros son solteros sin carga de familia, otros tienen esposa y uno o dos hijos, y los hay también que por añadidura tienen a su cargo seis, ocho o más hijos. Si el salario sólo alcanza para atender las necesidades de una familia con número moderado de integrantes de la misma, surge que los solteros y los casados con familias menos numerosas que el término medio, tendrán un excedente con sus ingresos o bien vivirán disfrutando de un más elevado nivel de vida, mientras que los que tienen a su cargo familias numerosas experimentarán escasez o sufrirán privaciones y pobreza.

77.- *Situación crítica en países en vías de desarrollo de Latinoamérica, África y Asia.*

Así pues, no existe una relación estrecha entre los salarios y el volumen de la familia y, si bien se dá a menudo por sentado que hasta los obreros de las categorías menos remuneradas pueden, mediante una prudente administración, subvenir a las necesidades mínimas de las familias de mediano volumen, queda ampliamente reconocido que los salarios percibidos por estos obreros son insuficientes para atender los requerimientos de familias numerosas. Ciertamente es que los obreros con familias numerosas pueden privarse de todo lo que no sea estrictamente necesario y que tienen la alternativa de atender trabajos adicionales u ocuparse de quehaceres de menor cuantía en sus horas libres a fin de aumentar sus ingresos. También la esposa puede ocuparse de tareas rentadas, aunque generalmente ello es poco factible si tiene que dedicarse a la atención y crianza de varios hijos pequeños. Las oportunidades que existen para lograr ingresos extras son limitadas y precarias y si bien existe cierta flexibilidad tanto en los ingresos como en los gastos, no es suficiente para enfrentar el problema de las familias numerosas a cargo de los obreros de las categorías menos remuneradas.

Los salarios están relacionados principalmente con la calidad, habilidad y productividad de los obreros y no se ajusta estrechamente a las variables necesidades de las diferentes familias y es precisamente esta circunstancia la que condujo a la introducción de las bonificaciones o salarios familiares. El problema se ve aclarado por la siguiente cita "La verdad es que nuestra estructura de salarios engrana inevitable y adecuadamente con las habilidades industriales y la productividad. Se trata de un salario industrial y no social. Al compensar a nuestros hombres y mujeres por su contribución que les incumbe en la sociedad en la cual viven, reconocemos que su experiencia y pericia han de ser remuneradas hasta el punto

en el cual ellos inciden en la riqueza tecnológica, industrial, comercial, intelectual y cultural de los tiempos modernos. Al mismo tiempo, dejamos de compensar en gran medida a los padres de nuestra nación por las cargas económicas y financieras extras que solventan voluntariamente al educar una generación de futuros ciudadanos.⁷⁸

78.- Estudio sobre "Papel de las bonificaciones para los hijos"; leído en el 76o. Congreso Anual de la Conferencia Nacional de Trabajo Social. Cleveland, Ohio. 1949.

III-16.- EVOLUCION DE LAS BONIFICACIONES FAMILIARES

El pago de bonificaciones en metálico a las familias cuyo jefe es un trabajador, configura una concepción reciente, circunscripta principalmente a los países que gozan de niveles de vida relativamente elevados. Las condiciones que prevalecían en otros tiempos eran muy diferentes y siguen difiriendo aún en los países agrícolas por excelencia, cuya población, en su mayor parte, vive en comunidades rurales y a veces bajo una organización tribal. En tales condiciones, los hijos no constituyen la carga económica que resultan ser en otras partes del mundo; antes bien, con frecuencia las familias numerosas constituyen una ventaja económica. Los alimentos se producen localmente y se comparten entre quienes los necesitan la vivienda es primitiva y fácilmente provista a medida que la familia crece en volumen y a menudo los niños comienzan a realizar tareas, útiles en los campos y alrededor de sus casas a la edad de ocho o nueve años.⁷⁹

En abrupto contraste, los países adelantados han aprobado leyes que exigen que los niños permanezcan recibiendo enseñanza escolar hasta haber cumplido los catorce, quince o dieciséis años de edad, al igual que una amplia legislación que fija la edad mínima a la cual se permite que los niños ingresen a la industria o abracen cualquier otra actividad rentada. La vivienda es costosa porque debe conformarse a requisitos legales, así como a normas habituales. Estos y otros factores impusieron pesadas cargas económicas a los padres para el mantenimiento de sus hijos, especialmente a los padres de familias numerosas y este problema no fué de los que pudieran ser solucionados por cualquier cambio factible a introducir en el sis-

79.- *Diferencia básica de fundamental importancia entre seguro social urbano y seguro social del campo, que en el sistema mexicano no ha sido considerada en su plenitud al tratar de extender el régimen urbano al campo.*

tema de salarios.

Una de las primeras medidas que reconoció la necesidad de aligerar la carga financiera, disponiendo en los impuestos a los ingresos familiares deducciones por el sostén de una esposa e hijos, es la que determinaba que un hombre con un ingreso especificado y que tuviera una familia numerosa a su cargo pagase un impuesto más reducido que otro que tuviera pocas personas a su cargo o ninguna. Estas bonificaciones suelen ser sustanciales, pero presentan la desventaja de no ser de utilidad para las familias más pobres cuyos ingresos son inferiores al nivel tributable y de un valor relativamente pequeño para otras con ingresos reducidos y con muchas cargas.⁸⁰

El principal acontecimiento en el pago de las bonificaciones en metálico para el mantenimiento de las personas a cargo de los trabajadores se produjo durante la Primera Guerra Mundial y después de la contienda. Con los precios en alza vertiginosa y escasez de productos alimenticios provocaron graves privaciones, especialmente entre las familias numerosas, que percibían magras remuneraciones. Era inevitable que se produjeran aumentos en los salarios, pero en términos generales éstos iban muy a la zaga de los aumentos de los precios, de manera que decaían los salarios reales. Los salarios habituales se habían mantenido relativamente estables durante décadas y los empleadores se mostraron a menudo renuentes al aumento básico de aquéllos durante la guerra, pues abrigaban la esperanza de que cuando la contienda terminara habrían de volver a su nivel anterior. Por consiguiente, prefirieron pagar bonificaciones por elevado costo de la vida más bien que aumentos básicos de salarios, ya que creían que sería más fácil retirar

80.- Disposición aún vigente en el sistema legislativo mexicano de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo.

estas bonificaciones que reducir nuevamente los salarios básicos. Al considerar las diferentes clases de bonificaciones destinadas a compensar el alza del costo de la vida era fácil demostrar que dicha alza se hacía sentir con mayor severidad en los obreros que tenían a su cargo familias numerosas y que resultaba sumamente sencillo concebir bonificaciones que variaban de acuerdo con el número de personas a cargo del trabajador. De este modo entró a regir el sistema de bonificaciones familiares.

Hubieron muchos otros motivos que justificaron su introducción. Existía el humanitario o paternal motivo de ayudar a las familias más numerosas en períodos de gran necesidad. Algunos empleadores reconocieron que si se pagaban bonificaciones a los niños dependientes del salario paternal en lugar de establecer aumentos de salarios uniformes y adecuados para todos los trabajadores con el objeto de cubrir el alza del costo de la vida, podría lograrse una economía en los sueldos a expensas de los obreros solteros o de los casados con poca prole. En la década del 1920-1930 algunos países se habían apoyado las bonificaciones familiares con el objeto de conjurar y quizás intervenir la declinación de la natalidad, mientras que en Alemania, bajo la dictadura de Hitler, estaban concebidas para aumentar el número de eventuales combatientes.⁸¹

Abarcando una combinación de estas razones, los sistemas de bonificación familiar cobraron importancia en muchos países de Europa Occidental, al finalizar la Primera Guerra Mundial y poco después de terminada la contienda. Se ensayó para ello casi todas las variedades concebibles. Algunos planes contemplaban el pago de bonificaciones para la esposa y cada uno de los hijos. En otros, únicamente los hijos percibían el salario familiar. Algunos no asignaban bonificaciones pa-

81.- Maynard Keynes John. "Como pagar la guerra". 1940. p.28

ra el primero o el segundo hijo, aduciendo que el salario era adecuado para la subsistencia de un hombre, su esposa y uno o dos hijos y que las bonificaciones debían reservarse para las familias más numerosas. En ciertos planes no se abonaba salario familiar alguno después del quinto o sexto nacimiento y en otros se pagaba a todos los hijos que constituían carga de familia, sin tomar en cuenta su número. En algunos sistemas las bonificaciones se pagaban al mismo importe por cada uno de los hijos de la familia; en otros, especialmente favorables para las familias numerosas, el monto de cada bonificación aumentaba con cada nuevo hijo. Había además ciertos planes que, a la inversa, disminuían la bonificación con cada nuevo nacimiento.

A menudo, en las primeras fases de los sistemas, las bonificaciones eran abonadas por empleadores individuales, ya sea directamente a sus obreros o a las esposas de éstos, aunque también a veces el sistema se establecía por convenio entre los empleadores de la misma industria y localidad. De tal suerte, al principio las bonificaciones se hallaban íntimamente concatenadas a los salarios, constituían un costo de mano de obra directo y, como ya se ha indicado, con frecuencia eran consideradas como una forma especial de compensación por costo de la vida agregado a los salarios. Por consiguiente, un patrón pagaba más a un hombre con familia numerosa que a uno con pocos miembros o ninguno, aunque la producción de este último y su valor como operario pudiera ser para el empleador igual o superior a los del primero.

Este sistema no presentó dificultades mientras se experimentaba escasez de combatientes durante la Primera Guerra Mundial o a principios del auge de los negocios que caracterizó el período de postguerra. Comenzaron, empero, las dificultades,

cuando se inició la baja repentina de los valores, a fines de 1920 y se agudizaba la desocupación. Los empleadores se vieron compelidos a emplear medios tendientes a reducir sus costos y pronto se percataron de que, en virtud de las bonificaciones familiares, estaban pagando mucho más a los obreros con familias numerosas que a los de reducido número de hijos. En consecuencia, podían economizar gastos despidiendo a los obreros del primer grupo, pero al hacerlo así habrían de perjudicar precisamente a la misma gente para la cual fué concebida la ayuda que entraña la aplicación de los salarios familiares.

Mucho se ha meditado, acerca de los medios de eliminar este peligro y los empleadores pronto concibieron un método efectivo. Los empleadores de diferentes industrias y localidades convinieron en constituir fondos comunes con los cuales habrían de abonarse las bonificaciones. Las contribuciones que cada empleador haría al fondo se basaban en un criterio independiente del número de hijos en las familias de los trabajadores. El criterio que privó fué el del número de obreros empleados, de manera que el patrón con 100 obreros ingresaría al fondo una cantidad dos veces mayor que un empleador con sólo 50 operarios y, respecto a cualquier obrero, pagaría la misma cantidad, con absoluta prescindencia del número de hijos que tuviera, así hubieran sido seis, ocho o ninguno. En consecuencia, el empleador no se vería inducido a despedir a los trabajadores con numerosas cargas de familia. Otros criterios empleados en la constitución de algunos fondos se basaban en la planilla total de sueldos de cada empresa, en la industria textil la cantidad de telares de que constaba el establecimiento y en las minas de carbón el tonelaje de carbón extraído, habiendo sido considerados estos criterios más convenientes en algunas industrias que la mera cantidad de trabajadores empleados en las mismas. Cada criterio se aplicaba, empero, independientemente del número de hijos de los trabaja-

dores empleados por cualquier firma. Los fondos se llamaban con propiedad "fondos de compensación" pues los mismos nivelaban o proveían compensación, entre los empleadores, por el costo de las bonificaciones familiares abonadas.⁸²

Este sistema de fondo de compensación también fué adoptado en algunos países europeos. Se difundió rápidamente y los fondos se ampliaron, para cubrir a mayor número de empleados y localidades más importantes. El sistema llegó a ser tan difundido, que se exigió a los empleadores de la industria, comercio y agricultura así como a las profesiones liberales, que pertenecieran a un fondo de compensación aprobado, a menos que se diera el caso de una empresa tan importante y que empleara a un número tan considerable de operarios, que le permitiera mantener un sistema propio de pago de bonificaciones sin tener que recurrir al fondo, en cuyo caso quedaba autorizada a establecer su propio sistema de bonificaciones familiares. Se disponía el pago de bonificaciones para cada hijo menor de dieciséis años, beneficiando así a los obreros de los empleos cubiertos y estipulaba principios y métodos para el funcionamiento de fondos locales y privados. Si bien el sistema de fondo de compensación quebró la estrecha conexión existente entre las bonificaciones y los salarios, los planes era, empero, financiados por los empleadores y las bonificaciones eran consideradas como un costo de mano de obra.

En forma paulatina se llegó a la convicción de que la solución correcta no consistía en tratar de tergiversar el sistema de salarios sino en hacer frente a las necesidades de las familias numerosas, abonándoseles las bonificaciones estatales en forma totalmente separada de los salarios. En algunos planes de asistencia y ayuda social vigentes en muchos países durante períodos

82.- "Caisses de Compensations" creados en Francia en la primera década del presente siglo.

en los cuales los salarios habían cesado, se pagaban bonificaciones en efectivo a las personas a cargo del sostén de la familia, pero estas bonificaciones no satisfacían las necesidades de familias cuyos jefes si bien trabajaban, ganaban demasiado poco como para proveer un nivel de vida decente. La mejor solución parecía ser que el estado pagara bonificaciones en efectivo destinadas a complementar los ingresos familiares procedentes de los salarios y dejar funcionar el sistema de salarios sobre los bien probados lineamientos establecidos.

III-17.- LAS BONIFICACIONES ESTATALES

Las decisiones adoptadas en algunos países, de pagar bonificaciones familiares con el producto de las recaudaciones estatales, dejaba aún sin solucionar importantes aspectos del problema. ¿El plan habría de aplicarse en forma general o circunscribirse solamente a las familias de las personas empleadas? ¿Las bonificaciones habrían de ser abonadas solamente a las familias cuyos ingresos fueran inferiores al nivel especificado y habrían ellas de ser pagadas de acuerdo con la totalidad de los hijos a su cargo, o sólo después de haber nacido el primero o segundo hijo, en el supuesto de que el salario fuera suficiente para familias compuestas de un hombre, su esposa y uno o dos hijos? ¿Las bonificaciones habrán de ser uniformes para cada hijo o permanecer en una escala creciente o decreciente según fuera el número de hijos? ¿Las bonificaciones deben ser menores para los hijos más pequeños y aumentar progresivamente a medida que crecen? ¿Cómo debiera obtener el estado los fondos necesarios? ¿Habrá de obtenerlos mediante el establecimiento de un impuesto a los solteros, un impuesto a los patronos, por contribución conjunta de patronos y obreros como en el seguro social o con recaudaciones ordinarias del estado?

Al financiar las bonificaciones pagadas por el estado puede resultar conveniente un impuesto a los empleadores en un sistema restringido a las personas a cargo de quienes trabajan, pero es inadecuado en un sistema que se aplique con mayor amplitud. Un impuesto a los empleadores también mantiene un eslabón con el empleo y los costos de mano de obra, que es susceptible de objeciones. Este método ha sido conservado y está firmemente establecido sobre la base de la experiencia recogida desde la década 1920-30 en adelante.⁸³ El primer plan

83.- En relación a los sistemas adoptados en Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

de bonificación familiar fué financiado con un impuesto a los empleadores, debido principalmente a que las bonificaciones estaban ligadas a la aplicación del principio del salario para vivir.⁸⁴ Posteriormente fué abandonado el impuesto especial y las bonificaciones fueron pagadas con el producto en las recaudaciones generales.⁸⁵

Lo esencial es determinar la amplitud que habría de tener el sistema. Los problemas principales que se plantean consisten en saber si las bonificaciones han de pagarse virtualmente a todos los niños o únicamente a los niños de las familias cuyos ingresos son inferiores a una cantidad determinada. Es evidente que la gente que percibe ingresos sustanciales puede sostener a familias numerosas sin necesitar bonificaciones en efectivo provistas por el estado y en los países en los cuales estas bonificaciones se abonan a dicha gente, el sistema va más allá de la finalidad de la seguridad social básica. Quizás la razón más valedera que justifique tal sistema es que evita dividir a la comunidad en clases, sobre la base de los ingresos; como ciudadanos todos son tratados por igual. Si bien pasa por encima del principio de hacer uso de limitados recursos estatales allí donde son más necesitados para los fines de la seguridad social, puede aceptarse como elemento conveniente de política social. También son valederos los argumentos que se oponen a limitar las bonificaciones que se conceden a las familias de personas que trabajan bajo contratos de empleos, pues hay otros sectores de la comunidad cuyas necesidades son casi tan considerables.⁸⁶

84.- *Instituido en Nueva Gales del Sur en 1927.*

85.- *Derogado en el propio país en 1934 y adoptado por Australia en 1941 y por Gran Bretaña en 1945.*

86.- *En el sistema mexicano y equiparable a las bonificaciones familiares, se otorga a los hijos de algún pensionado menores de 16 o hasta 25 años siempre y cuando estén impedidos para trabajar, un subsidio equivalente al 10% del monto de la pensión otorgada al asegurado.*

Claramente fuera de la finalidad de la seguridad social básica se encuentra el pago de bonificaciones para familias con sólo uno o dos hijos en países de alto nivel de vida y trabajo bien remunerado. En algunos países las bonificaciones no se pagan por el primer hijo de una familia, sino solamente por el segundo y cada uno de los subsiguientes, prevaleciendo la premisa de que, por lo general, hasta el salario del obrero no especializado es suficiente para encarar las exigencias de una familia compuesta por el hombre, la esposa y un hijo. El estado no debe sufragar los gastos de aquellos que pueden satisfacer sus propias necesidades y los individuos que tengan familias constituidas por un número moderado de personas o un número menor al que se considera moderado o promedio, deben ser plenamente responsables de ellos. Podrían emplearse cantidades sustanciales que ahora se pagan por el primero y segundo hijo en lugar de aumentar los montos de bonificación para las familias más numerosas, con el objeto de proveer o mejorar otras clases de seguro social que actualmente se cubre en forma inadecuada o bien, cuando se satisfacen con holgura otras necesidades de seguridad social, reducir la imposición de impuestos.

III-18.- LA SALUD

La salud -física, mental, moral y espiritual- es el más valioso de todos los gozos humanos. Constituye el factor principal de la seguridad. En nuestros días la ciencia médica y la práctica avanzan rápidamente en la conquista de la enfermedad y realizan una vital contribución al bienestar y a la eficiencia productiva. Una después de la otra, las enfermedades que en otro tiempo mataban prematuramente grandes masas de gente u ocasionaban debilidad, padecimientos y miseria graves, van siendo dominadas. Los efectos se demuestran en detalle en las estadísticas médicas, pero más generalmente en el acrecentamiento de las probabilidades que el hombre tiene de vivir que casi se ha duplicado en muchos países desde las postrimerías del siglo diecinueve, especialmente como consecuencia de la reducción de la mortandad infantil. Dignos de atención especial son los resultados de las campañas contra enfermedades tales como la malaria, la viruela y las fiebres tifoidea y amarilla, mediante el uso de drogas, inoculaciones, extirpación de plagas de insectos por fumigación y mejor abastecimiento de agua y medidas sanitarias. En realidad, tan grande ha sido el éxito logrado por estas medidas en la conservación de la vida, que han creado problemas económicos y sociales en los países densamente poblados, donde los índices de natalidad no se han adaptado aún a las mayores probabilidades de vida del hombre, como consecuencia del avance realizado en la ciencia médica.

Sin embargo en todos los países la enfermedad sigue constituyendo una pesada carga, que entraña pérdida en la producción y en los ingresos, al igual que onerosas erogaciones en concepto de elementos y servicios médicos. En los países que disfrutaban de un elevado nivel de vida, la mayor parte de la

gente podría salir fácilmente del paso si estuviera afectada sólo por un corto período de tiempo, pero algunos logran eludir estas anomalías quizá por años y otros tienen que enfrentar muchas semanas o meses graves y costosas enfermedades. Esta es la clase de riesgo cuyos costos pueden ser distribuidos o repartidos por toda la comunidad, de manera que ninguno puede hallarse financieramente arruinado.

Existen dos consecuencias de la enfermedad que implican inseguridad. Una de ellas es la pérdida de los ingresos que alcanza a mucha gente cuando la enfermedad le impide trabajar. La segunda es el costo de los servicios médicos, quirúrgicos, hospitalarios y otros, que con frecuencia asciende a miles de pesos anuales por familia, que el paciente debe solventar. Las dos son inseparables en sus efectos, ejercidos en el individuo o en la familia pues ambas entrañan un esfuerzo financiero. Los estudios sociales demuestran que existen frecuentes causas de pobreza y en consecuencia muchas familias se ven abrumadas por deudas y las ansiedades y zozobras de la inseguridad que pueden agravar la enfermedad y retardar la recuperación. Además, las enfermedades a menudo se descuidan en sus fases iniciales, debido a los gastos que ellas suponen en concepto de atención médica, siendo a la postre, por consiguiente, más costosas tanto para el individuo como para la comunidad.

Desde el punto de vista financiero, los efectos son los mismos para un individuo si a consecuencia de una enfermedad de un mes no recibe salario alguno que si tiene que pagar por atención médica, quirúrgica y hospitalaria. Muchos son los que sufren a la vez de ambos contratiempos. Para evitar indebidas penurias entre la gente de ingresos bajos o moderados, es menester protección para estas causas de dificultad financiera, por lo menos en parte. Si el sistema de seguridad social provee protección contra únicamente una de ellas, todo queda circunscrito

to casi a una cuestión de indiferencia para el individuo, así se le pague para compensar parte de su pérdida de ingresos o si se le proveen servicios médicos que de otro modo le hubieran costado un importe similar.⁸⁷

La enfermedad es demasiado incierta e irregular en sus comienzos y demasiado variable en su gravedad para que pueda sufragarse el gasto que irroga, como ocurre con el presupuesto, de una familia normal. La provisión de los medios puede realizarse eficientemente sólo mediante el ahorro, pero mucha gente no efectúa ahorros individuales adecuados, especialmente si sus medios son reducidos y los jóvenes pueden no haber tenido tiempo de ahorrar lo suficiente como para sufragar los gastos de una grave y costosa enfermedad. Además, la atención médica se torna cada vez más onerosa debido a los adelantos que se realizan en la investigación científica y técnica. En consecuencia, la dificultad de pagar directamente por la atención médica que se recibe se ha hecho mucho más considerable y continuará aumentando. El remedio consiste en mancomunar los riesgos de la enfermedad por toda la comunidad y que el costo de las necesidades médicas sea sufragado principalmente por pequeños pagos regulares, con el presupuesto familiar anual.

- 87.- *En la mayoría de los sistemas de seguridad social se encontraron cubiertos los riesgos de enfermedad general o no profesional, sin embargo la cobertura de estos no es del todo satisfactorio en ninguno de los dos aspectos contemplados puesto que frecuentemente lo magro de las ayudas económicas y la deficiente atención médica y hospitalaria suponen iguales causas de inseguridad.*

III-19.- PRIORIDADES

Algunos métodos para la organización de los recursos pueden ser convenientes para solventar la pérdida de los ingresos y otros para sufragar el gasto de los servicios sanitarios. Por tal razón estos dos riesgos se estudian separadamente en el análisis que sigue. En la práctica, empero, pueden ser considerados conjuntamente, ya que las contribuciones para los planes de seguro sanitario de muchos países son utilizados tanto para financiar los beneficios en efectivo, como para proveer servicios médicos gratuitos o a tarifas reducidas.

La seguridad social contra la enfermedad tuvo comienzos modestos, pero en muchos países evolucionó hasta llegar a proveerse beneficios y atención médica con ingresos al contado para toda la población o bien para una cantidad substancial de trabajadores cuyos ingresos son inferiores al nivel especificado. Durante el período de evolución de un plan, cada país debe decidir acerca de las prioridades. Algunos proveen seguridad, en mayor o menor escala, mediante el seguro del ingreso en efectivo y la atención médica. Otros, hasta ahora poco han hecho, a no ser mediante la asistencia pública, en lo que respecta a la provisión de ingresos en efectivo durante períodos de enfermedad para la mayor parte de la población.⁸⁸

Algunos países adoptaron políticas que consisten en la provisión estrictamente limitada, de servicios médicos, mientras que otros aplican planes sumamente amplios. Algunos de ellos, por razones de política social, prefieren dejar que la responsabilidad de la atención médica recaiga en los propios individuos. Otros países tratan de ampliar progresivamente la finalidad de los servicios médicos públicos, pero como proceden por etapas, el número necesario de médicos, enfermeras y demás per-

88.- La provisión para veteranos y para categorías especiales como son los trabajadores ferroviarios de los Estados Unidos, constituyen excepciones.

sonal puede ser adiestrado, al par que se van construyendo suficientes hospitales y clínicas. Al decidir sobre las prioridades, estos países sienten la influencia del costo y la relativa urgencia de cada servicio, al igual que la conveniencia de disponer en cualquier momento del personal sanitario, construcciones y equipo necesarios para brindar un servicio eficiente.

Por lo general, la primera prioridad se asigna a las personas enfermas que, debido a la indigencia extrema en que se hallan no podrían sufragar los gastos de un tratamiento, quienes, en virtud de ello, recibían atención médica y servicios hospitalarios gratuitos.⁸⁹ Se provee pronto, por lo general, facilidades gratuitas para la atención en institutos a personas que padecen de enfermedades mentales y otras infecciosas, como la tuberculosis, por ejemplo, no sólo para protección de la comunidad, sino para bienestar de los pacientes. Por razones análogas se ha dado prioridad a las inmunizaciones contra la viruela, difteria, poliomelitis y otras enfermedades infecciosas al igual que los medios para combatir las enfermedades venéreas. Se han provisto servicios gratuitos para ensayos radiológicos y diagnósticos de laboratorio en masa tanto para las enfermedades infecciosas como para otras dolencias graves muy generalizadas, como el cáncer y afecciones cardíacas, cuyo tratamiento eficaz puede depender del diagnóstico precoz. Así pues, se evidencia marcada tendencia para que los gobiernos financien los servicios de diagnóstico y provean el instrumental requerido. Los estudios sobre las enfermedades, incluyendo las investigaciones tendientes a determinar lo adecuado del personal médico y hospitalario al igual que las facilidades clínicas también son financiados por los gobiernos, como lo son ciertos proyectos de investigación científica. Son igualmente frecuentes importantes subsidios gubernamentales para sufragar los costos

89.- En Canada el gobierno Federal realiza arreglos especiales para la atención médica a indios, esquimales y marinos, al igual que para los inmigrantes durante su primer año de permanencia en el país.

de la construcción hospitalaria.⁹⁰

Todas estas medidas especiales dejarían por sí mismas que la mayor parte de la población sufragara la atención médica. Reconociendo, empero, que la enfermedad que requiere tratamiento hospitalario a menudo es susceptible de ser grave y costosa, la opinión pública, en algunos países se hizo crecientemente poderosa al favorecer la provisión de la internación hospitalaria gratuita o a muy bajo costo.

Ha de considerarse luego el costo irrogado por los servicios de médicos y cirujanos que a menudo iguala o excede el que ha de sufragarse para el suministro de los otros servicios hospitalarios. No obstante, en algunos países, el pago de estos servicios queda principalmente a cargo directo del paciente o bien se efectúa mediante un seguro voluntario.⁹¹ En estos países, la falta de un movimiento suficientemente poderoso en pro de la adopción de métodos de seguros sociales para sufragar estos gastos se debe en parte a la oposición interpuesta por los profesionales de la medicina. Las dificultades puestas de relieve por la profesión médica, han sido, empero, superadas en algunos países y han sido concebidas soluciones satisfactorias diversas, como por ejemplo, suministrar atención médica a los veteranos y víctimas de accidentes industriales, de conformidad con lo establecido por la legislación de compensación de los trabajadores.

- 90.- *En el sistema mexicano se realizan esfuerzos no mancomunados por medio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y organismos descentralizados que brindan seguridad social a fin de ejecutar las prioridades sanitarias mencionadas. Aunque los beneficios económicos y sanitarios que se brindan son de muy diversa índole.*
- 91.- *Los honorarios médicos pueden pagarse con frecuencia por cuotas si los pacientes y los recursos son modestos, mientras que los gastos hospitalarios a menudo deben abonarse inmediatamente, ya sea por el propio paciente o por las autoridades de la asistencia pública. Esto, al igual que la práctica de cobrar honorarios más bajos a los pacientes más pobres, puede ser una de las razones por las cuales se experimenta mayor presión para el seguro hospitalario que cubre los gastos comunes dándole prioridad sobre los gastos erogados por los servicios de médicos y cirujanos.*

III-20.- EL SEGURO DE LOS INGRESOS EN EFECTIVO

La provisión de ingresos en efectivo por los métodos de seguridad social para hacer frente a las necesidades básicas de la gente cuyos ingresos han cesado debido a enfermedad, es esencialmente la misma que la provisión de ingresos para la gente que ha dejado de percibir sus salarios por desocupación o vejez. Sin seguro por enfermedad, el trabajador afectado debe contar con la licencia médica paga que acuerdan muchas empresas comerciales (a menudo beneficios "extras" bajo convenios colectivos) sobre seguro voluntario, economías o préstamos. Crear deudas no es, sin embargo un recaudo que conduzca precisamente a un estado mental propicio para facilitar la mejoría de una persona enferma; antes bien, el apremio financiero retardará la recuperación.

Si la gran mayoría de obreros, cuando se hallan enfermos recibieran pagos en efectivo en la licencia por enfermedad, sean éstos otorgados por sus empleadores o por seguro voluntario, que ascendieran a una parte importante de sus ingresos -el 40 o 50 por ciento, por ejemplo no sería necesario implantar el seguro obligatorio por enfermedad para tal finalidad. El resto de la población podría solicitar la asistencia pública. Sin embargo, la experiencia demuestra que aún en aquellos países que disfrutan de un elevado nivel de vida, grandes sectores de la población cuentan con poca o ninguna protección de esta naturaleza y que la enfermedad constituye una de las causas graves de la pobreza, especialmente entre los grupos de trabajadores de remuneraciones más bajas. Las firmas comerciales más importantes y progresistas continúan pagando durante algunas semanas la totalidad o parte de los salarios de los trabajadores enfermos, pero muchas empresas de menor cuantía no lo hacen así y los trabajadores ocasionales se ven también sin protección. Los obreros altamente remunerados pueden sufragar sus necesidades du-

rante varias semanas, con sus propios recursos, cubriendo así gran parte del gasto que su enfermedad irroga, pero el obrero sin especialización o el semi-especializado pronto sufre privaciones cuando deja de percibir su salario.

Esto demuestra la existencia de grandes vacíos que han de ser llenados a los efectos de establecer un sistema amplio de ingresos en efectivo para el enfermo. Muchos otros países han concebido la más elevada prioridad a los programas que vinculan la provisión de ingresos en efectivo a la atención médica del paciente. Los beneficios en efectivo y la atención médica han constituido las formas primitivas del seguro social que habrían de aplicar. Se ha reconocido la importancia de las medidas adoptadas en pro de la salud de los trabajadores.

Está ampliamente difundido el seguro obligatorio y contribuyente por enfermedad.⁹² Donde se hallan en vigencia los sistemas de seguro contribuyentes para desocupación, vejez y otros riesgos, el seguro por enfermedad debe estar ligado a ellos por razones de conveniencia administrativa, combinándose las contribuciones.⁹³ Los beneficios del seguro por enfermedad generalmente son de duración limitada, pagándose en muchos países durante un máximo de veintiseis semanas.⁹⁴ Este período cubre una parte muy grande de toda la enfermedad, dejando un pequeño remanente de invalidez a largo plazo. Es útil establecer un distinguo entre incapacidad por corto y largo plazo, pues este último exige medidas diferentes, incluyendo mayor énfasis en la rehabilitación.

- 92.- *Así se ha considerado en el sistema de seguridad social mexicano.*
- 93.- *En el seguro social mexicano los fondos que se reúnen por concepto de enfermedad general se hayan mancomunados a los de maternidad.*
- 94.- *El sistema mexicano señala un plazo máximo de 78 semanas después del cual habrá de ser declarado el estado de invalidez.*

III-21.- ATENCIÓN MEDICA

Es concluyente la evidencia demostrada por muchos países, de que una causa fundamental de la dificultad financiera y la pobreza reside en los considerables gastos que han de sufragarse en concepto de atención médica, quirúrgica y hospitalaria para hacer frente a las enfermedades graves de las familias.⁹⁵ Esta enfermedad "catastrófica" que extraña erogaciones exorbitantes afecta sólo a una proporción relativamente reducida de la población, pero la fustiga despiadadamente. Es éste un riesgo ideal que ha de cubrirse mediante el seguro, porque el costo por familia que es tan elevado para las víctimas, resulta sumamente pequeño si se lo distribuye entre toda la población.

Al considerar la forma en que ha de proveerse seguridad contra esta contingencia, reclaman atención tres categorías diferentes de personas, a saber: los pobres, los ricos y la gran mayoría de la población que no encaja en ninguno de estos grupos. Ya el pobre en muchos países recibe atención médica y hospitalaria gratuita, con sujeción a una prueba de recursos. La gente pudiente podría pagar por ellos, pero su número es relativamente reducido en su mayoría prefieren las facilidades privadas que les brindan sanatorios especiales donde los gastos son más elevados, desechando las provisiones básicas o comunes, debiendo sufragar impuestos elevados. Existen, en consecuencia, ventajas administrativas y sociales al incluirlos en cualquier plan general de servicio sanitario y al permitirles el valor de los servicios básicos con el gasto de cualquier servicio más costoso que ellos eligieran.

Al planear un sistema general para la totalidad de la población, debe hacerse hincapié en que, a excepción de los sectores más

95.- Véase, D.V. Donnison, *Welfare Services a Canadian Community*. Toronto. 1958. p. 41 y ss.

pobres, la gente está en condiciones de pagar fácil y directamente alguna parte de los gastos que irroga su atención médica, en el preciso momento en que los mismos son acarreados y esto debiera ser considerado como una partida de gastos susceptibles de aparecer con bastante frecuencia. Este sistema podría solventarse, no con un fondo de seguro, sino directamente por la familia como parte normal de su presupuesto, exactamente del mismo modo en que se gasta el dinero para compras de muebles y ropas o para organizar las vacaciones. Es, empero, cuando los gastos por atención facultativa ascienden a sumas mucho más elevadas, cuando alcanzan a miles de pesos que surgen las graves dificultades financieras y las duras zozobras y es entonces cuando el método de seguro se hace indispensable. Un servicio sanitario público podría, en consecuencia, exigir razonablemente a sus beneficiarios el pago directo hasta un monto especificado en concepto de atención médica y quirúrgica incluyendo, por ejemplo, los primeros tres días de internación en el hospital, luego de lo cual los servicios se brindarían en forma gratuita o bien por una suma nominal. Este principio se adopta en muchos planes de seguros voluntarios de salud y podría aplicarse fácilmente en un servicio sanitario público. Por este medio, algunos pagos directos y ciertas responsabilidades recaerían sobre los beneficiarios y el resto sería mancomunado por el método del seguro contribuyente o por recaudaciones especiales o generales.⁹⁶

En muchos de los países que no cuentan con amplios servicios de atención médica se suministra a una parte substancial de la población atención médica gratuita, sufragada con fondos

96.- *El sistema mexicano cubre la atención médica a partir del primer día de sucedida la contingencia de enfermedad general; no así el beneficio económico que es pagado a partir del 4o. día previas 6 semanas de cotización en los últimos 9 meses.*

públicos. También se brinda protección mediante el seguro privado, con inclusión del seguro colectivo por los empleadores, uno de cuyos aspectos -beneficios "extras" para trabajadores de acuerdo con convenios colectivos- cobró gran importancia desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial. La protección por seguro privado es efectiva para mucha gente que disfruta de buenos ingresos, pero no para los trabajadores de los grupos de ingresos reducidos, que incluyen a mucha gente anciana que ya no trabaja.

III-22.- ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PROFESIÓN MÉDICA

Los problemas de la profesión médica que demandan solución en la aplicación de los planes de seguro sanitario, son múltiples y complejos. Los principales consisten en saber cómo ha de ser adecuadamente remunerada la profesión médica y cómo los servicios administrados han de ser a la vez eficientes y económicos. La remuneración de la profesión médica puede ser regulada mediante la negociación y el convenio, exactamente de la misma manera en que se regulan los honorarios para otros grupos técnicos y profesionales de la población, como por ejemplo la enseñanza. En países que disponen de amplios servicios médicos se han hallado soluciones prácticas y en otros los pagos que deben efectuar a los muchos médicos y cirujanos empleados en el servicio público, el personal permanente de los hospitales públicos han sido regulados sin mayores dificultades.

Para el personal permanente de los hospitales y otras categorías de trabajo continuo, el método adecuado de pago es una escala de salarios donde se toman en cuenta las aptitudes, la experiencia y la responsabilidad.⁹⁷ Para los clínicos y especialistas las alternativas fundamentales quedan planteadas en los honorarios por servicios prestados y honorarios de capacitación. Muchos miembros de la profesión médica abogan por la implantación del método de honorarios por servicios profesionales prestados, combinado con el sistema de indemnizaciones: el paciente paga al médico y recibe indemnizaciones del plan de seguros, que consisten en montos especificados manteniéndose así una relación financiera directa entre el paciente y el facultativo y permitiendo a este último cobrar más que la indemnización si el paciente está en condiciones de sufragar

97.- Así se ha regulado en el Seguro Social mexicano.

esta erogación o si se han provisto servicios especiales.⁹⁸ Algunos médicos podrían instar a los pacientes a hacer uso de sus servicios con mayor libertad que lo estrictamente necesario, con el objeto de aumentar el importe de los honorarios, pero este riesgo podría controlarse de varias maneras. Por ejemplo, los especialistas y cirujanos reciben en pago de sus servicios honorarios basados en éstos, pero si presentan cuentas por sumas superiores a cierta cantidad, se deduce un porcentaje progresivamente creciente del excedente.

En el sistema de capacitación cada clínico general recibe un importe anual determinado, de cada persona registrada con él, ya esta persona haga o no uso de sus servicios profesionales. El monto por persona es más elevado en las zonas de población más dispersa que en los centros urbanos y puede ser más elevado para las personas mayores de sesenta y cinco años en virtud de la mayor probabilidad de que éstas insuman mayor tiempo de servicio al facultativo. Algunos médicos podrían registrar mayor número de personas que las que podrían tratar efectivamente, pero este peligro podría advertirse estableciendo una cantidad máxima permisible en el registro del médico. En algunos países los clínicos generales sobre una base de capitación reciben honorarios reducidos para pacientes que excedan del número de 3,000.⁹⁹

Los métodos adoptados en diferentes países no indican una clara preferencia por alguno de ellos, para el pago de honorarios por servicio, aproximándose más a la práctica privada que el sistema de capitación. En otros la capitación se emplea en el Servicio Sanitario Nacional.

98.- Así regulado en los Estados Unidos de Norteamérica y algunos países europeos.

99.- Sistema seguido por algunos países latinoamericanos excluyendo a México.

Para los especialistas puede concebirse un sistema de retribuciones basado en calificación y experiencia. Además puede impartírsele flexibilidad dejando a los especialistas y clínicos generales en libertad de dedicar parte de su tiempo al ejercicio privado de su profesión. En una comunidad siempre habrá gente deseosa de pagar por un servicio privado. Sin embargo, para la mayor parte de los profesionales médicos, el servicio público provee remuneración estable y regular, probablemente a un nivel promedio más elevado que el ejercicio de la profesión en el campo privado. Los pagos, en esta última, son inciertos y pequeños, especialmente los que compensan servicios prestados a los grupos de ingresos más bajos.

Cuando un gobierno establece un servicio sanitario público, se hace responsable en asegurar que los servicios sean adecuados y que funcionen económicamente. Por consiguiente, es de vital importancia que la autoridad pública actúe en estrecha cooperación con la profesión médica a fin de evitar el despilfarro.

Existe el peligro de que pueda abusarse de la prestación de servicios gratuitos o fuertemente subvencionados. La gente que gastaría muy poco de su propio peculio, puede hacer pedidos extravagantes a los servicios públicos y someter a los médicos a una presión indebida. Los habrá que requerirán atención innecesaria para dolores imaginarios o triviales o que tratarán de repetir la ingestión de medicamentos costosos, cuando serían igualmente eficaces, y aún mejores, remedios menos costosos. Si el sistema provee ingresos en efectivo además de atención médica, podrá presionarse a los médicos para que concedan ausencias en los empleos más prolongadas que las necesarias. Es fácil conceder una semana "extra" de convalecencia y es posible que algunos médicos quieran proceder así más bien que correr el riesgo de molestar al paciente, que en

ese caso puede recurrir a un colega de aquél en la esperanza de lograr una más fácil aquiescencia en sus demandas. Estos son peligros verdaderos, pero pueden evitarse en gran medida, especialmente mediante la aplicación de las estadísticas médicas y otros pueden reducirse sustancialmente si se cobran reducidos honorarios por prestación de servicios médicos.

Cuando se introduce un servicio sanitario nacional, las demandas de que éste es objeto, suelen ser considerables y es probable que el costo sea superior a los gastos que se sufrían previamente por atención médica indudablemente porque, en primer lugar, existe una acumulación de necesidades que no fueron adecuadamente superadas con anterioridad. En países donde no existe servicio sanitario nacional hay evidencia convincente de grandes necesidades, insatisfechas. La provisión de personal adicional, equipo y servicios requeridos para hacer frente a tales necesidades, puede conducir a mejoramientos progresivos de la salud, productividad y bienestar de las personas y en general puede ser auspiciosa la acrecentada demanda, pues significa que muchas personas se beneficiarán con el tratamiento de enfermedades que ellos habían desatendido previamente en razón de los elevados gastos que su atención irrogaba.

A menudo es dable oír quejas en el sentido de que, cuando se introduce un servicio sanitario nacional, disminuye la calidad del tratamiento médico. Sin embargo, la pretendida disminución de eficiencia es probable que se deba a una ampliación de la demanda. Anteriormente los grupos de ingresos más elevados podían conseguir todos los servicios que estaban en condiciones de solventar, pero los servicios disponibles para los grupos de ingresos más reducidos eran mucho menos importantes en razón de su incapacidad de pagar. Decir esto no significa pasar por alto los amplios servicios rendidos por la profesión médica, ya sea gratuitamente o mediante retribuciones minúsculas, a personas comprendidas en los sectores más pobres de la po-

blación. Hasta cierto punto, la introducción de un servicio sanitario nacional puede entrañar una difusión de los recursos médicos en forma más equitativa a través de toda la población, observándose que los servicios médicos prestados a la gente comprendida en el grupo de ingresos reducidos son mejores que los administrados anteriormente, mientras que los servicios recibidos por la gente comprendida en los grupos de ingresos medios son posiblemente algo más restringidos.

Conviene recalcar aquí que un gobierno, antes de implantar un amplio servicio sanitario o un servicio parcial como lo es la hospitalización, debiera tener seguridades de que el personal médico y las facilidades disponibles, son adecuados para las necesidades de la población. Para tal fin conviene realizar un estudio, con el objeto de calcular el volumen de necesidades insatisfechas, incluyendo las de la población rural y las de la población urbana más pobre. Podrán luego tomarse decisiones sobre el número de facultativos, enfermeros y personal técnico a adiestrar y su distribución, en todo el territorio de la nación, al igual que la cantidad y ubicación de hospitales y clínicas nuevos. Si se evidencia una escasez de personal y facilidades los servicios serán inevitablemente insatisfactorios, pero si hay bastante personal y elementos, ricos y pobres por igual pueden recibir un tratamiento adecuado, no existiendo razón alguna para que las personas pudientes no sufragan los gastos requeridos por las facilidades adicionales. No es dable esperar que un servicio normal pueda comúnmente enviar a sus pacientes al Sur de Francia, a Florida, o a Honolulu para pasar allí el período de convalecencia, pero no hay nada que impida a un médico recomendar tales estadas a un paciente que puede con toda holgura sufragar los gastos que ello implica, o recetarle medicamentos y tratamientos sumamente costosos, que pueden ser quizás muy beneficiosos, sin por ello ser indispensables.

III-23.- ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Los servicios sanitarios públicos pueden financiarse con las recaudaciones generales del gobierno, con impuestos especiales o contribuciones pagadas por los beneficiarios o conjuntamente por ellos y sus empleadores. Algunos de estos métodos pueden combinarse; por ejemplo, un gobierno puede subvencionar un plan contribuyente.

En algunos países los servicios sanitarios públicos son financiados totalmente o en gran parte con las recaudaciones generales. Cuando se adopta este método, se asume el concepto de que el estado debiera suministrar servicios sanitarios gratuitos o a un costo reducido para los beneficiarios, del mismo modo en que la educación primaria y secundaria se imparten gratuitamente en muchos países. Existen, empero, diferencias, entre la educación y los servicios sanitarios, que afectan los métodos de financiación. Por ejemplo, se exige a los padres que envíen a sus hijos a la escuela, a menudo hasta alcanzar los quince o dieciséis años de edad, durante cuyo lapso deben hacer frente a su subsistencia, si bien pueden verse ayudados en algo con las bonificaciones a los hijos. En consecuencia, los padres sufragan una gran parte del gasto que ocasionan los hijos durante los años en que asisten a la escuela y el estado puede razonablemente solventar el gasto de la educación pública con sus rentas generales. Una parte sustancial del gasto irrogado por los servicios sanitarios públicos debiera sufragarse, empero, por imposición de impuestos especiales, afectando en su mayor parte a los beneficiarios o mediante contribuciones directas efectuadas por ellos. Además, a tono con los lineamientos que se indican más adelante, se podría pedir a los beneficiarios que efectuaran pagos directos para cubrir la totalidad de los gastos irrogados por las enfermedades menos serias y menos costosas, así como una parte li-

mitada del gasto ocasionado por las enfermedades más graves.¹⁰⁰

Las investigaciones realizadas en muchos países aportan evidencias en apoyo de sistemas amplios, que brinden tanto ingresos en efectivo como servicios médicos. Para los primeros, las contribuciones y beneficios pueden fijarse ya sea en montos uniformes u otros que varíen de acuerdo con los de los salarios percibidos. En los grandes países federales, en los cuales los niveles de vida varían sensiblemente de una región a otra, el sistema de montos diferenciales presenta ventajas.

Muchos países combinan los beneficios de ingresos en efectivo y los servicios médicos, en un solo plan. Los servicios médicos se brindan sobre la base de condiciones uniformes y las contribuciones de montos iguales son apropiadas. Si las contribuciones varían con los salarios, los trabajadores mejor pagados reciben los mismos servicios que los otros, pero pagan más por ellos y en consecuencia puede decirse que en esencia subvencionan a los obreros que perciben menores salarios.¹⁰¹ Es mejor financiar los subsidios con las rentas generales. Pueden proveerse beneficios médicos por etapas sucesivas, a medida que las facilidades se vayan tornando adecuadas. Sería ilógico y socialmente insatisfactorio considerar que las facilidades hospitalarias y las clínicas preventivas y de diagnóstico gratuitas o con tarifas reducidas constituyen el único recaudo necesario en el campo médico. Deben considerarse cami-

100.- *En el sistema mexicano el financiamiento de los servicios sanitarios públicos que se brindan a través de organismos centralizados al gobierno federal procede de los impuestos generales, financiándose por contribuciones especiales el costo de los servicios sanitarios que brindan organismos descentralizados.*

101.- *El sistema mexicano así lo considera hecha la salvedad en cuanto al beneficio económico que varía de acuerdo al salario del contribuyente.*

no recorrido, pasos dados en pro de una atención médica comprensiva y amplia que incluiría el tratamiento médico y quirúrgico.

En los casos en que se combinan los ingresos en efectivo y los beneficios médicos puede pagarse una contribución única o impuesto especial a cargo de los beneficiarios y sus empleadores, lo cual constituye una economía administrativa. Para servicios hospitalarios y otros de carácter médico es ventajoso que incumba a la autoridad pública responsable la organización y el pago, en lugar de que fondos públicos u otros fondos de seguro paguen indemnizaciones en efectivo al paciente para que éste, a su vez, pague al hospital o al médico. Esto no excluye arreglos, de acuerdo con los lineamientos reseñados más adelante, por los cuales los pacientes pueden pagar directamente a la autoridad un monto apreciable, haciendo uso de los beneficios que perciben.

Si han de adoptarse métodos de seguro social para cubrir tanto los costos de facilidades hospitalarias, como los servicios de médicos y cirujanos, tiene que adoptarse una decisión acerca de determinar si deben cubrirse todos los costos, a excepción de los pagos generales simbólicos o por pequeños importes, o solamente los casos de enfermedades graves y costosas; en este último caso se haría responsable a los pacientes por el pago de montos moderados para atender la atención de su enfermedad. La enfermedad llamada catastrófica constituye una causa fundamental de esfuerzo financiero y la pretensión de que debiera cubrirse por un sistema de seguridad social es muy sólida. Esto podría lograrse sobre la base de una contribución compulsiva o bien mediante imposición de impuestos generales o especiales, con la exigencia, empero, de que los pacientes individuales o las familias paguen directamente cierta suma especificada, por ejemplo, los primeros \$500.00 y que cual-

quier otro gasto que excediera dicho importe fuera sufragado por el plan de seguro social. Tal política sería muy conveniente para los países que disfrutaban de elevados niveles de vida.

Ofrece múltiples ventajas la adopción de un sistema que, al distribuir la mayor parte del costo sobre toda la comunidad, exige que un beneficiario, cuando hace uso de los servicios sanitarios, efectúe algún pago directo del gasto de los servicios que el mismo recibe, además de la contribución del seguro o el impuesto que él paga solidariamente con todos los beneficiarios potenciales. Generalmente es el beneficiario el que resuelve acerca de usufructuar los servicios y esta política reduce o elimina el riesgo de demandas innecesarias, tiende a reducir el costo de los servicios y aumenta las recaudaciones.

En cierto grado este sistema se aplica en muchos países, en una diversidad de formas.

Como ya se ha expresado, algunas compañías privadas de seguros cubren los gastos de hospitalización y atención médica superiores a un mínimo especificado a cargo del beneficiario. Por ejemplo, puede exigirse al beneficiario el pago de los primeros \$500 pesos de los gastos incurridos por él durante un año y el seguro cubre los gastos adicionales hasta cierto máximo especificado. Este es un método que podría aplicarse con ventaja en los sistemas de seguro social. Una alternativa sería exigir al beneficiario el pago de un porcentaje determinado del costo hasta, por ejemplo, \$2,000 excedido dicho importe, los servicios serían gratuitos. Esto solucionaría el problema de la enfermedad catastrófica y las personas cuyos ingresos, según lo determinara la prueba de recursos fueran tan reducidos que de exigir-

seles el pago del porcentaje pudiera acarrearles una privación extraordinaria podrían quedar exentos de esta erogación.

Con frecuencia se supone que el costo de un servicio sanitario público amplio y comprensivo sería muy superior al de los servicios previos, que configuran una amalgama de servicios públicos y privados, y que aumentaría continuamente. La evidencia recogida en algunos países señala que cuando se introducen servicios amplios, existe un aumento sustancial en la demanda de atención médica, debido en parte a que anteriormente mucha gente no podía disponer de atención médica, pero los aumentos de los costos por tal razón dan por resultado un mejoramiento en la salud de la población.

III-24.- OTRAS CONTINGENCIAS

Como ya se ha expresado, la mayor parte de las partidas costosas de la seguridad social está constituida por las pensiones a la vejez, provisión por enfermedad (particularmente atención médica) y bonificaciones familiares (especialmente si representan montos importantes y si se pagan para todos los niños que constituyen carga de familia o para todos a excepción del primer hijo). La asistencia pública o social es costosa si constituye la forma principal de seguridad social y si se usa para proveer beneficios destinados a cubrir muchos riesgos. Aun en los casos en que el desembolso principal es sufragado por el seguro social o pagos estatales, sin prueba de recursos, los gastos de asistencia pública pueden seguir siendo, empero, considerables, a menos que el seguro social y los subsidios estatales sean amplios y la asistencia pública sólo subsidiaria.

No se trata aquí de aventurar un análisis de todos los elementos que comprenden un adecuado sistema de seguridad social. Este capítulo es, en consecuencia, selectivo, pues reseña las disposiciones para desocupación, enfermedades y accidentes industriales, incapacidad por largo tiempo, viudas y huérfanos y toca sucintamente las necesidades de rehabilitación y reeducación, así como lo provisto para gastos de maternidad. Con contribuciones relativamente pequeñas pueden efectuarse provisiones para cada una de estas contingencias, puesto que la cantidad de personas que requieren ayuda en cualquier momento representa solamente una fracción de la población. Además, a excepción de los casos de desocupación, la cantidad de personas que necesitan beneficios puede ser calculada más o menos adecuadamente por las estadísticas y no varía en modo muy considerable de un año a otro. La desocupación difiere de otros ries-

gos, porque es susceptible de variar ampliamente de un período de prosperidad a otros de crisis.

III-25.- EL SEGURO POR DESOCUPACIÓN

La finalidad fundamental del seguro por desocupación consiste en proveer un ingreso para las personas que están sin trabajo durante períodos breves, de manera de permitirles la subsistencia mientras buscan nueva ocupación o hasta tanto puedan regresar a sus empleos antiguos. El pago de subsidios por este concepto se limita comúnmente a seis meses, aunque los obreros con una larga foja de servicios continuos pueden obtener beneficios más amplios, con frecuencia de hasta doce meses.¹⁰² Los trabajadores que han agotado su derecho a beneficiarse con estos subsidios pueden restaurar este beneficio obteniendo empleo y contribuyendo al fondo de desocupación durante un período determinado. Generalmente, en los países industriales, los planes de desocupación deben concebirse como para cubrir alrededor del 6 por ciento o a lo sumo el 8 por ciento de la desocupación, aunque estos porcentajes podrían reducirse algo si las cifras de la desocupación promedio, durante un período de años, justificaran el cambio.

Puede trazarse una línea de separación bastante clara entre las personas que vuelven pronto al trabajo y las afectadas por períodos prolongados de desocupación. Entre estas últimas se encuentran los totalmente incapacitados, así como los individuos que, debido a su avanzada edad o a un impedimento por tiempo prolongado, tienen dificultades en conseguir nuevos empleos y en mantenerlos en el caso de que logren conseguirlos.¹⁰³ Mu-

102.- La mayoría de los países en vía de desarrollo no cubren este riesgo, existiendo casi exclusivamente en países de alto nivel económico como los Estados Unidos, Canada y algunos países europeos.

103.- El sistema mexicano cubre exclusivamente la desocupación en edad avanzada, pensionando al asegurado con el porcentaje correspondiente al seguro de vejez con tarifa reducida previo requisito de 500 semanas cotizadas y 60 años cumplidos.

chos, también, que incluyen a numerosos obreros de excelente capacidad, que experimentan prolongados períodos de desocupación, sea porque la industria de su especialidad declina en sus actividades o porque la economía del país sufre grave y prolongada crisis.

Es necesaria una estrecha coordinación entre las agencias o instituciones que proveen medios para los desocupados que se hallan en buenas condiciones físicas y las que contemplan únicamente a la totalidad de los impedidos y quienes ya no pueden ser ocupados por enfermedades relacionadas con la vejez inminente. Las fronteras de estas últimas dos categorías se estrechan entre sí y son muchos los individuos que se hallan cerca de las líneas demarcatorias. Además, los servicios de desocupación, rehabilitación, reeducación y sanitarios deben trabajar en estrecha cooperación, en salvaguardia de quienes se encuentran parcialmente incapacitados así como de los obreros aptos que requieren adiestramiento para atender nuevas ocupaciones.¹⁰⁴

Las personas que sufren de incapacidad total por largos períodos y que por ello no pueden ser ocupadas, deben ser transferidas del seguro por desocupación a la asistencia social, basada en una prueba de recursos, para beneficiarse con los ingresos para mantenimiento o bien con el seguro por incapacidad física. Sin embargo, si se hallan a pocos años de la edad en la cual se otorgan las pensiones a la vejez, pueden ingresar a la administración de los pensionados.

Una dificultad fundamental que se presenta al concebir un sistema general que contemple efectivamente la desocupación, estriba en la estimación de la cantidad de personas por las que ten-

104.- Los servicios de rehabilitación y reeducación son casi nulos en los países en vía de desarrollo incluyendo México; representando una de las principales causas de la pobreza.

drá que proveer lo necesario durante cualquier período determinado. La incidencia de la desocupación no puede ser calculada con tanta precisión como la cantidad de ancianos, viudas o huérfanos, por ejemplo. Cualquier sistema que contemple ayuda por desocupación deberá estar preparado para sostener sucesivamente cargas pesadas y livianas. Esto por lo común implica constituir fondos durante los años prósperos a fin de hacer frente a las graves depresiones que habrán de producirse posteriormente, para evitar recurrir a improvisaciones premiosas e inadecuadas cuando se produce una crisis. Los estudios de las fluctuaciones evidenciadas en la ocupación demuestran que ésta puede proseguir a un nivel elevado durante varios años, aún una década o más, con sólo recesos menores, pero también revela que los tiempos malos pueden ser en modo similar bastante largos diseminados entre unos pocos años algo más brillantes.

Surgen dificultades cuando se ha de tratar de concebir un plan financieramente sano por más grave que sea la crisis a que habrá de hacer frente. Las depresiones son inciertas en magnitud y constituye un verdadero problema determinar el alcance que habrá de adquirir una posible crisis. Cabe preguntar si comprenderá el 12, el 15 ó el 25 por ciento de desocupación y cuanto tiempo durará: ¿unos pocos meses o varios años? Si se asume un concepto muy pesimista será necesario cobrar elevados montos en concepto de contribución y para formar grandes fondos. Un procedimiento común consiste en adoptar un criterio intermedio, estableciendo un plan al cual se supone ha de permanecer financieramente sano y solvente durante fluctuaciones substanciales en la desocupación, pero del cual no se espera que haga frente a una depresión excepcionalmente severa. Durante tal emergencia deben adoptarse medidas ajenas al plan de seguro contribuyente por desocupación. Incluirían asistencia basada en una prueba de recursos para las personas que, en vir-

tud de haber permanecido mucho tiempo sin trabajo habían agotado sus derechos a los beneficios del seguro, siendo provistos por el estado los fondos necesarios. Alternativamente, el estado podría ampliar el período de los beneficios de seguro por desocupación y ocupación, que serían reembolsados durante los años de ocupación normal o bien cancelados en su totalidad o en parte si, tomando en cuenta los niveles subsiguientes de la desocupación, fuera inoportuno cobrar contribuciones al seguro más elevadas con el objeto de reembolsar los préstamos. Sin perjuicio de la fuente del dinero que se paga y de su reembolso o cancelación, la existencia de un plan organizado de seguro a la desocupación provee un valioso mecanismo que puede permitir la realización de la provisión sistemática para el desocupado durante una grave crisis.¹⁰⁵

Aunque la financiación del seguro por desocupación no puede controlarse en forma actuarial, es conveniente que los planes sean ampliamente verificados y actualizados más o menos cada cinco o siete años a fin de mantener la solvencia. Deben tomarse en cuenta las cifras anteriores de desocupación, las perspectivas futuras y las reservas existentes, siendo imperativo también efectuar ajustes apropiados en los tipos de contribución y beneficios.

En muchos países, los planes de seguros por desocupación consistentes en el otorgamiento de beneficios sin prueba de recursos, se financian por contribuciones tripartitas. Con frecuencia, los aportes de empleadores y obreros son casi iguales. En casi todos los países, tanto las contribuciones como los beneficios varían con los ingresos, si bien no siempre en proporción uniforme, pues las contribuciones de los obreros de los

105.- Ver "Informe sobre el Seguro Social para el Gobierno de Sir William Beveridge en "Seguro Social y servicios relacionados". Londres 1942. p. 154.

sectores menos retribuidos suelen ser menores en proporción con sus ingresos que las de los trabajadores que disfrutaban de ingresos más elevados.¹⁰⁶

Generalmente una parte importante del gasto es sufragada por los empleadores y los obreros y otra mucho más pequeña por el Estado. En algunos países, la participación financiera del Estado consiste en cubrir parte o la totalidad de los gastos de administración.¹⁰⁷

En algunos países los beneficios por desocupación son financiados únicamente por los empleadores. Este método se emplea también, al igual que en otras partes de sus sistemas de seguridad social, en los países que se hallan bajo la égida soviética, donde las empresas comerciales financian las franquicias para la desocupación.

El sistema tripartito entraña un valor considerable. Empleadores y empleados realizan contribuciones bastante considerables y equitativas y el gobierno sufraga los gastos de administración, al igual que un pequeño subsidio sobre el costo de los beneficios acordados. Presenta ventajas sobre la financiación basada en forma menos amplia y asegura el aporte substancial

106.- "Responsabilidad potencial del fondo de seguros a la desocupación de Nueva York, bajo diversas premisas económicas y legislativas". 1952-1962

107.- En Australia el Estado cubre el 50% de las erogaciones administrativas y una parte de algunos déficits, que no exceden de la mitad del desembolso por ayuda de emergencia que se paga con sujeción a una prueba de recursos a las personas desocupadas que han agotado sus franquicias del seguro. El gobierno Sueco reintegra también el 75% de sus gastos a los que constituyan carga de familia, pagados a los desocupados y otorga una franquicia con los gastos de administración. En Francia el gobierno sufraga el costo total de la ayuda para la desocupación. El Financiamiento de la Seguridad Social. Tercer reporte. Ginebra 1954, preparado por O.I.T. para la Conferencia Regional Europea de la O.I.T.

de los beneficiarios. Debiera descansar sobre el estado una responsabilidad residual para la provisión de los beneficios en efectivo y organizar las obras públicas y de socorro fuera del sistema del seguro, a fin de poder hacer frente a las depresiones graves y prolongadas.

Cuando el gasto es sufragado por los empleadores parece prevalecer la presunción de que son ellos los responsables de la desocupación. Sin embargo, su causa principal radica en el variable impacto de las condiciones económicas; los empleadores individuales sólo tienen oportunidades secundarias de reducir la desocupación y el alcance al cual pueden reducirlo varía considerablemente de una industria a otra. Además, los empleadores transfieren generalmente gran parte del costo de sus contribuciones, a los consumidores, mediante el aumento de los precios, o bien a los obreros, abonándoles menores jornales, siendo, las proporciones transferidas, determinadas principalmente por las condiciones económicas en cada industria.¹⁰⁸

Los sistemas de seguros por desocupación están complementados de muchas maneras. Por ejemplo, una empresa comercial puede introducir un breve tiempo de ocupación sistemática, es decir, puede distribuir la desocupación parcial entre todos los obreros en lugar de tener a algunos ocupados todo el tiempo y el resto totalmente desocupados. En algunos sistemas de seguros por desocupación, los obreros en el tiempo breve de ocupación sistemática, pueden obtener beneficios para aumentar sus ingresos reducidos. Se logró otro eslabón con la inclusión de un salario anual garantizado o beneficios suplementarios por desocupación en algunos convenios colectivos. En tales convenios las empresas comerciales garantizan pagos anuales mínimos para categorías definidas de trabajadores permanentes y los beneficios

108.- Véase *Revista de Seguridad de empleo*. Agosto 1955. "20 años de seguro de desocupación en Estados Unidos". 1935-1955. Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

del seguro por desocupación pagados a los empleados suspendidos transitoriamente son considerados como parte integrante de estos pagos garantizados. Otra forma de provisión por legislación o convenios colectivos en algunos países es el "pago parcial" al trabajador despedido, variando el importe a percibir según los años de servicios prestados a la firma.

En las primeras fases del seguro por desocupación se excluyen varias clases de trabajadores, agrícolas por ejemplo. A medida que se gana experiencia las categorías de trabajadores inicialmente excluidas por razones administrativas u otras son progresivamente amalgamadas al sistema. Los trabajadores rurales han sido incluidos en algunos países, pero la agricultura tiene algunas características especiales que la diferencian de la industria. Así, los granjeros y los trabajadores rurales por igual pueden sufrir zozobras análogas a las de la desocupación debido a las malas cosechas, sequías, inundaciones, heladas tardías y otros azotes de la naturaleza. Con frecuencia también los chacareros, aun estando ocupados por cuenta propia, disfrutan de un ingreso similar al de los empleados del comercio y de la industria y cuando estos ingresos se ven considerablemente reducidos por causas tales como las mencionadas, necesitan apoyo. Aquellos que no pueden pedir dinero prestado a los bancos u otras instituciones de crédito pueden recibir préstamos o subsidios para adquirir ganado, semillas, fertilizantes ó implementos agrícolas o bien pueden beneficiarse con otras formas de créditos. Estas medidas corresponden algo en sus finalidades con los beneficios brindados por el seguro para las personas asalariadas, pero pueden ser de mayor utilidad para las familias rurales que las entregas en efectivo para la compra de alimentos y ropa. Además promueven el principio de sostenerse a sí mismos. La asistencia pública y la atención médica gratuita pueden proveerse en los casos necesarios.

Los programas de socorro, previsión y asistencia agrarios son importantes en los países donde la agricultura constituye un gran elemento de la economía.¹⁰⁹

Si bien los beneficios en efectivo para los necesitados constituyen una parte esencial de un amplio sistema de seguridad social, son menos fundamentales que las medidas económicas para sostener los elevados niveles de la ocupación, como la organización de las bolsas de empleos para armonizar con un mínimo de demora a los obreros que buscan empleos y a los empleadores que requieren operarios, al igual que el readiestramiento de los obreros provenientes de industrias en decadencia, para ocupaciones en las cuales son mejores las perspectivas de empleo. El mantenimiento de obreros desocupados siempre ha de ser considerado como un expediente transitorio para cubrir períodos transitorios de reajuste.

El establecimiento de bolsas de empleo es una de las primeras medidas que debieran introducirse para hacer frente a la desocupación. El sistema de bolsas debiera tener alcance nacional, asegurar las más amplias oportunidades para facilitar la movilidad desde las localidades y asientos de industrias donde los trabajadores están en demanda. Las bolsas de empleo son también indispensables para la administración de los beneficios otorgados por desocupación.¹¹⁰

Se ha asignado cada vez mayor importancia, especialmente desde

109.- De conformidad con la Ley de Asistencia Agrícola de las praderas promulgada en Canada en 1939. Revista de "Seguridad de Empleo". Junio de 1953.

110.- *Idem.* bajo el título de "Sistemas de Servicio de Empleo Público". 1933-1953.

la Segunda Guerra Mundial, a los planes de adiestramiento. Los obreros pueden quedar sin trabajo debido a una declinación permanente en la demanda de sus ocupaciones o en virtud de modificaciones técnicas experimentadas en los procesos que exigen nuevas habilidades. Para tales obreros, el adiestramiento que ha de calificarlos para el desempleo de estos nuevos empleos es particularmente necesario. Con frecuencia este adiestramiento se imparte por las empresas comerciales cuando introducen en su funcionamiento nuevas técnicas y procesos, pudiendo, por consiguiente, sus obreros, ser puestos al corriente y seguir trabajando. Sin embargo, para muchas firmas esto no es practicable, y es muy grande el valor que se asigna al establecimiento de centros de adiestramiento por parte de las autoridades públicas para preparar a los obreros en el desempeño de nuevas ocupaciones. Esto se hizo en gran escala con el personal del servicio bélico cuando se reincorporó a la vida civil, y ha proseguido como método permanente de reajuste de la mano de obra a los cambios industriales y económicos. Dicho readiestramiento de los trabajadores desocupados, físicamente aptos, es el equivalente (siendo casi tan indispensable) de la rehabilitación de las víctimas de accidentes industriales y de otra índole y de los obreros que, en virtud de los efectos de enfermedades, son incapaces de volver a sus anteriores ocupaciones. Los planes tienen tanto en común que debieran coordinarse estrechamente.

III-26.- INDEMNIZACION PARA LOS OBREROS

En la fase incipiente de la industria moderna muchos procesos eran altamente peligrosos y las salvaguardas que se concedían por medio de la legislación e inspección fabril eran magras o inexistentes. Ningún sistema de indemnización para los obreros se hallaba en funcionamiento. Cuando acontecían accidentes con frecuencia se culpaba de ellos a los propios trabajadores. Algunos empleadores, por razones humanitarias o por evitar acción legal, consentían en pagar algo al obrero accidentado o a los deudos de los obreros que habían sido muertos, pero los montos representaban sólo una minúscula fracción de la pérdida provocada. Los obreros heridos tenían derecho de entablar acción legal bajo los cánones de la ley común y estaban facultados a reclamar por daños y perjuicios toda vez que pudieran demostrar la responsabilidad que incumbía al empleador, Pero ignoraban los procedimientos legales, que a menudo resultaban sumamente onerosos en razón de que iban implícitas difíciles cuestiones de hecho y se corría el riesgo de que los daños y perjuicios fuesen reducidos o bien rechazados si el empleador pudiera probar una negligencia responsable por parte del obrero. El derecho a entablar juicio era, por consiguiente, de poco valor como salvaguardia. Cuando la legislación ampliaba adecuadamente el derecho hasta la inclusión de indemnizaciones por enfermedades industriales, las dificultades se acrecentaban, pues resultaba a menudo muy difícil probar si la enfermedad de un trabajador era consecuencia de los procesos industriales o de cierta debilidad o enfermedad que hubiera tenido por consecuencia de un trastorno, sin tomar en cuenta el lugar donde hubiera sido empleado.

Lo previsto para las víctimas de accidentes industriales era tan gravemente inadecuado que al finalizar el siglo diecinueve, y a principios del actual, en algunos de los países industriales más prominentes se promulgaron leyes de indemnización para los

trabajadores. Estas hacían responsables a los empleadores por el pago de las indemnizaciones a tipos especificados por incapacidad transitoria, por heridas permanentes de acuerdo con el grado de incapacidad (total o parcial), y por accidentes fatales. Algunas leyes exigían de los empleadores el seguro de sus riesgos, de modo tal que los empleadores de menor solvencia, que no disponían de fondos propios suficientes para sufragar los gastos de indemnización por accidente grave acaecido en sus establecimientos, pudieran hacer frente a tales obligaciones. Los empleadores que podían satisfacer a la autoridad competente, asegurándole que se hallaban en una situación financiera suficientemente sólida como para pagar las indemnizaciones con sus propios recursos podían ser eximidos del pago del seguro. Algunas leyes, empero, dejaban a los empleadores en libertad de decidir si habrían de asegurarse o no, y en consecuencia ocurría frecuentemente que los obreros accidentados recibían poca o ninguna indemnización.

Las compañías de seguros oscilaban entre las pequeñas instituciones con elevados gastos administrativos y las empresas grandes y eficientes, pero tal como lo demuestra la comprobación hecha en muchos países las primas promedio cobradas por el seguro eran (y lo son todavía) elevadas en relación a la compensación pagada. En razón de que las empresas industriales y comerciales varían ampliamente en sus riesgos de accidentes, las compañías de seguros fijaban las primas más alto o más bajo en consecuencia. Además, modificaban los tipos cobrados a cada empleador dentro de una misma industria, elevándolos si había experimentado un año malo, y había comprometido a la compañía de seguros en grandes pagos por indemnizaciones y reduciéndolos luego de un año bueno. Se pretende que los "tipos por experiencia", ofrecen gran incentivo financiero a los empleadores para realizar esfuerzos tendientes a disminuir los accidentes. Es indudable que representaba una consideración importante hace medio siglo, antes de la implantación en gran

escala de las leyes fabriles, la inspección de fábricas y otros procedimientos de seguridad industrial. Hoy en día, empero, estos recaudos ejercen crecientes presiones sobre los empleadores, y parece improbable que las variaciones en las primas sobre la base de la experiencia recogida en accidentes sean eficientes para promover una mayor seguridad industrial. En realidad, la política de variar los tipos de prima es objeto de oposición.

Qué métodos pueden emplearse para proveer los fondos con los cuales han de sufragarse la indemnización. En relación con el costo de un sistema general de pensiones a la vejez, servicios de salubridad pública o bonificaciones familiares, el costo que representa proveer un sistema adecuado de indemnización por incapacitación industrial es relativamente pequeño. Además, ya se halle financiado solamente por los empleadores o por las contribuciones conjuntas de empleadores y obreros, complementadas por el estado, se reconoce generalmente que la indemnización a los trabajadores constituye un costo de producción.¹¹¹ El trabajo durante el cual se produce el accidente queda intervenido para proveer mercaderías y servicios a los consumidores, de manera que el costo sea sufragado en forma más equitativa por ellos (en forma de precios aumentados) que por los empleadores. Sin embargo, aunque el costo es relativamente pequeño e indiscutido el derecho de los trabajadores accidentados a la indemnización, los sistemas en vigencia en muchos países son sensiblemente inadecuados. La indemnización de los

111.- En la mayor parte de los países el costo que irroga la indemnización a los trabajadores es sufragado únicamente por los empleadores, pero en Gran Bretaña está financiado por empleadores, obreros y el Estado. En Grecia el costo está cubierto por empleadores y obreros. En Dinamarca el Estado paga parte de las primas por accidentes industriales que adeudan empleadores de menor responsabilidad, cuyos ingresos son inferiores a un monto determinado. En pocos países el estado sufraga los gastos administrativos de los planes de accidentes industriales.

trabajadores ha sido uno de los primeros aspectos de la seguridad social que había de regularse, pero se ha regulado de acuerdo con principios que ahora resultan anticuados. Las viejas leyes y los sistemas administrativos que se basaban en ellas a menudo no se ajustaban a las políticas sociales ampliamente aceptadas de nuestros días.

Los principales requisitos de un sistema satisfactorio incluyen medidas preventivas y de seguridad en las cuales los representantes laborales debieran participar, justa indemnización para el obrero accidentado y un sistema efectivo de rehabilitación que asegure que es reintegrado lo más rápidamente posible al más alto grado de eficiencia productiva que le puedan brindar la medicina y la terapéutica modernas. Las costas irrogadas por el pleito y otros gastos conexos deben reducirse a un mínimo, de modo tal que pueda ir a menos del trabajador accidentado un elevado porcentaje de los montos provistos. Para la incapacitación permanente, sea ésta total o parcial, o bien para el fallecimiento de un padre de familia, la indemnización debería materializarse en forma de pensión y no mediante el otorgamiento de sumas globales, que sigue siendo un hábito común.¹¹² A excepción de circunstancias raras y especiales, la indemnización debiera otorgarse en forma de sumas globales solamente para los casos de incapacidad menor permanente, que impliquen sólo un diez por ciento a lo sumo, o un veinte por ciento de la capacidad.

- 112.- *En la gran mayoría de los países latinoamericanos así sucede. El sistema mexicano prevee una pensión vitalicia al declararse el estado de incapacidad total o permanente; o si el trabajador muere a consecuencia del riesgo prevee pensión para la viuda, huérfanos o ascendientes en primer grado siempre y cuando reunan los requisitos exigidos por la Ley del Seguro Social.*
- 113.- *El sistema mexicano prevee en estos casos una indemnización global de acuerdo a los porcentajes señalados por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 514.*

En algunos países el sistema de financiar las franquicias para las personas accidentadas en el trabajo representa una nueva concepción de la responsabilidad social y un gran adelanto en el terreno de la solidaridad humana, y los principios sobre los cuales se basa son susceptibles de ganar apoyo. Una de sus características principales estriba en que se pagan los mismos tipos de contribución para cualquier obrero, ya actúe en una industria calificada de peligrosa o segura. Esta característica es socialmente sana, y está basada en el argumento de que las industrias, con elevados riesgos de accidentes, son vitales para toda la comunidad, que sus obreros y empleadores producen mercancías y rinden servicios indispensables para los obreros y empleadores ocupados en industrias seguras y para los consumidores en general. Las industrias y ocupaciones son interdependientes, y es equitativo y razonable que los riesgos de las industrias peligrosas sean mancomunados con los de las industrias seguras.¹¹⁴

Una segunda característica especial de este sistema es que no está financiado solamente por los empleadores, sino por las contribuciones conjuntas de todos los empleadores y obreros al igual que por un subsidio estatal. Esta característica ha sido en gran medida lógica en la decisión de mancomunar los riesgos de las industrias peligrosas con los de las seguras. Mientras haya comunidad de intereses entre las diferentes industrias, siendo equitativo que todas ellas participen igualmente en lo que concierne a sufragar los gastos de un riesgo

114.- El sistema mexicano clasifica clases y grados de riesgo en las empresas por cuanto hace a una contribución diferencial mancomunándolas y pagando la incapacidad de acuerdo a los montos de los salarios devengados por el trabajador. La contribución para este tipo de riesgo es íntegramente cubierta por el empleador.

que las afecta en forma desigual, esta comunidad de intereses se aplica tanto a los empleados como a los empleadores. Otro argumento a favor de esta característica es que si los mismos obreros hacen contribuciones, tienen mayor interés en el sistema que si los fondos fuesen provistos solamente por sus empleadores. Con frecuencia, toda vez que los planes de seguridad social son financiados solamente por los empleadores, se aplican las políticas y los métodos administrativos que son menos favorables para los trabajadores, que cuando las contribuciones son conjuntas. Otro argumento a favor de las contribuciones conjuntas es que éstas eliminan la implicación de que los accidentes industriales acontecen por culpa del empleador.

Una tercera característica es que tanto las contribuciones como las franquicias por accidentes industriales se establecen sobre tipos uniformes. Son los mismos para los obreros no especializados, situados en los sectores de salarios más reducidos, que para los técnicos especializados que perciben salarios elevados. Podría ser factible y, de desearse, también podría concebirse, un plan en el cual las contribuciones y los beneficios variarían con los ingresos, los riesgos fueran mancomunados entre las industrias y las contribuciones fueran efectuadas por los trabajadores al igual que por los empleadores.

En algunos países los sistemas de indemnización para los obreros se hallan reglamentados por la legislación y financiados únicamente por los empleadores, efectuando estos últimos aportes mayores en las industrias más peligrosas. En éstos, las industrias están divididas en clases, cada una de las cuales con una o más sub-divisiones o grupos. Los empleadores son objeto de una estimación o clasificación en lo que concierne

a los montos de las contribuciones, de acuerdo con la "experiencia de accidentes" de cada clase y grupo. En efecto, cada clase industrial constituye una asociación mutual de seguros para los empleadores de dichas clases, pero existe una reserva que provee los fondos en caso de que un desastre en cualquier clase, costara más de lo que la clase sola pudiera pagar. A tal efecto, el fondo de accidentes es uno e indivisible y la responsabilidad descansa sobre toda la industria colectivamente.¹¹⁵

Los seguros sociales efectúan las asignaciones y administran el fondo de accidentes. Este método ofrece grandes ventajas sobre el método que permite a los empleadores asegurar sus responsabilidades independientemente con compañías privadas de seguros contra accidentes. Ya que puede operar con costos administrativos mucho más bajos y aplicar políticas coordinadas. En particular le incumben la atención médica y la rehabilitación y su administración; en este terreno, en el cual se ha establecido una colaboración efectiva con la profesión médica, resulta considerablemente eficaz.

Plantéanse varios problemas al decidir qué debe pagarse a un obrero accidentado y a las personas que son carga de familia de un obrero que ha sufrido un accidente en la industria no sufriendo consecuencias de carácter permanente. Con frecuencia más del 90 por ciento de las heridas son transitorias y dentro de pocas semanas o algunos meses, a lo sumo, los obreros están en condiciones de reintegrarse a su labor, no sufriendo consecuencias de carácter permanente. Para tales casos lo que se requiere es atención médica y mantenimiento de los ingresos durante el período de la convalecencia. La base para el mantenimiento de los ingresos, en casi todos los

115.- *Sistema mexicano y de algunos países latinoamericanos.*

países ha sido la indemnización por pérdida de salarios mientras los obreros se hallan alejados de sus tareas.¹¹⁶

Los problemas de la indemnización se tornan más complejos cuando las heridas son permanentes y entrañan incapacidad ya sea parcial o total. Un obrero puede haber perdido un ojo o los dos, una oreja, ambas manos, un pie o una pierna, o puede haber sufrido lesiones internas que socaven permanentemente su salud y su eficiencia. Existe, en primer lugar, la dificultad de decidir algo arbitrario. Además, la herida que afecta físicamente puede ser mucho más seria para los trabajadores de algunos gremios que para los de otros: la pérdida de un dedo impediría a un pianista continuar su carrera, mientras que el mismo accidente sólo representaría un inconveniente menor para el conductor de un tranvía o el encargado de un ascensor. La pérdida del oído impediría a un afinador de pianos permanecer en su puesto, pero podría no representar un impedimento muy importante para un obrero textil.¹¹⁷

No sólo plantéase la cuestión de si un obrero accidentado puede continuar desempeñando sus funciones y la pérdida de eficiencia que ello implicaría, de hacerlo así, sino que si la indemnización ha de ser otorgada por reducida capacidad para obtener ingresos, debe prestarse consideración al importe que este obrero podrá ganar en una nueva ocupación. Ocurre con frecuencia que un hombre obligado por un accidente a abandonar

116.- *La legislación mexicana cubre en un 100% el salario del trabajador accidentado de acuerdo al grupo de cotización al que corresponda.*

117.- *La Ley del Seguro Social mexicana considera así mismo la gravedad de la lesión en atención a la incapacidad que produzca para desarrollar el tipo de labor específica del trabajador accidentado. Artículo 492 de la Ley Federal del Trabajo.*

su ocupación, se desempeña con tanto acierto en el nuevo, que gana mucho más que antes. En tales circunstancias, cabe preguntar si no habría que suspender el pago de la indemnización para la incapacidad permanente que la motivara.¹¹⁸

La dificultad de estimar la pérdida de capacidad para ganar el salario condujo a abusos. Los empleadores y las compañías de seguros han ofrecido a un obrero accidentado una tarea mediante el pago de un salario igual o tan sólo ligeramente inferior al que éste percibía anteriormente, arrojando después que poca o ninguna indemnización era necesaria. Pero si el obrero hubiera sido despedido algunos meses después de haberse liquidado el reclamo de indemnización, quizás en un momento en que el trabajo flaqueaba, el obrero se hubiera visto imposibilitado de demostrar que había sido despedido porque su eficiencia en el trabajo se redujo por efectos de su incapacidad. Otra consecuencia de este abuso fué que el obrero accidentado tenía poco entusiasmo por colaborar con los servicios de rehabilitación por temor de reducir su indemnización. En estas circunstancias, para la indemnización de los trabajadores, los gastos por procedimientos legales a menudo incidían considerablemente en los pagos por indemnización.

Tanto los empleadores como las compañías de seguro demostraron siempre gran preferencia por el pago de indemnizaciones para los casos de incapacidad permanente mediante sumas globales, más bien que tener que hallar recursos para otorgar pensiones susceptibles de continuar por muchos años. Sin embargo, el pago mediante suma global por lo general es grave-

118.- *La Ley del Seguro Social mexicana suspende el pago de la pensión que corresponda en caso de que el incapacitado desempeñe trabajo remunerado que le proporcione ingresos superiores a la propia pensión.*

mente injusto para el obrero afectado, aunque él mismo pueda sentirse atraído ante la inminencia de recibir una suma global equivalente, diremos, a manera de ejemplo, a tres años de salarios: puede parecerle una fuerte suma de dinero y hasta puede pensar en utilizar ese capital para iniciarse en un pequeño comercio. No obstante, aunque no pierda su dinero de esa manera o bien derrochándolo, es probable que se halle bien pronto en una grave situación de necesidad. Puede ser un hombre de veinte a cuarenta años de edad, con una familia joven que mantener y una suma global que probablemente se habrá gastado completamente a los tres o cuatro años a lo sumo— es impropio como indemnización por incapacidad permanente total o grave. Su futuro puede verse salvaguardado por una pensión para cubrir necesidades básicas y, aún ésta debiera aumentarse periódicamente.

Tal como ya se ha indicado, el hecho de que en casi todos los países la indemnización para los trabajadores se ha basado en la responsabilidad de los empleadores, ha suscitado excesivas acciones legales, fallos incompatibles y costosas administraciones. Ha sido principalmente con el propósito de eliminar el perjuicio vinculado con las incertidumbres y eventualidades de los pleitos, que se adoptó el sistema de colocar la adjudicación de las reclamaciones por indemnización, en manos de una junta, en lugar de los tribunales.¹¹⁹

En algunos sistemas, las leyes de indemnización para los trabajadores establecen que el otorgamiento de los derechos de indemnización, de acuerdo con las leyes pertinentes, está acompañado por el retiro del derecho que asiste a los trabajadores a reclamar por daños y perjuicios, de conformidad con

119.- *Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje en el sistema mexicano.*

la ley común, por acción legal basada en la responsabilidad de los empleadores debida a negligencia. Una de las finalidades de esta abolición de reclamos legales ordinarios, fué la reducción de los pleitos. Tal objetivo ha sido logrado en parte.

Debe considerarse si la obtención de los derechos bajo las leyes de indemnización a los trabajadores implica o no el abandono de todos los derechos a la indemnización. La respuesta depende de la eficiencia de los pagos efectuados de acuerdo con las leyes de indemnización de los trabajadores y especialmente del alcance al cual el sistema es suficientemente flexible para tratar equitativamente la multiplicidad de circunstancias variables susceptibles de plantearse. Por ejemplo, podría ajustar su tipo de indemnización por la pérdida de una mano de acuerdo con el efecto que dicha pérdida tuviera sobre los ingresos de un obrero determinado. Luego, muchas leyes de indemnización para los trabajadores especifican tipos máximos de indemnización para diversos grados de daños y los mismos pueden ser seriamente inadecuados. Por consiguiente, parecería que los derechos bajo las leyes de indemnización a los trabajadores no privaría a éstos de otros derechos si tienen una acción por compensación adicional. Naturalmente, los empleadores desean conocer el alcance de sus responsabilidades y se inclinan a favor de la restricción de los derechos de los trabajadores estrictamente a los establecidos por las leyes de indemnización. Sin embargo, aunque se conserve el derecho de reclamar indemnización adicional ante los tribunales, la gran mayoría de los casos se liquidará dentro del sistema establecido por las leyes de indemnización de los trabajadores, entablándose acción legal para compensación adicional sólo en unos casos relativamente reducidos, de circunstancias especiales, para los cuales dicho sistema es inadecuado.

La indemnización puede basarse sobre la pérdida de ingresos al monto al cual eran percibidos poco antes de haberse producido el accidente, sobre pérdida de ingresos potenciales, sobre la necesidad o sobre grado de incapacitación física, como por ejemplo, la pérdida de un brazo o de una pierna. En consecuencia, pueden haber considerables diferencias en los montos de las indemnizaciones. La mayor parte de los sistemas fijan el monto sobre los ingresos percibidos antes del accidente, los cuales, por lo general, son fácilmente verificables. Los ingresos potenciales son difíciles de estimar, aunque es equitativo (especialmente en el caso de los obreros jóvenes) que se tomen en cuenta los ingresos futuros susceptibles de haber sido ganados por los obreros, de no haber mediado los inconvenientes producidos por un accidente. La indemnización basada en la necesidad tiende a dar por resultado montos uniformes similares de beneficios, tanto para los obreros inexpertos como para los especializados. La indemnización basada en el grado de incapacitación física también dá por resultado montos uniformes de pago por igual a los obreros inexpertos y a los especializados, sin bonificación alguna por diferencias en los ingresos.

Algunos sistemas de seguros por accidentes industriales se apartan del método común de indemnización para inhabilitación física permanente, basados sobre la pérdida de capacidad para la percepción de ingresos y aplican montos uniformes de indemnización, de acuerdo con la "pérdida de facultad", es decir, grados de incapacitación medidos por pérdida física, tales como la pérdida de los pies, las manos, los ojos, etc. Por incapacitación física del 20 por ciento y más se pagan pensiones proporcionadas, mientras que por inhabilitación física de menos del 20 por ciento se establece una indemnización por suma

global. Como se paga con montos uniformes la indemnización generalmente es la misma que corresponde a un accidente físico similar, sin tener en cuenta las diferencias de los ingresos. La indemnización por total inhabilitación física causada por accidentes industriales, se paga a un tipo más elevado que el de los beneficios por enfermedad y desocupación.

Existen importantes suplementos para la indemnización básica. Si un obrero accidentado se encuentra todavía enfermo o se halla incapacitado de obtener empleo, percibe un suplemento y sumas adicionales por su esposa y otras cargas de familia. También pueden efectuarse pagos adicionales en los casos en que se evidencien penurias especiales y esta provisión permite que se efectúe alguna bonificación allí donde el accidente ocurrido impida al obrero continuar en su ocupación y cuando implica para él una remuneración menor. En efecto, se toma en cuenta en cierto modo la pérdida de ingresos. También se abona suplementos a los obreros cuyas heridas requieren constante asistencia. La indemnización por pérdida de facultad se fija sin tomar en modo alguno en cuenta los ingresos futuros, de manera que los obreros que la reciben quedan en entera libertad de ganar todo lo que puedan sin por ello afectar su pensión.

III-27.- INCAPACIDAD POR LARGO TIEMPO

Desde el punto de vista de la seguridad social, la incapacidad por largo tiempo, sea parcial o total, presenta un difícil problema. Algunos casos de incapacidad total se definen claramente, pero muchos otros se sitúan justo en el límite en que se confunden los obreros que pueden emplearse más. La línea entre quienes tienen perspectivas de recuperación luego de un tratamiento prolongado y aquellos cuya incapacidad, que finca en su mala salud, es susceptible de ser permanente, a menudo es borrosa. La gente cuya inhabilitación física se debe a una vejez prematura se sitúa en un límite mal definido entre la enfermedad y la vejez. Algunas personas nacen con incapacidades físicas o mentales o bien se incapacitan en la niñez o en la juventud, siendo, por consiguiente, ya sea inaptos para desempeñar un empleo o bien afectados por alguna inhabilitación que los afecta de diverso modo, en su condición de trabajadores. Los hay incapacitados por accidentes y otros por servicio activo en la guerra.

La asistencia social es el método primordial de proveer ayuda para las personas incapacitadas, excepto para quienes sufrieron este detrimento en accidentes industriales o en acción de guerra, o bien aquellos que se encuentran tan cerca de la edad en que están facultados para jubilarse, que se les otorga pensiones a la vejez con montos algo reducidos. Los planes de seguro por enfermedad y desocupación no son aplicables mientras sus beneficios son de duración limitada, comúnmente de tres a seis meses y raramente de más de un año. Por consiguiente, las personas que padecen de inhabilitación física por largo tiempo, agotan sus derechos a los beneficios del seguro. La incapacidad por largo tiempo puede, empero, ser cubierta por el seguro social.

III-28.- LAS VIUDAS Y LOS HUÉRFANOS

Los obreros de más edad se interesan cada vez más por las disposiciones que rigen para la vejez, mientras que los trabajadores jóvenes y casados, al igual que los que se encuentran a comienzos de la edad madura están preocupados por la seguridad de sus esposas e hijos. Los padres de familia desean tener la seguridad de que si fallecen pronto o si se incapacitan gravemente para el trabajo, las personas a su cargo no quedan desamparadas. Como la gran mayoría de las esposas con hijos a su cargo y muchísimos huérfanos son susceptibles de verse enfrentando necesidades, el método más satisfactorio de previsión consiste en el seguro contribuyente. En términos generales, no es necesario aplicar prueba de recursos, constituyendo condiciones esenciales el hecho de que existe un estado de viudez con sostén de hijos con edades inferiores a la edad en que es presumible el alejamiento.¹²⁰

En algunos países, los sistemas de seguro proveen protección para gran número de viudas y huérfanos, a quienes se les otorgan franquicias sin recurrir a las pruebas de recursos. Los que no están comprendidos por este sistema de seguro, pueden recibir franquicias asistenciales públicas sobre la base de una prueba de recursos.¹²¹

120.- *El sistema mexicano prescinde de la prueba de recursos con la salvedad de que el asegurado haya tenido derecho a la pensión al que corresponda el riesgo sucedido y de que éstos estén legalmente registrados como tales.*

121.- *La República Mexicana no considera en los planes gubernamentales de seguridad social que brinda por medio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública ningún tipo de ayuda uniforme y sistemática a la viuda o huérfanos.*

En otros sistemas, las viudas perciben un subsidio durante las primeras semanas de viudez, más una bonificación por cada hijo a su cargo. Luego de ese período la viuda con uno o más hijos a su cargo recibe el salario para las madres viudas, conjuntamente con las bonificaciones para sus hijos. La pensión de las viudas se paga a las de más edad y a las enfermas, aunque no tengan hijos que dependan de ellas. Se pagan bonificaciones a los tutores de los niños huérfanos. Existen subsidios asistenciales para aquellas cuyas necesidades vitales no pueden ser sufragadas por las franquicias del seguro. El cuidado de los niños que carecen de hogares normales está especialmente previsto y contempla casas de crianza e instituciones y adopción de los niños.

En otros países las viudas, los niños que de ellas dependen y los huérfanos son protegidos desde la muerte del sostén de la familia, si los aportes efectuados por aquél satisfacen las condiciones exigidas. El monto de los beneficios otorgados depende del número de hijos y edad de éstos y varía también según los ingresos del obrero fallecido. Se pagan bonificaciones mensuales a los hijos menores de dieciocho o dieciseis años, a los padres y a las viudas.

III-29.- LA MATERNIDAD

Muchos sistemas de seguro social suministran beneficios para la maternidad para las obreras, durante una cantidad determinada de semanas, que comienza antes del alumbramiento y continúa después. Estos beneficios sirven para compensar, en parte, las pérdidas de salarios, a todas las personas con derecho a tales franquicias por el monto de sus aportes en el seguro.¹²²

Además, por cada hijo nacido se paga un subsidio por maternidad.¹²³

- 122.- La Legislación mexicana otorga incapacidad pre y post natal por un lapso de 6 semanas anteriores y 6 semanas posteriores al alumbramiento con goce del 100% del salario. La Ley del Seguro Social otorga este beneficio de acuerdo al grupo de cotización de la asegurada, siempre y cuando haya cotizado 36 semanas durante los últimos doce meses anteriores a la fecha de la incapacidad.
- 123.- La Ley del Seguro Social mexicana proporciona a la mujer asegurada al nacimiento del producto una canastilla; no pagando subsidio en efectivo por concepto de alimentación sino proveyendo a la madre el alimento lácteo por un período de 6 meses a partir de la fecha del nacimiento del producto.

III-30.- GENERALIDADES

La infinita variedad de necesidades humanas hace inevitable que ningún sistema de seguridad social que se concibe anticipa y provea condiciones específicas para cada contingencia posible. La historia del desarrollo industrial en un país determinado, la naturaleza de sus industrias prominentes, la actitud cultural frente a la acción estatal en lo que concierne a la provisión de protección social y muchos otros factores determinarán cuáles son las contingencias reconocidas como adecuadas para ser incluidas en su sistema de seguridad social. Por ejemplo, para un país que tenga en su población una proporción relativamente elevada de ancianos, será apropiado recalcar sobre los servicios relacionados con el hogar y para un país con una alta proporción de niños y jóvenes adultos, subrayar, por el contrario, la necesidad de lograr servicios efectivos de adiestramiento y ocupación. No sería posible, dentro de las limitaciones de este trabajo, explorar todas las diversas contingencias adicionales que pueden oponerse o estimar el peso relativo de las diferentes partes de un sistema de seguridad social en un país o en otro. Los principales riesgos de una sociedad industrial han sido tratados. Otras contingencias son susceptibles de afectar sólo fracciones relativamente pequeñas de la población, comparadas con los riesgos más importantes. Mientras estos riesgos no estén incluidos específicamente dentro de un sistema de seguro social, deberán ser cubiertos por un sistema adecuado de asistencia social pública o general.

BIBLIOGRAFIA AL CAPITULO III.

- Ley de Asistencia Agrícola de las Praderas. Canada 1939.
- Alan T. Peacock. The economics of National Insurance. Londres. 1942.
- Ley del Seguro Social. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1971.
- Informe III. Financiación de la Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo. Preparado para la Conferencia Regional Europea. 1955.
- Sir. William Beveridge. Seguro Social y Servicios Relacionados. Londres, Inglaterra. 1942.
- Edward J. Stieglitz. Los segundos Cuarenta años. Filadelfia 1946.
- Leyes, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969.
- Wilbur J. Cohen. Planes de Retiro bajo la Seguridad Social. Berkeley 1957.
- Conferencia Internacional del Trabajo. Convenio de Normas mínimas de la Seguridad Social. Ginebra 1942.
- Convenio de Pensiones de la Gente de mar de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra 1952.
- Informe de la Comisión sobre seguridad para la vejez. Ottawa. 1950.
- Pensiones a la vejez propuestas. Canadian Tax Foundation. 1951.
- Estudio: "Papel de las Bonificaciones para los Hijos". 760. Congreso Anual de la Conferencia Nacional del Trabajo. Cleveland. 1949.
- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo. 7a. edición. Editorial Porrúa. México. 1971.
- Maynard Keynes, John. Como pagar la guerra. Londres 1940.
- "Caisses de compensation". Francia 1908.
- D. V. Donnington Welfare. Services a Canadian Community. Toronto 1958.
- Revista de Seguridad de empleo. "20 años de seguro de desocupación en los Estados Unidos". Departamento del Trabajo 1955.

C A P I T U L O I V

EL SEGURO SOCIAL MEXICANO

IV-1.- EL SEGURO SOCIAL MEXICANO BREVES DATOS HISTORICOS

A manera de introducción se mencionarán los antecedentes nacionales inmediatos de la ley federal de trabajo en cuanto se relacionan con el seguro social en general.

En el programa y manifiesto del partido liberal mexicano,¹ fechado en 1906, se hace ver la necesidad de que la protección a la clase trabajadora sea elevada a postulado constitucional, para lo que se proponen reformas en las que se incluyan no solo la seguridad de los obreros en su trabajo, sino también las indemnizaciones por accidentes profesionales y pensiones de invalidez. Años más tarde en el programa del partido antireeleccionista se establece como una de sus finalidades "mejorar la condición material, intelectual, y moral de los obreros".² Por su parte el partido constitucional progresista en la convención celebrada en 1911 no solo pugna por lograr en general dicha protección, sino que hace ver la necesidad de legislar sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Por decreto de diciembre de 1912, Don Venustiano Carranza se compromete a expedir...." las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país".³ En 1914 en el pacto de Torreón, adicionando el plan de guadalupe, señala que procurará el bienestar de los obreros y el mismo Carranza en decreto de diciembre de 1914 vuelve a referirse a la necesaria expedición

1.- Sánchez Vargas, Gustavo; Premisas del Seguro Social, en el ideario de la Revolución Mexicana. México 1962.
p.p. 15 y 16.

2.- idem., p.p. 16 y 17.

3.- idem., p.p. 17 y 18.

de leyes para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de toda la clase proletaria, y a principios del año siguiente considera que dicha legislación...." tanto por su propia naturaleza como porque afecta directamente los intereses agrícolas, mercantiles e industriales de toda la nación, debe ser de carácter general, para que sus beneficios puedan extenderse a todos los habitantes del país"⁴.

Por lo que hasta aquí mencionado, podemos ver que las condiciones de vida del trabajador, se habían convertido en una preocupación generalizada en el país y que poco a poco irían madurando hasta plasmarse en el artículo 123 de la constitución de 1917.

Referente a las leyes que puedan considerarse como antecedentes, haremos mención de las Leyes de José Vicente Villada y de Bernardo Reyes⁵; la de Villada promulgada en el Estado de México en 1904, es la primera que contiene disposiciones sobre accidentes de trabajo, estableciendo la obligación del patrón de indemnizar al trabajador en caso de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional. De acuerdo con la ley, sin perjuicio del salario percibido por el trabajador, el patrón debía prestarle atención médica; en el caso de que la enfermedad incapacitara al trabajador durante más de tres meses, el patrón no estaba obligado a pagar durante más tiempo que los meses señalados; si por accidente, la incapacidad era parcial o total permanente quedaba liberado el patrón en el mismo término, en caso de muerte del trabajador, el empresario pagaba los gastos de inhumación y quince días de salario a los deudos que dependieron económicamente del primero. Aún

4.- idem., p.p. 18 y 20 .

5.- De la Cueva Mario., Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I p. 75.

cuando las indemnizaciones eran muy bajas, su carácter imperativo señaló un paso firme hacia la protección del obrero.⁶

La Ley de Bernardo Reyes del Estado de Nuevo León, expedida en 1906, señala también las indemnizaciones en caso de accidentes, las cuales son más altas que en la ley Villada. La ley de Reyes señala ya los diferentes casos de incapacidad y el monto de las indemnizaciones para cada uno, más no establece indemnizaciones por enfermedad profesional. Esta ley fué ampliamente conocida y sirvió de modelo a la ley de Accidentes de Chihuahua y a la ley del trabajo del Estado de Coahuila promulgadas en 1913 y 1916 respectivamente.

La ley de Jalisco de Manuel Aguirre Berlanga, expedida en 1914 y sustituida por la de 1915, se refiere no solo a riesgos profesionales sino contiene ya un antecedente del seguro social, pues conforme a ella deberán los trabajadores aportar como mínimo un cinco por ciento de su salario para crear un servicio de mutualidad y menciona asimismo al trabajador agrícola y el salario mínimo del campo.

La ley de Veracruz de Cándido Aguilar de octubre de 1914, se refiere a riesgos profesionales, y dispone que en caso de enfermedad profesional y accidentes de trabajo los patrones tenían obligación de proporcionar a los trabajadores: asistencia médica, medicinas, alimentos y el salario durante el tiempo que durare la incapacidad. También se estableció como obligación patronal de los dueños de establecimientos industriales y de negociaciones agrícolas, el sostener por su cuenta, hospitales y enfermerías con médicos, enfermeros, material quirúrgico y medicinas necesarias para la atención

6.- idem., p.v. 75 y s.s.

de los obreros.⁷

Es importante mencionar la ley del trabajo del Estado de Yucatán de diciembre de 1915, que contiene disposiciones sobre indemnizaciones por accidentes, y enfermedades profesionales y seguro social.

De la redacción de sus artículos se desprende, que son causa de indemnización por parte del patrón, tanto los accidentes como las enfermedades profesionales, y el departamento de trabajo se encargará para el perfeccionamiento de la ley de estudiar entre otras cosas, lo relacionado con el seguro de accidentes; señalando además..... En la ley del trabajo se establece seguros de vida y contra accidentes, pagados los premios por los patrones en parte y en parte por el estado, el cual patrocina abierta y francamente al obrero".⁸

En cuanto a seguro social esta ley constituye un adelanto respecto a la ley de Jalisco, toda vez que habla de la necesidad de que el estado creara una sociedad mutualista para la cual los obreros depositarían un pequeño porcentaje de su salario y así quedarían cubiertos contra los riesgos de vejez y muerte, y establece la obligatoriedad de este seguro. El departamento de trabajo reclamaría y vigilaría la sociedad mutualista.

La experiencia obtenida con la aplicación de esta ley, influyó en gran medida para que el derecho laboral se elevara a garantía constitucional.

7.- Datos tomados de De la Cueva, Mario. op.cit. p.p. 75 a 97 y 104.

8.- Sánchez Vargas, Gustavo. op.cit. p. 123.

En 1917, tras acalorados debates y diversas redacciones de proyectos para las disposiciones laborales que deberían consignarse en la constitución, fué aprobado el artículo 123, quedando redactadas de la siguiente manera sus fracciones XIV y XXIX.⁹

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

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

De esta manera se sentaron las bases para la ley que implantaría el seguro facultativo, que perdería este carácter en 1929, en que reformada la constitución podrá ya el legislador, al establecerlo, darle el carácter obligatorio.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 la mayoría de los estados incluyeron en su legislación el art.

9.- Tomado de De La Cueva, Mario. op.cit. p. 120 y s.s.

123 más o menos textualmente, y para el pago de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, con frecuencia señalaron que el patrón quedaba eximido de pagar al trabajador las indemnizaciones siempre que contratara por su cuenta y a favor del trabajador con alguna compañía de seguros, que pagaría las cantidades que señalaba la ley por concepto de indemnizaciones.

La ley de Veracruz de 1918, al referirse a riesgos profesionales, autoriza el pago de indemnizaciones globales, procedimiento que en la práctica, no cumple su finalidad de dar seguridad económica al trabajador desempleado a causa de haber sufrido un accidente o enfermedad profesional, que los incapacite para el trabajo. El monto de la indemnización en caso de incapacidad total permanente podía ascender hasta el equivalente a cuatro años del salario del trabajador.

En octubre de 1918 se presentaron en la cámara de diputados dos proyectos sobre accidentes de trabajo, en ninguno de ellos se comprendrían las enfermedades profesionales; el segundo obligaba al patrón a que, en los casos de incapacidad permanente o de muerte pagara una renta vitalicia a trabajador o a sus deudos.

En el mismo año fué promulgado en Yucatán por Felipe Carrillo Puerto, un código de trabajo en el que se establecía la obligación patronal de depositar el 5% de sus utilidades, que sería destinado a integrar un fondo con el que se ayudaría a los trabajadores involuntariamente cesantes.

En el proyecto de ley de trabajo para Distrito y Territorios Federales de 1919, se habla también de la constitución

de cajas de ahorro cuyos fondos podrían destinarse entre otras cosas, para ayudar económicamente a los trabajadores cesados, o para adquirir con carácter comunal, industrias o colonias agrícolas. A estas cajas de ahorro pertenecerían obligatoriamente los obreros sindicalizados; los fondos se integrarían con las aportaciones de los trabajadores, el 5% de su salario y el 50% de lo que les correspondiera por concepto de utilidades de la empresa.

El primer proyecto sobre ley del seguro social, fué presentado por Alvaro Obregón en diciembre de 1921 proponía que el seguro fuera manejado por el estado y sus recursos económicos provendrían de un impuesto adicional, que no excedería del 10% sobre los sueldos pagados a los trabajadores, porcentaje que se consideraría como la participación de utilidades prevista en el artículo 123 constitucional. Los riesgos que se cubrirían de acuerdo con esta iniciativa eran; accidentes de trabajo, jubilación por vejez y gastos por concepto de muerte; los accidentes de trabajo se clasificaron en: incapacidad parcial permanente; los casos de jubilación por vejez se clasificaron así: cuando el trabajador había prestado servicio por treinta años, tendría derecho a una pensión equivalente al 40% del salario medio devengado, si tenía 40 años de servicios su derecho era al 50% del mismo salario medio, y al tener 50 años percibiría el 70%. A la muerte de un pensionado, la esposa o los hijos menores tendrían derecho a las dos terceras partes de la pensión que percibía el trabajador. En caso de muerte cualquiera que fuese la causa, el estado entregaría a la viuda, a los hijos menores, a los padres incapacitados para trabajar o a las hermanas huérfanas menores, proporcional al tiempo de servicios prestados por el trabajador una indemnización, a partir de la promulgación de la ley.

La crítica fundamental a este proyecto de ley es sin duda alguna la forma propuesta para el financiamiento de los seguros, ya que en definitiva y contraviniendo el espíritu del artículo 123 en lo referente a la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, la carga de dicho financiamiento pesaba de hecho sobre el trabajador mismo.

La ley de riesgos profesionales del Estado de Veracruz, expedida en 1924, estableció el derecho que tenía el trabajador para que, al cambiar de trabajo, su nuevo patrón continuara pagando la prima del seguro y para el caso de despido injustificado, el patrón tenía la obligación de continuar pagando las primas por un período hasta de seis meses, mientras el obrero conseguía un nuevo trabajo.

El proyecto de ley reglamentaria de artículo 123 formulado en 1925, obligaba a los patrones a calcular los accidentes de trabajo y enfermedades que pudiesen ocurrir durante un año, y a garantizar su pago depositando la cantidad que el ejecutivo federal señalara para los mismos en el lugar que también señalara el ejecutivo. Este proyecto también preveía la posibilidad del establecimiento de un seguro oficial por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, caso en el que los patrones estarían obligados a asegurar en dicho organismo a sus trabajadores.¹⁰

La ley de pensiones civiles de retiro de 12 de agosto de 1925, reformada en mayo de 1926 y abrogada por la ley del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado de 31 de diciembre de 1959 estableció

10.- Datos tomados de Arce Cano, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ediciones Botas. México 1944. p.p. 26 y s.s.

la contribución bipartita para el financiamiento de los seguros obligatorios para los trabajadores de la federación, del departamento del distrito federal y de los territorios federales. El fondo se integraba con las cuotas de los trabajadores y con la subvención de la federación del distrito y de los territorios; los derechos a pensión consignados en esta ley fueron: cuando el trabajador llegare a la edad de 55 años, cuando cumpliera 35 años de servicios cuando se inhabilitara para el trabajo y a la muerte del trabajador la viuda y los hijos menores tenían derecho a pensión de viudez y de orfandad.

La ley de trabajo de Aguascalientes de 1928 establecía el seguro voluntario en los ramos de vejez y muerte, para los cuales el gobierno patrocinaría la fundación y sostenimiento de una sociedad mutualista en la que todo obrero depositaría una pequeña parte de su salario.

En 1928 también fué establecido el seguro federal del maestro para el que se constituyó una sociedad mutualista para prestar ayuda económica a los deudos de los maestros asociados.

En 1929 se elaboró un proyecto de ley en el que se establecía la obligación del patrón de depositar en un banco del 2 al 5% del salario del trabajador para entregárselo posteriormente, ya que en su beneficio se creaba ese fondo.

Estas leyes y proyectos habían despertado simpatía en la opinión pública de todo el país por el establecimiento de los seguros sociales, y se había hecho manifiesta la necesidad

de darles carácter obligatorio. Así en agosto de 1929, se reformó la fracción XXIX del artículo 123:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedad y accidentes, y otros con fines análogos".

Con esta reforma, el legislador abandona la idea del seguro facultativo para poder establecerlo como obligatorio. Otra de las reformas constitucionales de esa fecha, fué otorgar facultad exclusiva al congreso federal para legislar en materia de trabajo.

En agosto de 1931 se promulgó la ley federal del trabajo que tanto en su exposición de motivos como en su artículo 305, hace referencia al seguro social. En la exposición de motivos se afirma que no es suficiente establecer el principio de los riesgos profesionales, casos de responsabilidad y monto de las indemnizaciones sino que además es preciso garantizar al obrero las percepciones por esos conceptos. "no es posible un sistema racional y equitativo de reparaciones de los riesgos profesionales, si no es por medio del seguro",¹¹ se expresa también que se estudiará el proyecto de la ley del seguro obligatorio.

Por otra parte, en el artículo 305, se faculta a los patronos para que en cumplimiento de las obligaciones de riesgos profesionales, a su costa contraten seguros para los trabajadores o sus beneficiarios, con sociedades de seguros, siempre que el monto de los mismos no sea menor al de las indemnizaciones, y agrega que dichos seguros deben contratarse

11.- idem. p.p. 28 y s.s.

con compañías nacionales.

Por decreto de enero de 1932, queda facultado el ejecutivo para que, en el término de ocho meses, expida la ley del seguro social. Sin embargo, circunstancias políticas impidieron el cumplimiento del propósito señalado.

En 1934, como consecuencia del primer congreso de derecho industrial, quedaron establecidas las bases sobre las que habría de descansar la ley del seguro social:

a. El seguro social obligatorio constituiría un servicio federal descentralizado que se prestaría a través de un organismo llamado instituto de previsión social, cuya autonomía sería completa.

b. El instituto estaría integrado por representantes del gobierno federal, de los empresarios y de los trabajadores, y no perseguiría fines lucrativos.

c. El financiamiento sería tripartita: aportaciones que la ley fijaría a cargo del estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados.

d. Las prestaciones que otorgaría el instituto serían de dos clases: en dinero subsidios temporales, pensiones y, excepcionalmente indemnizaciones globales y en especie asistencia médica quirúrgica, farmacéutica, aparatos terapéuticos y reeducación profesional.

En diciembre de 1938 el General Lázaro Cárdenas envió un proyecto de ley del seguro social, en el que se cubrían

los riesgos de enfermedades, accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez, invalidez y desocupación involuntaria.

El instituto nacional de seguros sociales sería un organismo descentralizado, en el que estarían representados los patrones y los obreros; las aportaciones serían bipartitas, a cargo de los patrones y del ejecutivo federal.

Las prestaciones podrían ser individuales o colectivas, directas o indirectas, en dinero indemnizaciones o pensiones, o en especie asistencia médica y farmacéutica, hospitalización, aparatos y accesorios terapéuticos y ortopédicos. Otras prestaciones que estipulaba este proyecto eran: servicios de colonización, orientación profesional y fomento de obras y servicios de interés colectivo.

Por otra parte este proyecto facultaba al instituto para autorizar a las sociedades mutualistas y organismos sindicales para que actuaran como sucursales suyas asegurando a sus miembros. El proyecto omitió hacer los cálculos actuariales para la operación del instituto.

A principios de 1941, se creó en la secretaría de trabajo el departamento de seguros sociales, cuyas atribuciones eran las de realizar estudios para el establecimiento de seguros sociales sobre vida, invalidez, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades profesionales y accidentes de acuerdo con lo establecido por el artículo 123 constitucional. Con los estudios realizados por el departamento, la secretaría de trabajo formuló un anteproyecto de ley del seguro social, que por decreto de junio del mismo año, pasó a estudio de una comisión técnica, que elaboró el proyecto

que por decreto de 31 de diciembre de 1942, publicado en el diario oficial de la federación el 19 de enero de 1943, se convirtió en la ley del Seguro Social vigente.¹²

En la exposición de motivos de la ley, se consideró al seguro social como un medio para proteger la economía familiar del trabajador, disminuyendo en gran medida las penalidades de éste al ocurrir algún riesgo que reduzca su capacidad de trabajo. Las prestaciones del seguro social, como complemento del salario, permiten al trabajador elevar sus condiciones de vida; mejorar su alimentación, su vivienda y su educación, significando así un impulso vigoroso para la economía nacional ya que evita la miseria de grandes sectores de población cuando se agotan sus fuerzas de trabajo; por otra parte las prestaciones del seguro social contribuyen a reducir eficazmente los índices de mortalidad y morbilidad, trascendiendo estos beneficios no solo a la familia de trabajador sino al bienestar de la colectividad.

12.- idem. p.p. 28 y s.s.

IV-2.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL MEXICANO

El artículo primero de la ley de seguro social, lo reconoce como un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de la ley y sus reglamentos.¹³ Servicio Público "se puede definir diciendo que es una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural mediante prestaciones que, por virtud de regulación especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes".¹⁴ En la exposición de motivos de la ley que nos ocupa se define al servicio público como actividad cuyo cumplimiento, debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y por ser además de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz, sino mediante la intervención del estado.

Es evidente que el seguro social, dada su naturaleza y finalidades, encuadra perfectamente en las definiciones que de servicio público han elaborado los tratadistas y con base en ellos nuestros legisladores previeron su organización y funcionamiento.

Por lo que toca al carácter obligatorio del seguro social, desde su establecimiento se consideró, que siendo el salario generalmente un salario de consumo, que no permite un margen de ahorro y que dada la deficiente educación previsora de la familia obrera, de ninguna manera puede dejarse a su esfuerzo

13.- *Código de Seguro Social*. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 2.

14.- *Fraga Gabino. Derecho Administrativo*. 10a. edición. Editorial Porrúa. México 1965. p. 19.

individual espontáneo, la responsabilidad de integrar el fondo de previsión necesario para su protección contra los riesgos de trabajo y de vida. La experiencia ha demostrado que al seguro facultativo solo se acoge una marcada minoría, así que, privar al seguro social de su carácter obligatorio es desvirtuarlo, ya que su finalidad es precisamente proteger al más amplio sector económicamente débil, no dejando a su albedrío al pago de las cuotas para la conservación de sus derechos, como sucede en los seguros privados, sino obligando, tanto al patrón como al trabajador, al pago de la contribución necesaria para la protección de este último y su familia.

Además la implantación del seguro social obligatorio permite la realización previa de los cálculos actuariales para la prestación de los servicios, sabiendo de antemano el número de asegurados que amparará y el monto de las cuotas que aportarán los trabajadores y patronos.

Agrega el mencionado precepto que el régimen del seguro obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

El artículo segundo establece que para la organización y administración del seguro social se crea, con carácter de organismo descentralizado, el instituto mexicano del seguro social.¹⁵

En la exposición de motivos se señala el hecho de que, tratándose de una función de interés público, no puede ser en-

15.- Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 2.

comendada a empresas privadas, sino que el estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y funcionamiento. Más adelante en la misma exposición de motivos, se indican las razones por las que se encomendó la gestión a un organismo descentralizado, citando las ventajas que éste representa: 1. una mayor preparación técnica de sus elementos directivos surgida de la especialización: 2. democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento, intervenir en su manejo; 3. atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos y 4. inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.¹⁶

El artículo 3o. señala los riesgos cubiertos que son:¹⁷

- I. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- II. Enfermedades no profesionales y maternidad.
- III. Invalidez, vejez y muerte, y
- IV. Cesantía en edad avanzada.

El artículo 4o. indica quienes son sujetos y del seguro social obligatorio estableciendo:¹⁸

- I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras

16.- *Leyes, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969. p.v. 100 y 101.*

17.- *Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 2.*

18.- *Idem.* p. 3.

por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones en general.

II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas, ya sea que estos organismos funcionen como tales conforme a derecho o sólo de hecho:

III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios agrícolas y ganaderos.

IV. Los trabajadores independientes urbanos y rurales, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos que fueren similares.

Menciona el artículo 5o. que quedarán excentuados del seguro obligatorio: el cónyuge, los padres y los hijos menores de 16 años del patrón, aún cuando figuren como asalariados de éste.¹⁹ Debiendo entenderse lo anterior como una medida proteccionista de fraudes y simulaciones,²⁰ que no excluye la posibilidad de que el cónyuge, los padres y aún los hijos menores de 16 años cuando hayan obtenido permiso especial por la Secretaría de Trabajo, tengan por sí solos derecho al seguro social, si se encuentran vinculadas a otro patrón por una relación de trabajo.

La extensión del régimen del seguro social, está prevista en

19.- *idem.* p. 3.

20.- *Leyes, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969. p. 76.*

la ley en los términos del artículo 6o. indicándose:

El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictámen del Instituto, determinará las modalidades y la fecha en que se organice el Seguro Social de los trabajadores de empresas de tipo familiar a domicilio y domésticos, temporales y eventuales.

Asimismo, determinará a propuesta del Instituto, las fechas de implantación de los diversos ramos del Seguro Social y las circunscripciones territoriales en que se aplicará, tomando en consideración el desarrollo industrial o agrícola, la situación geográfica, la densidad de población asegurable y la posibilidad de establecer los servicios correspondientes.

Igualmente, fijará las fechas y modalidades de implantación del Seguro Social obligatorio para los trabajadores asalariados del campo, en las circunscripciones territoriales en donde ya está establecido este Seguro para los trabajadores asalariados urbanos, pero no el de aquéllos.

El Instituto puede extender el Seguro Social, con la aprobación del Ejecutivo Federal, a ramas de industria en las circunscripciones territoriales en que no se hubiere implantado aún.²¹

Señala el Artículo 7o. la obligación patronal de inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el IMSS dentro de los plazos y cumpliendo los requisitos que fijan los reglamentos respectivos.

21.- Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. n.p. 3 a 5.

Los plazos para dar los avisos de inscripción, alta, baja y modificación de salarios serán de cinco días;²² prorrogados a 15 por el Reglamento de Afiliación.²³

Al efecto, deberán dar los avisos y proporcionar los informes por medio de los formularios que gratuitamente les proporcionará el Instituto.²⁴

Los patrones que empleen trabajadores sujetos al Seguro Social, deberán inscribirse dentro de los ocho días siguientes a la iniciación de sus trabajos, suministrando las informaciones que solicite el Instituto, en relación con las condiciones de trabajo, objeto de la empresa, naturaleza de las actividades que desarrolla y demás datos importantes para el Seguro que a juicio del propio Instituto sean necesarios. En igual plazo deberán enviar, adjuntando los documentos oficiales correspondientes, el aviso de clausura, cambio de razón social o de transmisión de dominio de la empresa a cualquier título o el arrendamiento de la misma.²⁵

Al dar el aviso de inscripción, el patrón puede expresar por escrito los motivos en que funde alguna excepción o duda acerca de su obligación de inscribir a un trabajador, sin perjuicio de que deba pagar las cuotas correspondientes.

El Instituto resolverá en un plazo no mayor de 30 días si procede o no la inscripción y lo notificará al patrón personalmente.²⁶

22.- Idem. p. 6

23.- Idem. Reglamento de Afiliación. p.p. 6 y 220.

24.- Idem. p. 224. artículo 15.

25.- Idem. p.p. 219 y 220.

26.- Idem. p. 5.

El Instituto, sin previa gestión de trabajadores y patronos, podrá decidir sobre la inscripción de un trabajador no inscrito. La decisión del Instituto no releva al patrón de su obligación de inscribir.

El trabajador tiene derecho, en caso de que el patrón no lo inscriba, de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes, sin que ello releva al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido.

El patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no lo hiciera, deberá en caso de siniestro, enterar al Instituto el capital constitutivo de las pensiones y prestaciones correspondientes, de conformidad con la presente Ley, y sin perjuicio de que el Instituto conceda desde luego las prestaciones a que haya lugar mediante acuerdo del Consejo Técnico. El Instituto determinará el monto de los capitales constitutivos y los hará efectivos. La misma regla se observará cuando el patrón asegure a sus trabajadores en forma tal que se disminuyan las prestaciones a que los asegurados y beneficiarios tuvieren derecho, limitándose los capitales constitutivos en este caso, a la suma necesaria para completar la pensión o prestación correspondiente según la Ley. Los patronos que cubriesen los capitales constitutivos determinados por el Instituto, en los casos previstos por este artículo quedarán relevados del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabilidad por riesgos profesionales establece la Ley Federal del Trabajo, así como la de enterar los aportes que prescribe la presente Ley por lo que toca al trabajador accidentado y al ramo del Seguro que ampare el riesgo respectivo. Los avisos de ingreso por los asegurados, entregados al Instituto después de ocurridos los siniestros,

en ningún caso liberarán al patrón de la obligación del pago de los capitales constitutivos establecidos en este artículo.

Debe entenderse por CAPITAL CONSTITUTIVO el importe de las prestaciones inmediatas, en servicios, en especie y en dinero y/o el valor actual de las pensiones otorgadas a un trabajador o a sus beneficiarios, originados por la ocurrencia de un riesgo profesional, cuando el trabajador no se encontrara asegurado al ocurrir el siniestro o bien estuviera inscrito en un grupo de salario de cotización inferior al que le corresponde. En este último caso el Capital Constitutivo estará formado únicamente por las diferencias de Subsidios, ayudas para gastos de funerales y valores actuales de las pensiones, existentes entre el grupo de inscripción y el que correspondiere.

En las condiciones anteriores el Capital Constitutivo puede tener origen en los siguientes casos:

- a) Cuando se suministren servicios médicos a un trabajador.
- b) Cuando se pague subsidio por incapacidad temporal.
- c) Cuando se otorgue indemnización global por incapacidad permanente.
- d) Cuando se otorgue pensión al trabajador o a sus beneficiarios y ayuda para gastos de funerales.
- e) Cuando se otorgue subsidio, indemnización global o pensión y ayuda para gastos de funerales con base en el salario que percibía el trabajador en el momento del siniestro, y, sea éste superior al declarado al Instituto por el patrón.

Desde el punto de vista de la situación del trabajador en re-

lación con el Instituto, en el momento de acontecer el siniestro, se pueden presentar los siguientes casos de aplicación de capitales constitutivos.

A.- Que el trabajador sea sujeto del Régimen del Seguro Social y no esté asegurado.

B.- Que el trabajador esté asegurado pero en grupo de salario inferior al que le corresponda.

Además de los dos casos anteriores por los cuales debe hacerse el cobro de capitales constitutivos, existe la situación de cuando a una persona, que no es sujeto del régimen del Seguro Social, el Instituto le ha otorgado servicios médicos para la atención de un accidente de trabajo. En este caso lo que se determina para su cobro, no constituye propiamente un capital constitutivo, y el Instituto no deberá proporcionar prestación alguna en dinero; las prestaciones en especie y en servicio que hubiere concedido deberán cuantificarse para cobrar su importe al patrón correspondiente y, si por alguna circunstancia, se hubiere concedido alguna prestación en dinero, su importe también deberá cobrarse al patrón. La determinación del carácter de no asegurable, deberá hacerla el propio Instituto, como resultado de la investigación que practique y determinará el costo de las prestaciones otorgadas y gastos administrativos, notificándolo al patrón.

En la situación A.- El patrón deberá cubrir al Instituto el costo de las prestaciones que se le hayan proporcionado al trabajador y/o a sus beneficiarios. Estas prestaciones pueden ser, atención médica, medicinas y aparatos de prótesis y ortopedia, subsidios, indemnización global, pensión o pensiones y ayuda para gastos de funerales que se otorgan al trabajador o a sus beneficiarios.

En la situación B.- Una vez que el Instituto compruebe el salario real de cotización del asegurado y registre la modificación, deberá otorgar conforme a dicho salario las prestaciones en dinero que correspondan y que pueden ser subsidios, indemnización global, pensiones y ayuda para gastos de funerales, al asegurado o a sus beneficiarios. El patrón deberá cubrir estas diferencias como Capitales Constitutivos entre las cantidades de las prestaciones correspondientes al salario registrado y el salario real debidamente comprobado.

En todos los casos será agregado lo correspondiente a gastos administrativos.

El artículo 8o. de la ley se señala como complemento de los artículos 4o y 6o ya mencionados, por lo que se refiere a los sujetos del Régimen del Seguro Social obligatorio y a la extensión del Régimen respectivamente, determinándose como sujetos del Régimen Obligatorio los miembros de las Sociedades Cooperativas de Producción, los de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y los de las Sociedades de Crédito Ejidal. Considerándose las mencionadas sociedades como patrones para los efectos de la ley.²⁷

Para el financiamiento de los ramos de enfermedades no profesionales y maternidad, y de invalidez, vejez cesantía y muerte, las sociedades cubrirán el 50% de las primas totales y el gobierno federal el otro 50%.

Los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios podrán asimismo quedar incluidos en el Seguro Social obligatorio por lo que se refiere a riesgos profesionales, enfermedades no

27.- *idem.* p.p. 7 y 8.

profesionales y maternidad e invalidez, vejez y muerte, a propuesta del Instituto y por decreto del Poder Ejecutivo Federal que determinará la fecha de implantación y las modalidades, las circunscripciones territoriales y las cuotas y contribuciones a cargo de los asegurados y del gobierno federal, siendo estas últimas no inferiores al 50% del total, en tratándose de ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas de no más de 10 hectáreas de riego o su equivalencia en otra clase de tierras.

El Poder Ejecutivo Federal podrá, a propuesta del Instituto basada en estadísticas financieras, económicas y sociales, extender el régimen del Seguro Social Obligatorio a las categorías de trabajadores independientes urbanos, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos que les fueren similares. En los decretos correspondientes deberán tomarse en cuenta las necesidades sociales y las particularidades económicas de esas categorías de asegurados, las bases para el cobro de primas y prestaciones en dinero y las condiciones especiales conforme a las cuales deban otorgarse otros tipos de prestaciones.

IV-3.- LOS SALARIOS

La base para determinar las cuotas que los trabajadores, patronos y el estado deben enterar al Instituto, es el monto de los salarios que perciben los primeros. Las cuotas son, en consecuencia variables, de acuerdo al monto de los mismos. E influye también el monto de los salarios en las prestaciones económicas que, en su caso deben recibir los trabajadores.

La ley señala, que para el efecto, se considera como salario lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, que a la sazón señala en su Art. 84, "el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo"²⁸.

La Ley del Seguro Social en su Art. 21 considera que si además del salario en dinero, el trabajador recibe habitación o alimentación se estima aumentado su salario en un 25%, y si recibe ambas en un 50%.²⁹

La ley en su Art. 26 libera de la obligación de pagar cuota, a los trabajadores que solamente perciben el salario mínimo e impone a los patronos la que correspondería pagar a aquellos³⁰ y por otra parte, fija una escala progresiva, basada en el monto de los salarios de acuerdo a la cual según sus percepciones los asegurados se consideran integrantes de cada uno de los siguientes grupos:³¹

- 28.- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo. 7a. edición. Editorial Porrúa. México 1971. p. 53.
- 29.- Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 14.
- 30.- idem. p. 16.
- 31.- idem. p. 14.

Grupos	Más de	Salario Diario	
		Promedio	Hasta
H	- - -	\$ 13.50	\$ 15.00
I	\$ 15.00	16.50	18.00
J	18.00	20.00	22.00
K	22.00	26.40	30.00
L	30.00	35.00	40.00
M	40.00	45.00	50.00
N	50.00	60.00	70.00
O	70.00	75.00	80.00
P	80.00	90.00	100.00
R	100.00	115.00	130.00
S	130.00	150.00	170.00
T	170.00	195.00	220.00
U	220.00	250.00	- - -

El salario de \$220.00 constituye una especie de tope. Pues las cuotas que han de cubrirse son iguales para todos los salarios superiores a esa cantidad y de la misma manera, las pensiones que cubrirá el Seguro Social a los trabajadores son iguales en todos los casos de salario superior a la cantidad mencionada. Al efecto los artículos 23 y 24 de la ley nos indican que en caso de que el asegurado preste sus servicios a varios patrones, se le clasificará para el disfrute de prestaciones en el grupo que corresponde a la suma de los salarios percibidos en los distintos empleos, agregándose que si alguno de estos salarios es mayor de \$220.00, solamente el patrón que cubre dicho salario estará obligado a pagar los aportes respectivos.³²

La fijación de un salario tope, se ha justificado diciendo que el Seguro Social protege a los trabajadores como una parte de la población económicamente débil y se les otorgan prestaciones para un nivel decoroso de vida, por lo que, cuando los salarios son altos, deja en libertad al trabajador pa-

ra contratar seguros adicionales, pero limita la carga de los empleadores y del estado, a una suma que se estima suficiente para un nivel decoroso de vida.³³

El seguro social desea otorgar una protección efectiva a los trabajadores, y para tal objeto, dispone el artículo 12 de la Ley, que "las pensiones y subsidios no son susceptibles de embargo judicial o administrativo"³⁴ de esta manera, la ayuda que presta el seguro social a los trabajadores o sus causahabientes, está sometida al régimen del salario, solución que se justifica en sí misma. Sin embargo, el mismo artículo 12, respondiendo a una idea sustentada por la doctrina y la jurisprudencia, admite el embargo de las pensiones y subsidios en los casos de obligaciones alimenticias, hasta el cincuenta por ciento del monto de dichas pensiones y subsidios.³⁵

A este respecto agrega el artículo 13, que en los casos en que el Instituto haga anticipos a cuenta de pensiones, está autorizado para descontar hasta un 30% de las cantidades que por este concepto corresponda entregar a los asegurados o beneficiarios, a fin de resarcirse de aquéllos.³⁶

- 33.- *Exposición de motivos de la Ley Original. Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1943.*
- 34.- *Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 10.*
- 35.- *Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo. 7a. edición. Editorial Porrúa. México 1971. p. 59.*
- 36.- *Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p.p. 10 y 11.*

IV-4.- SEGURO DE RIESGOS PROFESIONALES

Respecto al seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la ley considera en su artículo 35 como accidentes de trabajo:

a. Los que se realizan en las circunstancias y con las características que especifica la ley federal del trabajo.

b. Aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña su trabajo, o viceversa.³⁷

El artículo 474 de la ley federal de trabajo estipula:

Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.³⁸

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.

También en el caso de enfermedades profesionales la ley del seguro social adopta el criterio sustentado en la ley del trabajo que dice "Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios".³⁹ A-

37.- *idem.* p. 19.

38.- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo. 7a. edición. Editorial Porrúa. México 1971. p. 189.

39.- *idem.* p. 189.

demás de los padecimientos que están comprendidos en este artículo serán considerados en todo caso enfermedades de trabajo las consignadas en la tabla del artículo 513.⁴⁰

Por otra parte el artículo 515 de la misma ley faculta a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para realizar las investigaciones y estudios necesarios, pueda iniciar ante el Poder Legislativo la adecuación periódica de las tablas de enfermedades de trabajo y de valuación de incapacidades permanentes, al progreso de la medicina del trabajo.⁴¹

Las prestaciones a que tiene derecho el trabajador que haya sufrido un accidente de trabajo o que padece una enfermedad profesional son en especie y en dinero. Las primeras consisten en asistencia médica quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios.⁴² Para las prestaciones en dinero se toman en cuenta, tanto el riesgo realizado, como el salario del trabajador para establecer las prestaciones de esta índole a que tiene derecho.

El riesgo de trabajo realizado puede ocasionar incapacidad temporal, total permanente, parcial permanente o la muerte del trabajador.

En caso de incapacidad temporal derivada de algún riesgo profesional, el trabajador recibirá el 100% de su salario durante la inhabilitación, periodo que no excederá de 72 semanas, y si durante este tiempo no se declara la incapacidad permanente del trabajador.⁴³

40.- *idem.* p. 189.

41.- *idem.* p. 259.

42.- *Código de Seguro Social.* Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 20.

43.- *idem.* p. 20.

En caso de que el salario del trabajador sea mayor al grupo en que ha sido inscrito por el patrón, la diferencia estará a cargo de éste, y el Instituto, tan pronto compruebe el trabajador la diferencia, cubrirá el subsidio con base en el salario real.⁴⁴

La ley federal del trabajo define la incapacidad temporal como "la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilitan parcial o totalmente a un individuo para desempeñar su trabajo por algún tiempo".⁴⁵

El artículo 480 de la ley federal de trabajo nos dice que la incapacidad total permanente "es la pérdida absoluta de facultades o de aptitudes que imposibilitan a un individuo para poder desempeñar cualquier trabajo por todo el resto de su vida".⁴⁶

La clasificación de los salarios por grupos según el monto de los mismos, sirve de base para señalar el monto de las pensiones que a la realización del estado de incapacidad total permanente deberá recibir el asegurado conforme a la siguiente tabla:⁴⁷

SALARIO DIARIO				
Grupo	Más de	Promedio	Hasta	Pensión
H	-o-	\$ 13.50	\$ 15.00	\$ 303.75
I	\$ 15.00	16.50	18.00	371.25
J	18.00	20.00	22.00	450.00
K	22.00	26.40	30.00	594.00

44.- *idem.* p. 20.

45.- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo. 7a. edición. Editorial Porrúa. México 1971. p. 190.

46.- *idem.* p. 190.

47.- Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 21.

SALARIO DIARIO

Grupo	Más de	Promedio	Hasta	Pensión
L	30.00	35.00	40.00	700.00
M	40.00	45.00	50.00	900.00
N	50.00	60.00	70.00	1,200.00
O	70.00	75.00	80.00	1,500.00
P	80.00	90.00	100.00	1,800.00
R	100.00	115.00	130.00	2,300.00
S	130.00	150.00	170.00	3,000.00
T	170.00	195.00	220.00	3,900.00
U	220.00	250.00	- - -	5,000.00

En caso de incapacidad parcial permanente o sea la disminución de las facultades de un individuo por haber sufrido la pérdida o paralización de algún miembro, órgano o función del cuerpo el asegurado recibirá una pensión conforme a lo establecido en la tabla de valuación de incapacidades de la ley federal de trabajo y con base en el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad total permanente. El porcentaje de la incapacidad se fijará entre el mínimo y el máximo que establece la tabla de valuación y considerando además la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si ésta es absoluta para el ejercicio de la profesión, aún cuando quede habilitado para dedicarse a otra, o que simplemente hayan disminuido las aptitudes para el desempeño de la misma. Si la pensión resultare inferior a 50 pesos, se sustituirá su pago por una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que hubiera correspondido.⁴⁸

La pensión concedida por incapacidad, sea total o parcial tendrá el carácter provisional durante un período de 2 años de adaptación, durante el cual tanto el instituto como el trabajador incapacitado, podrán solicitar la revisión de la incapacidad con el objeto de modificar la cuantía de la pensión,

48.- *idem.* n. 21.

después de este período la pensión se considerará definitiva y la revisión sólo podrá hacerse una vez por año, salvo que existan pruebas de un cambio sustancial en las condiciones de la incapacidad.

El incapacitado estará obligado a someterse a los reconocimientos o exámenes médicos que ordene el Instituto y a los tratamientos que se le prescribieron.

En caso de fallecimiento del trabajador, a causa de accidente de trabajo o enfermedad profesional, las prestaciones serán por concepto de gastos de inhumación y por concepto de pensiones; para ayuda de gastos de funeral, a quien presente el acta de defunción y la cuenta de gastos de inhumación, se pagará el equivalente a dos meses del salario promedio del grupo de cotización correspondiente al asegurado. En ningún caso será inferior a \$1,000.00, ni excederá de la cantidad de \$9,000.00.⁴⁹

El porcentaje de las pensiones a que dá derecho la muerte del asegurado, se calcula tomando como base la pensión que hubiere recibido el trabajador en caso de incapacidad total permanente.

La viuda del asegurado tendrá derecho a una pensión equivalente al 36% de la que hubiera correspondido al trabajador por el concepto señalado; el viudo que hubiere dependido económicamente de la asegurada tendrá igual derecho.⁵⁰

Cada uno de los hijos, huérfanos de padre o de madre, menores de dieciséis años o mayores de esta edad si están incapacitados totalmente, tendrán derecho a pensión equivalente

49.- Idem. p. 21.

50.- Idem. p. 23.

al 20% de la que hubiera correspondido por incapacidad total permanente al asegurado en principio el derecho a esta pensión se extingue al cumplir los menores dieciséis años o al desaparecer la incapacidad sin embargo tal derecho puede prolongarse hasta los 25 años de edad, cuando el hijo no puede mantenerse por su propio trabajo a causa de enfermedad duradera, defecto físico o psíquico o cuando se encuentra estudiando. De acuerdo con las condiciones económicas familiares y personales del beneficiario y siempre que no esté sujeta a la obligación de asegurarse.

Si se tratare de huérfanos de padre y madre, tendrán derecho cada uno al 30% de la pensión que hubiese correspondido al asegurado por el concepto multicitado, siempre que se reúnan las condiciones que hemos señalado y este derecho se extingue de igual manera.⁵¹

A falta de esposa legítima, la concubina tendrá derecho a la pensión en los mismos términos de la primera, si el concubinato duró los cinco años anteriores a la muerte del trabajador o si se procrearon hijos, siempre que tanto el asegurado como la concubina hubiesen permanecido libres de matrimonio, si fuesen varias las concubinas ninguna tendrá derecho a pensión.

En caso de que no exista esposa legítima, hijos, ni concubina con derecho, se pensionará a los ascendientes que hubieran dependido económicamente del asegurado, con una pensión equivalente al 20% de la que le hubiera correspondido por incapacidad total permanente.⁵²

La viuda y la concubina tendrán derecho a la pensión mientras

51.- idem. p. 23.

52.- idem. p. 24.

no contraigan matrimonio o entren en concubinato, caso en el que solo tendrán derecho a recibir globalmente el equivalente a tres anualidades de la pensión.

El financiamiento de las prestaciones del seguro de riesgos profesionales es cubierto íntegramente por los patrones; las cuotas se fijan en proporción al monto de los salarios y a los riesgos de la empresa que quedará clasificada según el grado de riesgo y medidas de seguridad adoptadas;⁵³ los ingresos y egresos del seguro de riesgos profesionales se manejarán contablemente por separado a los que corresponden a los demás ramos del seguro.

Cada tres años el Consejo Técnico del Instituto promoverá la revisión de las clases y grados de riesgos pero si fuere autorizado por la asamblea general podrá promover la revisión en cualquier tiempo si fuese conveniente.⁵⁴

Señala el Art. 46 que el patrón que en cumplimiento de la Ley del Seguro Social haya asegurado contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a los trabajadores a su servicio, quedará relevado del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabilidad por riesgos profesionales establece la Ley Federal del Trabajo,⁵⁵ estableciendo en el siguiente artículo la salvedad de que en los casos en que se pruebe que el accidente fué producido intencionalmente por el patrón, por si o por medio de un tercero, o que incurrió en culpa grave o descuido dando causa al siniestro, el Instituto satisfará al asegurado las prestaciones en servicio, en dinero o en especie que la Ley establece, pero el patrón deberá restituir íntegramente al Instituto las ero-

53.- *idem.* Reglamento de Clasificación de las empresas. p. 268 artículo 11.

54.- *idem.* p. 266.

55.- Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 26.

gaciones que éste haya hecho.⁵⁶

No se considerarán accidentes del trabajo ni enfermedades profesionales los que ocurran encontrándose el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, o cuando el trabajador se ocasione deliberadamente una incapacidad, por sí solo o por medio de otra persona, o cuando el siniestro sea resultado de algún delito del que fuere responsable el asegurado, de un intento de suicidio o de una riña en que hubiere tomado parte. Cuando el riesgo realizado en las condiciones antes señaladas produzca como consecuencia la muerte del asegurado, los familiares de éste tendrán los derechos que otorga la Ley.⁵⁷

El Instituto ha creado un Comité Consultivo encargado de revisar los dictámenes formulados por la Institución en materia de colocación de empresas en clases y grados de riesgos y los que versen sobre el aumento o disminución de los grados ya asignados que tendrán la facultad de sugerir al Consejo Técnico lo que estimen pertinente.⁵⁸

Estará compuesto por un representante de cada uno de los destinatarios del servicio: estado, patrones, y trabajadores, los cuales serán designados por el Consejo Técnico a propuesta de los consejos que representen a dichos sectores y durarán en su ejercicio tres años pudiendo ser reelegidos.⁵⁹

56.- *idem.* p. 26.

57.- *idem.* p. 28.

58.- *idem.* n.p. 27 y 268.

59.- *idem.* Reglamento de Clasificación de las empresas. p. 268. artículo 60.

IV-5.- SEGURO DE ENFERMEDADES NO PROFESIONALES

En el caso de enfermedades no profesionales los asegurados tienen derecho a prestaciones en especie y en dinero, por concepto de subsidios y gastos de funeral; el seguro de las enfermedades mencionadas dá derecho a: asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria durante un período hasta de 52 semanas para la misma enfermedad; un subsidio en dinero cuando la enfermedad produce incapacidad, pagadero a partir del cuarto día hasta por un período de 52 semanas. Los plazos para tratamiento y subsidio pueden ser prorrogados hasta por 26 semanas más, cuando el asegurado continúa enfermo y si, según dictámen médico, puede recuperar la salud y la capacidad de trabajo, o si el abandono del tratamiento agrava la enfermedad u ocasiona la invalidez; se dispone también la posible internación en casas de reposo cuando sea necesario para restablecer la salud y capacidad de trabajo.⁶⁰

En el caso de enfermos ambulantes cuyo tratamiento curativo no les impida continuar en su trabajo y sigan cubriéndose las cuotas obrero-patronales correspondientes, el tiempo que dure el tratamiento no se computará en los mencionados plazos.

El asegurado que intencionalmente se haya provocado la enfermedad no tendrá derecho a los subsidios.

Para tener derecho a los subsidios en dinero, el trabajador deberá haber cubierto por lo menos seis cotizaciones semanales en los últimos nueve meses anteriores a la enfermedad, dispone asimismo, que estos subsidios se pagarán por períodos vencidos que no excederán de una semana y conforme a la

60.- Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p.p. 28 y 29.

siguiente tabla:⁶¹

Grupo	SALARIO DIARIO			Subsidio Diario
	Más de	Promedio	Hasta	
H	- - -	\$ 13.50	\$ 15.00	\$ 8.10
I	\$ 15.00	16.50	18.00	9.90
J	18.00	20.00	22.00	12.00
K	22.00	26.40	30.00	15.84
L	30.00	35.00	40.00	21.00
M	40.00	45.00	50.00	27.00
N	50.00	60.00	70.00	36.00
O	70.00	75.00	80.00	45.00
P	80.00	90.00	100.00	54.00
R	100.00	115.00	130.00	69.00
S	130.00	150.00	170.00	90.00
T	170.00	195.00	220.00	117.00
U	220.00	250.00	- - -	150.00

También tendrán derecho a la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, que sea necesaria, por un período de 52 semanas improrrogables:

a. La esposa del asegurado y a falta de ella, la concubina con derecho; en caso de ser varias las concubinas ninguna de ellas recibirá las prestaciones.

b. Los hijos menores de dieciséis años.

c. El padre y la madre, cuando vivan en el hogar del asegurado.

Los padres del asegurado fallecido, que hubieren convivido con él y asimismo dependido económicamente seguirán conservando el derecho.

d. Los pensionados por incapacidad total permanente o

61.- idem. p. 30.

parcial con un 50% de incapacidad a lo menos, y los pensionados por invalidez, vejez o muerte y sus familiares derechohabientes.⁶²

Para que los familiares antes mencionados tengan derecho a las prestaciones señaladas, deben reunir los requisitos siguientes:

- a. Que dependan económicamente del asegurado.
- b. Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones.
- c. Que los familiares no tengan por sí mismos derechos a prestaciones del Seguro Social.⁶³

Cuando el asegurado sea hospitalizado, el subsidio lo recibirán sus familiares y a falta de éstos el asegurado recibirá el 50% de dicho subsidio en dinero.⁶⁴

Se pierde el derecho a subsidio, cuando el enfermo no cumple con la orden del Instituto de someterse a hospitalización, o cuando interrumpe sin autorización el tratamiento a que esté sujeto.

Cuando el asegurado fallezca habiendo cubierto por lo menos doce cotizaciones semanales en los nueve meses anteriores al fallecimiento, se pagará a quien presente copia del acta de defunción y la cuenta de los gastos de entierro, un mes del salario promedio del grupo de cotizaciones correspondientes, esta prestación no será menor de \$ 1,000.00 o mayor de \$ 6,000.00.⁶⁵

62.- *idem.* p. 31.

63.- *idem.* p. 31.

64.- *idem.* p. 33.

65.- *idem.* p. 34.

En la misma forma se procederá en los casos de fallecimiento de los pensionados y la suma que pagará el Instituto será igual a un mes de pensión, prestación que asimismo no excederá de \$ 6,000.00 ni será inferior a \$ 1,000.00

V-6.- SEGURO DE MATERNIDAD

Referente al seguro de maternidad, la mujer asegurada tendrá derecho durante el embarazo, el alumbramiento y el pueriperio, a las prestaciones siguientes:

- a. Asistencia obstétrica a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo.
 - b. Un subsidio en dinero igual al ciento por ciento del salario promedio del grupo de salario de cotización de la trabajadora y que recibirá durante 42 días anteriores al parto y 42 días posteriores al mismo.
- Dicho subsidio se proporcionará siempre que la asegurada no esté recibiendo subsidio por concepto de enfermedad y que, durante los periodos mencionados, tampoco desempeñe ningún trabajo remunerado.
- c. Ayuda para lactancia (en especie) cuando, según dictámen médico, exista incapacidad física para amamantar al hijo. Esta ayuda se proporcionará a la madre, o a falta de ésta a la persona encargada de alimentar al niño, y
 - d. Una canastilla que se entregará al nacer el niño.

El goce del subsidio en dinero por parte de la asegurada, exige al patrón de la obligación del pago de salario íntegro señalada por la Ley Federal de Trabajo.⁶⁶

Para que la asegurada tenga derecho al subsidio en dinero, se requiere que haya cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales en los doce meses anteriores al parto.⁶⁷

66.- *idem.* p.p. 32 y 33.

67.- *idem.* p. 33.

La esposa del asegurado y la del pensionado o la concubina con derecho, tendrán derecho a las prestaciones señaladas.

Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, así como la constitución del fondo de reserva se obtendrá de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, obreros y el estado de acuerdo a la siguiente tabla:⁶⁸

Grupo	Salario Diario		Cuotas Semanales		
	Más de	Promedio	Hasta	Del Patrón	Del Trabajador
H	- - -	\$ 13.50	\$ 15.00	\$ 5.33	\$ 2.13
I	\$ 15.00	16.50	18.00	6.50	2.60
J	18.00	20.00	22.00	7.88	3.15
K	22.00	26.40	30.00	10.40	4.16
L	30.00	35.00	40.00	13.78	5.51
M	40.00	45.00	50.00	17.73	7.09
N	50.00	60.00	70.00	23.63	9.45
O	70.00	75.00	80.00	29.53	11.81
P	80.00	90.00	100.00	35.45	14.18
R	100.00	115.00	130.00	45.28	18.11
S	130.00	150.00	170.00	59.06	23.63
T	170.00	195.00	220.00	76.78	30.71
U	220.00	250.00	- - -	98.44	39.38

La contribución del estado para el financiamiento de estos ramos, será igual al 20% del total de las cuotas que corresponda pagar a los patrones.⁶⁹

Para que los pensionados y sus familiares tengan derecho a estos ramos, pagarán las cuotas tomando como base en lugar del salario, la cuantía de la pensión mensual calculada por día, esto es, dividiendo su monto entre treinta. La cuota

68.- *idem.* p.p. 34 y 35.

69.- *idem.* p.p. 34 y 35.

correspondiente al trabajador se descontará de la pensión mensual y el Instituto cubrirá la cuota patronal con cargo al seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, y en su caso, al de riesgos profesionales.

Oyendo la opinión de las agrupaciones patronales y obreras, el Instituto podrá, en vez de aplicar el sistema de grupos contenido en la tabla anterior, determinar las cuotas correspondientes sobre la base de porcentajes de salarios.⁷⁰

70.- idem. p. 36.

IV-7.- SEGURO DE INVALIDEZ

Respecto a los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte, en la exposición de motivos de la Ley, se indican que la finalidad de éstos, es la protección del trabajador en los casos de que por incapacidad general no originada por el riesgo profesional, pero cuyas consecuencias económicas o profesionales repercuten desfavorablemente en la familia trabajadora, el obrero ve reducidos sus ingresos y sus posibilidades de ocupación en el medio general de trabajo.⁷¹

La Ley del Seguro Social "considera inválido al asegurado que por enfermedad o accidentes no profesionales, por agotamiento de las fuerzas físicas o mentales o por defectos físicos o mentales, padezca una afección o se encuentren en un estado que se pueda estimar de naturaleza permanente, por el cual se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades, a su formación profesional u ocupación anterior, una remuneración superior al 50% de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga".⁷²

El derecho al seguro de invalidez nace al reunirse las condiciones siguientes:

a. Que el Instituto certifique el estado de invalidez, para lo cual el asegurado deberá sujetarse a las investigaciones de carácter médico social y económico que se estime pertinentes.

b. Que el estado de invalidez no sea consecuencia de un

71.- *Leyes, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969. p. 93.*

72.- *Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 38.*

acto intencional o delictuoso del asegurado, en cuyo caso, el Instituto podrá, según las circunstancias que medien, conceder el total o una parte de la pensión que resulte, a los familiares que tuviesen derecho a las prestaciones que se conceden en el seguro de muerte, y la pensión se les cubrirá mientras dure la invalidez del asegurado.

c. Que la invalidez no sea anterior al aseguramiento, o sobrevenga después de haber justificado el pago de 150 semanas de cotización.

Las pensiones anuales de invalidez se compondrán de una cuantía básica y aumentos computados de acuerdo con el número de cotizaciones semanales que se justifican haber pagado al Instituto, por el asegurado, con posterioridad a las primeras quinientas semanas de cotización.

La cuantía básica y los aumentos serán calculados conforme a la tabla siguiente; considerándose como salario diario el promedio correspondiente a las últimas docientascincuenta semanas de cotización o las últimas semanas, cualquiera que sea su número si éste resulta inferior a doscientascincuenta: ⁷³

Grupo	Salario Diario			Cuantía básica anual	Aumento por semana de cotización
	Más de	Promedio	Hasta		
H	- - -	\$ 13.50	\$ 15.00	\$ 1,670.76	\$ 0.945
I	\$ 15.00	16.50	18.00	2,042.04	1.155
J	18.00	20.00	22.00	2,475.20	1.400
K	22.00	26.40	30.00	3,267.26	1.848
L	30.00	35.00	40.00	4,331.60	2.450
M	40.00	45.00	50.00	5,569.20	3.150

73.- idem. p.p. 39 y 40.

Grupo	Salario Diario			Cuantía básica Anual	Aumento por semana de cotización
	Más de	Promedio	Hasta		
N	\$ 50.00	\$ 60.00	\$ 70.00	\$ 7,425.60	\$ 4.200
O	70.00	75.00	80.00	9,282.00	5.250
P	80.00	90.00	100.00	11,138.40	6.300
R	100.00	115.00	130.00	14,232.40	8.050
S	130.00	150.00	170.00	18,564.00	10.500
T	170.00	195.00	220.00	24,133.20	13.650
U	220.00	250.00	- - -	30,940.00	17.500

En ningún caso una pensión de invalidez podrá ser inferior a \$ 450.00 mensuales.

El Instituto deberá conceder un aumento hasta del 20% de la pensión de invalidez que corresponda cuando el estado físico del pensionado, requiera ineludiblemente que lo asista otra persona de manera permanente o continua.

El pago de la pensión de invalidez, se suspenderá durante el tiempo que el asegurado desempeñe un trabajo comprendido en el régimen del seguro social siempre y cuando, su salario sea igual o mayor al que percibía al pensionarse.⁷⁴

En el caso de que la suma de la pensión y el nuevo salario sea mayor al último que tuvo el pensionado, la pensión se disminuirá en la cuantía necesaria para igualar éste. Si la suma de ambos conceptos resulta inferior no regirá la suspensión.

Cuando un asegurado o un inválido se niega a someterse a los exámenes previos y las atenciones de medicina preventiva, o hubiese abandonado éstas antes de su terminación puede ser sancionado, con la suspensión del pago de subsidios o de la

74.- idem. p.p. 41 y 42.

mensualidad de la pensión de invalidez, además de las otras sanciones que le fueran aplicadas.

La suspensión en el goce del subsidio en dinero o la del pago de la mensualidad de la pensión, persistirá mientras el asegurado o pensionado no cumpla con las disposiciones y ordenamientos correspondientes. El goce de estas prestaciones se reanudará desde que se modifique la conducta del asegurado o pensionado a este respecto, sin que haya lugar al reintegro de las prestaciones por el tiempo que duró la suspensión.

El derecho al goce de la pensión de invalidez, comenzará desde el día que se produzca el siniestro, o si no puede determinarse, desde la fecha de la presentación de la solicitud para obtener la pensión.

Al pensionado que hubiese gozado de la pensión de invalidez y reintegrarse al régimen del seguro social obligatorio se le reconocerá el tiempo anterior cubierto por sus cotizaciones.⁷⁵

Esta disposición queda sin efecto si el pensionado recibe pensión subsidiaria de bajo salario en los términos señalados en los renglones anteriores.

75.- idem. p.p. 41 y 42.

IV-3.- SEGURO DE VEJEZ

El objeto del seguro de vejez es proporcionar a los obreros que han dejado sus energías en el trabajo, los medios de atención a su subsistencia, cuando por su avanzada edad no pueden obtener un salario.⁷⁶

Tendrá derecho a recibir la pensión de vejez sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, el asegurado que habiendo cumplido 65 años de edad, justifique al Instituto el pago de un mínimo de 500 semanas cotizadas.⁷⁷

El asegurado que habiendo cumplido 60 años de edad, justifique el pago de 500 semanas, y no gane más de la mitad de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de su mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga, tendrá derecho a recibir la pensión de vejez que le corresponda, siempre y cuando no esté recibiendo una renta de invalidez.⁷⁸

Las pensiones anuales de vejez se compondrán de una cuantía básica y aumentos computados de acuerdo con el número de cotizaciones semanales que se justifiquen haber pagado al Instituto, por el asegurado, con posterioridad a las primeras 500 semanas de cotización. La cuantía básica y los aumentos son calculados conforme a la tabla señalada para el seguro de invalidez, considerándose como salario promedio, el correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización.⁷⁹

Después de que el asegurado alcance los 65 años y justifique

- 76.- *Leyes, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969. p. 94.*
- 77.- *Código del Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 39.*
- 78.- *idem. p. 39.*
- 79.- *idem. p. 40.*

al Instituto el pago de 500 cotizaciones semanales podrá diferir su pensión de vejez y en ese caso, los aumentos adquiridos por las semanas posteriores de cotización se incrementará en un 200% sobre las cuantías fijadas para los aumentos según la tabla.

Si el asegurado a la fecha en que alcance la edad de 65 años, ha cotizado un tiempo superior a 500 semanas, solo se incrementarán en un 200% las semanas posteriores a la fecha en que cumpla con la edad señalada.

En ningún caso la pensión de vejez podrá ser inferior a \$450.00 mensuales.

El instituto deberá conceder un aumento hasta del 20% de la pensión que corresponda al asegurado cuando su estado físico requiera ineludiblemente que lo asista otra persona de manera permanente o *continua*.⁸⁰

El pago de la pensión de vejez se suspenderá durante el tiempo que el asegurado desempeñe un trabajo comprendido en el régimen del Seguro Social siempre y cuando su salario sea igual o mayor al que percibía al pensionarse.

En el caso de que la suma de la pensión y el nuevo salario sea mayor al último que tuvo el pensionado, la pensión se disminuirá en la cuantía necesaria para igualar éste. Si la suma de ambos conceptos resulta inferior no retirará la pensión.⁸¹

El derecho al goce de la pensión de vejez comenzará desde el día en que el asegurado cumpla con los requisitos que han sido señalados, y en el caso de la pensión de vejez diferida desde la fecha de la presentación de la solicitud del asegurado o desde el día en que fué dado de baja de su trabajo.

80.- *idem.* p.p. 40 y 41.

81.- *idem.* p.p. 41 y 41.

Al pensionado que hubiere gozado de la pensión de vejez y reintegrarse al régimen del Seguro Social obligatorio, se le reconocerá el tiempo anterior cubierto por sus cotizaciones pero no le serán incrementadas al 200% las semanas posteriores de cotización.

Este reconocimiento queda sin efecto si el asegurado recibe pensión subsidiaria de bajo salario en los términos señalados en los renglones anteriores.

IV-9.- SEGURO DE CESANTIA

En consideración a que el trabajador en edad avanzada, reducida su potencialidad de trabajo, se ve colocado en una situación de inferioridad para conseguir empleo respecto a sus semejantes, se incluyó en la Ley la cobertura de este riesgo en edad avanzada, o sea que en ese renglón nuestra legislación cubre solo una mínima parte de dicha contingencia.⁸²

Tendrá derecho a la pensión de cesantía el asegurado que habiendo cumplido 60 años de edad, tenga en su haber 500 semanas de cotización previa, y quede privado de trabajos remunerados. No tendrá obligación de probar que sufre invalidez y recibirá la pensión de vejez con tarifa reducida.⁸³

El monto de esta pensión será determinado de acuerdo al salario promedio correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización, con la modalidad que se señalará en el reglamento respectivo, referente a la tarifa reducida⁸⁴ y se calculará con base en la tabla de pensiones de invalidez y vejez.

El pago de la pensión de cesantía se suspenderá durante el tiempo que el asegurado desempeñe un trabajo comprendido en el régimen de seguridad social, siempre y cuando su salario sea igual o mayor al que percibía al pensionarse.

En el caso de que la suma de la pensión y el nuevo salario sea mayor al último que tuvo el pensionado, la pensión se disminuirá en la cuantía necesaria para igualar éste. Si la suma de ambos conceptos resulta inferior no requerirá la suspensión.

82.- *Leyes, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969. p. 94.*

83.- *Código del Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p. 39.*

84.- *idem. Reglamento del artículo 72 de la Ley del Seguro Social p.p. 353 a 357.*

En ningún caso la pensión de cesantía podrá ser inferior a \$450.00 mensuales. El instituto deberá conceder un aumento del 20% de la pensión que corresponda cuando el estado físico del pensionado requiera ineludiblemente que lo asista otra persona de manera permanente o continua.

El derecho al goce de la pensión de cesantía comenzará desde el día en que el asegurado cumpla con los requisitos establecidos.

Si el pensionado reingresa al régimen de seguro social obligatorio se le reconocerán el tiempo anterior cubierto por sus cotizaciones. Esta disposición queda sin efecto si el pensionado recibe pensión subsidiaria de bajo salario en los términos señalados en los renglones anteriores.

Por decreto presidencial, en ejercicio de la facultad constitucional relativa a la expedición de reglamentos, se señala en el artículo 4o. del reglamento respectivo, que la concesión de la pensión de vejez con tarifa reducida, excluye la posibilidad de lograr posteriormente pensiones normales de invalidez o de vejez.⁸⁵

Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de invalidez, de vejez de cesantía y de muerte así como para la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los obreros y de la contribución que corresponde al estado, conforme a la tabla siguiente:⁸⁶

85.- Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p.p. 350 y 351.

86.- *idem.* p. 49.

Grupo	Salario Diario			Cuotas Semanales del	
	Más de	Promedio	Hasta	del Patrón	del Trabajador
H	- - -	\$ 13.50	\$ 15.00	\$ 3.55	\$ 1.42
I	\$ 15.00	16.50	18.00	4.33	1.73
J	18.00	20.00	22.00	5.25	2.10
K	22.00	26.40	30.00	6.93	2.77
L	30.00	35.00	40.00	9.20	3.68
M	40.00	45.00	50.00	11.83	4.73
N	50.00	60.00	70.00	15.75	6.30
O	70.00	75.00	80.00	19.70	7.88
P	80.00	90.00	100.00	23.63	9.45
R	100.00	115.00	130.00	30.19	12.03
S	130.00	150.00	170.00	39.38	15.75
T	170.00	195.00	220.00	51.19	20.48
U	220.00	250.00	- - -	65.63	26.25

La contribución del estado para estos ramos de seguro, será igual al 20% del total de las cuotas que correspondan pagar a los patrones.

Oyendo la opinión de las agrupaciones patronales y obreras, el Instituto podrá, en vez de aplicar el sistema de grupos contenidos en la tabla anterior, determinar las cuotas correspondientes sobre la base de porcentaje de salarios.⁸⁷

87.- idem. p.p. 49 y 50.

IV-10.- ASIGNACIONES FAMILIARES

Cada hijo del pensionado por invalidez o vejez, tendrá derecho a una asignación familiar equivalente al 10% de la cuantía de la pensión de invalidez o vejez que disfrute el asegurado.

En ningún caso la suma de la pensión de invalidez o vejez y el importe de la, o de las asignaciones familiares que en su caso correspondan, excederá del 85% del salario promedio que sirvió de base para fijar la cuantía de la pensión.

La asignación familiar se entregará a la persona o institución que tenga a su cargo directo a los beneficiarios de la prestación; el pago de esta cesará con la muerte del hijo, cuando éste cumpla los dieciséis años de edad o los veinticinco en su caso, o con la muerte del pensionado que generará el derecho a la pensión de orfandad. El beneficiario de la asignación no deberá por sí mismo ser sujeto del Régimen de Seguro Social Obligatorio.⁸⁸

88.- idem. p. 41.

IV-11.- VIUDEZ Y ORFANDAD

Se otorgará pensión de viudez a la esposa del asegurado fallecido que disfrutaba de una pensión de invalidez, de vejez o cesantía o que al fallecer hubiere justificado el pago al Instituto de un mínimo de 150 cotizaciones semanales a falta de esposa, la concubina recibirá la pensión. La misma prestación corresponde al viudo que estuviese totalmente incapacitado y hubiere dependido económicamente de la trabajadora asegurada que sufrió la contingencia.⁸⁹

El monto de la pensión de viudez será igual al 50% de la pensión de invalidez, de vejez o de cesantía que el asegurado fallecido disfrutaba, o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.⁹⁰

El derecho al goce de la pensión de viudez comenzará desde el día del fallecimiento del asegurado y cesará con la muerte del beneficiario o cuando la viuda o concubina contrajeran matrimonio o entraran en concubinato, en cuyo caso recibirá una suma global equivalente a tres anualidades de la cuantía de la pensión que gozaba cesando el derecho a la prestación.

La viuda no tendrá derecho a la pensión en los siguientes casos:

- a. Cuando la muerte del asegurado acaeciere antes de cumplir seis meses de matrimonio;
- b. Cuando hubiere contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los 55 años de edad, a menos que a la fecha de la muerte hayan transcurrido dos años desde la celebración del enlace; y

89.- idem. p. 43.

90.- idem. p. 44.

c. Cuando al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía, a menos de que a la fecha de la muerte hayan transcurrido dos años desde la celebración del matrimonio.

Estas limitaciones quedarán sin efecto cuando al morir el asegurado, la viuda compruebe haber tenido hijos con él.⁹¹

La viuda que por su estado físico requiera ineludiblemente que le asista otra persona de manera permanente y continua, recibirá un aumento hasta del 20% de la pensión que disfrute.

Respecto a la pensión de orfandad indica la ley que tendrán derecho a recibirla cada uno de los hijos menores de 16 años cuando mueran el padre o la madre de asegurados, si éstos disfrutaban de pensión de invalidez de vejez o de cesantía o cuando, al fallecer hubieran justificado el pago al Instituto de un mínimo de 150 cotizaciones semanales. El Instituto puede prorrogar la pensión de orfandad, después de alcanzar el huérfano la edad de 16 años y hasta por una edad no mayor de 25:

a. Si el hijo no puede mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera, defecto físico o psíquico.

b. Si el hijo se encuentra estudiando en establecimiento público reconocido por el Estado, tomando en consideración las condiciones económicas familiares y personales del beneficiario siempre y cuando también, no sea sujeta por sí mismo del régimen del seguro social obligatorio.⁹²

El monto de la pensión del huérfano de padre o madre será igual al 20% de la pensión que el asegurado disfrutaba al falle-

91.- *idem.* p. 44.

92.- *idem.* p. 44.

cer, o de la que le hubiere correspondido realizado el estado de invalidez. Si el huérfano lo fuere de padre y madre, se le otorgará en las mismas condiciones una pensión igual al 30%.⁹³

El derecho al goce de la pensión de orfandad, comenzará desde el día del fallecimiento del asegurado y cesará por las causas señaladas anteriormente. Junto con la última mensualidad se otorgará al huérfano una cuantía equivalente a tres mensualidades.

Si no existiere viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión, se pensionará a los padres que dependieren del asegurado fallecido, con una cantidad igual al 20% de la pensión que el asegurado estuviere gozando al fallecer o de la que le hubiere correspondido realizado el estado de invalidez.

El total de las pensiones atribuidas a la viuda o concubina y a los huérfanos de un asegurado fallecido, no deberá exceder del monto de la pensión que disfrutaba el asegurado o de la que le hubiere correspondido. En caso de que ese total excediera, se reducirán proporcionalmente cada una de las pensiones.

IV-12.- AYUDA PARA EL MATRIMONIO

El asegurado que contraiga matrimonio, tiene derecho a recibir una ayuda para los gastos del mismo, siempre que reúna los siguientes requisitos:

- a. Que tenga reconocido el pago de un mínimo de 150 semanas de cotización en la rama de invalidez, vejez y muerte, en la fecha del matrimonio.
- b. Que compruebe con documentos fehacientes, la muerte de la persona que registró como esposa en el aviso de inscripción, o que en su caso, exhiba el acta de divorcio de aquélla.
- c. Que la cónyuge no haya sido registrada en el aviso de inscripción como esposa, antes de la fecha del nuevo matrimonio.

Esta prestación se otorgará por una sola vez y su cuantía será igual al 30% de la anualidad de la pensión de invalidez a que tuviere derecho el contrayente en la fecha del matrimonio, sin que pueda exceder de la cantidad de \$6,000.00. La cuantía mínima establecida para la pensión de invalidez, no surtirá efectos para los fines de cálculo de la cuantía de la ayuda para matrimonio.⁹⁴

El solicitante que suministre datos falsos, pierde su derecho a la ayuda para matrimonio.

94.- Idem. p. 47.

IV-13.- DE LA CONTINUACION VOLUNTARIA EN EL SEGURO OBLIGATORIO

El asegurado con más de 100 cotizaciones semanales cubiertas en el seguro obligatorio, al ser dado de baja puede continuar voluntariamente sus seguros conjuntos de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez y muerte o únicamente estos últimos, cubriendo a su elección, las cuotas obrero patronales correspondientes al grupo de salario al que pertenecía en el momento de la baja o las del grupo inmediato inferior, siempre que tenga su domicilio en las circunscripciones en donde esté implantado el régimen del Seguro Obligatorio, a menos que elija continuar solamente en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, en cuyo caso podrá residir en cualquier lugar de la República Mexicana.⁹⁵

El derecho a la continuación voluntaria del Seguro Obligatorio se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito presentada dentro de un plazo de 12 meses, contados a partir de la fecha de la baja o en el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad por cambio de domicilio a una circunscripción en donde no esté implantado el régimen del Seguro Social Obligatorio.

El derecho a lo señalado termina:

- a. Por reintegro al régimen del Seguro Obligatorio.
- b. Por declaración expresa firmada por el asegurado.
- c. Si deja de pagar las cuotas obrero patronales durante un lapso de cuatro meses.⁹⁶

95.- *idem.* p. 50.

96.- *idem.* p. 51.

IV-14.- CONSERVACION DE DERECHOS

Los asegurados que al dejar de estar sujetos al régimen del seguro social obligatorio, no se acojan a la continuación voluntaria del mismo, conservarán los derechos que tuvieren adquiridos a pensiones en la rama de invalidez vejez y muerte, por un período igual a la quinta parte del tiempo cubierto por sus cotizaciones. Este tiempo de protección no será menor de 12 meses ni excederá de tres años. Las disposiciones de este precepto rigen también para el caso de terminación de la continuación voluntaria del seguro obligatorio.⁹⁷

El asegurado que quede privado de trabajos remunerados, pero que haya cubierto inmediatamente antes de esta contingencia un mínimo de ocho cotizaciones semanales ininterrumpidas, conservarán durante las primeras 8 semanas posteriores a la desocupación, el derecho a percibir las prestaciones correspondientes al seguro de enfermedades no profesionales y maternidad. Del mismo derecho disfrutarán sus beneficiarios.

El asegurado que haya dejado de pertenecer al seguro obligatorio, conservará sus derechos a la ayuda para el matrimonio durante 90 días contados a partir de la fecha de la comunicación del aviso de su baja.⁹⁸

Los asegurados que al dejar de estar sujetos al régimen del seguro social obligatorio no se acojan a la continuación voluntaria del mismo, conservarán los derechos que tuvieren adquiridos a pensiones en la rama de invalidez, vejez y muerte por un período igual a la quinta parte del tiempo cubierto por sus cotizaciones, el cual no excederá de tres años ni será inferior a doce meses. Las disposiciones de este artículo también para el caso de terminación de la continuación voluntaria del seguro obligatorio.⁹⁹

97.- idem. p. 48.

98.- idem. p. 48.

99.- idem. p. 49.

IV-15.- DEL SEGURO FACULTATIVO Y DE LOS SEGUROS ADICIONALES

El Instituto podrá contratar individual o colectivamente, seguros facultativos que comprenden uno o más de los ramos de riesgos profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte, y cesantía en edad avanzada, con los profesionistas libres, trabajadores independientes, trabajadores de empresas de tipo familiar a domicilio y domésticos, temporales y eventuales, trabajadores asalariados del campo en las circunscripciones territoriales en donde ya esté establecido el seguro para los trabajadores asalariados, urbanos pero no el de éstos, artesanos y todos aquellos que les fueren similares.¹⁰⁰

Asimismo podrá colectivamente con los ejidatarios y los miembros de las comunidades agrarias que no estuvieren sujetos al seguro obligatorio, seguros facultativos en las ramas de riesgos profesionales, enfermedades generales y maternidad e invalidez, vejez y muerte.¹⁰¹

Los seguros facultativos se sujetarán a condiciones y tarifas especiales que tendrán como base los resultados del examen médico del solicitante, las características del riesgo que signifique y las prestaciones que se convengan. Las tarifas incluirán el recargo necesario para cubrir los gastos de administración propios de este seguro así como el por ciento correspondiente de los gastos generales del Instituto.¹⁰²

El examen médico no será exigible, tratándose de los ejidatarios, y que a juicio del Instituto, también se podrá dispensar cuando se trate de seguros de grupo.¹⁰³

100.- *idem.* p. 52.

101.- *idem.* p. 51.

102.- *idem.* p. 52.

103.- *idem.* p. 52.

El seguro adicional proporciona a sus afiliados prestaciones superiores o les permite asegurarse bajo condiciones más favorables que las fijadas en el seguro obligatorio. Podrán contratarlo los trabajadores comprendidos en el seguro obligatorio y aquellos, que una vez terminada la obligación conserven el seguro voluntariamente.

Pueden ser también contratados por el patrón en beneficio de sus trabajadores, individual o colectivamente, o por un grupo de asegurados, mediante pagos de prima única o de primas periódicas mensuales o anuales según las tarifas y condiciones especiales que se convengan. Estas tarifas se reducirán en un 50% cuando se traten de prestaciones médicas a los hijos de asegurados mayores de 16 años y menores de 18 y la diferencia de la tarifa se cubrirá con cargo al fondo del régimen del seguro social obligatorio.¹⁰⁴

Si se trata del seguro adicional de un grupo de asegurados, el Instituto puede contratar con independencia de la edad o estado civil y familiar de cada uno de los trabajadores en la forma que fije el reglamento respectivo.

Los seguros adicionales y facultativos se organizarán en sección especial, con contabilidad y administración de fondos separada de la correspondiente a los seguros obligatorios y el Instituto elaborará un balance actuarial correspondiente a estos ramos, en los mismos términos y plazos que se realice el de los seguros obligatorios, y en caso de existir superávit, se utilizará en la creación de un fondo de reserva hasta el límite que señalará el reglamento respectivo o una vez constituido éste, se aprovechará en mejorar las prestaciones que se otorguen conforme lo decida el consejo técnico. De existir déficit será cubierto por el fondo de reserva y si éste no bastare se aumentarán las primas o reducirán los beneficios o se conciliarán ambas medidas.¹⁰⁵

104.- *idem.* p.p. 52 y 53.

105.- *idem.* p. 53.

IV-16.- ADMINISTRACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL
SEGURO SOCIAL

La realización de los fines del seguro social está encomendada al Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo público descentralizado.¹⁰⁶

El desarrollo y cumplimiento de los servicios públicos compete al Estado, pero éste puede actuar en dos formas principales, por medio de órganos centralizados o mediante organismos descentralizados. "el carácter que se puede señalar como fundamental de la descentralización (el cual le distingue de la centralización) es el de que los funcionarios y empleados que lo integran no están sujetos a los poderes que implica la relación jerárquica". Si se quisiera expresar esta diferencia en una fórmula, la cual, naturalmente, no tiene un rigor absoluto, diríamos que, en la descentralización los funcionarios y empleados que la integran actúan autónomamente la voluntad de la ley, en tanto en la centralización actúa la voluntad de la ley por mediación del Estado. La Ley creó una institución de servicio público descentralizado, a la que dió el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social.¹⁰⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el Instituto Mexicano del Seguro Social era un organismo descentralizado y que, en consecuencia, no tenía el carácter de autoridad.¹⁰⁸

"De acuerdo con los artículos primero y quinto¹⁰⁹ de la Ley del

106.- *idem.* p. 2.

107.- *Leyes, Reglamentos e Instructivos.* Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969. p. 100.

108.- Acuerdo 8978 del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. 2 de agosto de 1949.

109.- Reformado, quedando en su lugar el 20. de la propia Ley.

Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene carácter de autoridad, sino que su naturaleza es análoga a la de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, de la Universidad Nacional Autónoma de México y de todas las demás instituciones que tienen a su cargo servicios públicos descentralizados, por lo cual el amparo es improcedente cuando en él se reclaman actos del mencionado instituto".

Sin embargo, la reforma del artículo 135 de la Ley introdujo una importante modalidad: En su versión original, decía el precepto que "el título donde conste la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo"; y en la reforma se previno que el crédito a favor del Instituto tendrá el carácter de fiscal y que para su cobro se seguirá el procedimiento que señala el Código Fiscal de la Federación. La Suprema Corte de Justicia asignó una naturaleza doble al Instituto.¹¹⁰

Con anterioridad a la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social carecía del carácter de autoridad en todos los casos, pero a partir de dicha reforma asumió el carácter de organismo fiscal autónomo y, por ende, de autoridad, cuando actúa dentro de los términos de la citada reforma, o sea, cuando hace la determinación de créditos a su favor, por concepto de cuotas, o bien cuando de las bases para su liquidación y los fija en cantidad líquida. Más con posterioridad a la reforma de que se trata, el Instituto mencionado carece del carácter de autoridad cuando realiza cualquier otro acto comprendido dentro de las prevenciones del nuevo texto reformado, tal como ocurre cuando pronuncia resolución que confirma la dictada por el departamento jurídico del referido Instituto, que nie-

110.- *Diario Oficial de la Federación.* 28 febrero de 1949.

ga la aclaración pedida por los intereses para que se declare que al dejar de ser exigibles una o varias de las pensiones reconocidas a los deudos de un trabajador asegurado que falleció a consecuencia de un accidente profesional, se cambie proporcionalmente el monto de las demás pensiones".¹¹¹

El Instituto del Seguro Social tiene por misión prestar el servicio público de los seguros sociales, pero para poder cumplir esta finalidad tiene que desarrollar diversas actividades, principalmente la organización de los mismos seguros sociales y la administración de los bienes destinados a su finalidad suprema. El artículo 107 de la Ley señala las funciones principales del Instituto:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá como funciones principales: I) Administrar las diversas ramas del seguro social; II) Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto; III) Satisfacer las prestaciones que se establecen en la Ley; IV) Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de la Ley; V) Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; VI) Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales; VII) Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo, y escuelas de adaptación sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza; VIII) Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas. IX) Difundir conocimientos y prácticas de previsión social. X) Expedir sus reglamentos interiores, y XI) Las demás que le atribu-

111.- Acuerdo del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social No. 5245 de 22 de febrero de 1950.

yen esta Ley y sus reclamentos.¹¹²

El Instituto Mexicano del Seguro Social es una persona jurídica y,¹¹³ como tal, actúa por conducto de sus órganos. Estos son, de conformidad con el artículo 109 de la Ley la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Director General.¹¹⁴

La Asamblea General es la Autoridad Suprema del Instituto y se integra con treinta miembros, designados, según el artículo 110 de la Ley, diez por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones de trabajadores. Según la reforma de 28 de febrero de 1949, duran en su encargo seis años y pueden ser reelectos. El Ejecutivo Federal, por mandato del artículo III de la Ley, debe fijar las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patronos que hayan de intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General y para calificar la elección. La Asamblea General debe reunirse, ordinariamente, una vez al año, y extraordinariamente, cuando sea necesario. El artículo 116 de la Ley fija las funciones de la Asamblea General: a) Discutir anualmente para su aprobación o modificación, el estado de ingresos y egresos, la memoria, el plan de labores y el informe de la Comisión de Vigilancia; y cada tres años, se discutirán los balances actuarial y contable que presente el Consejo Técnico; b) Periódicamente -cuando menos cada tres años- debe examinarse la suficiencia de los recursos para los distintos ramos del seguro.¹¹⁵

La organización de la Asamblea General responde a los princi-

112.- Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p.p. 54 y 55.

113.- *idem.* p. 2.

114.- *idem.* p. 55.

115.- *idem.* p.p. 55 a 57.

pios fundamentales del seguro social; es una organización tripartita, en la que están igualmente representados los factores que contribuyen al sostenimiento de la institución.¹¹⁶

El Consejo Técnico es el Órgano administrativo del Instituto. El artículo 112 de la Ley dice que el Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto; estará formado por doce miembros; el Director General será uno de los representantes del Estado y siempre presidirá el consejo. Los miembros del Consejo se designan por la Asamblea General, debiendo proponer, cada uno de los sectores que integran la Asamblea General, miembros propietarios y suplentes para cada plaza de consejero. Duran en su encargo 6 años y pueden ser reelectos. Finalmente, la propia Asamblea General puede remover a los consejeros, a petición del sector que los hubiere propuesto o por causas justificadas.¹¹⁷ Las funciones del Consejo Técnico están señaladas en el artículo 117 de la Ley:

"El Consejo Técnico tendrá las siguientes funciones: I) Decidir sobre toda clase de inversiones de los fondos del Instituto, con estricta sujeción a lo prevenido en esta Ley y sus Reglamentos. II) Resolver sobre todas las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General. III) Establecer o clausurar, como dependencia directa del Instituto, Cajas Regionales o Locales. IV) Convocar a Asamblea General ordinaria y extraordinaria. V) Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de egresos y el plan de trabajos que elabore la Dirección General. VI) Expedir los Reglamentos Interiores que menciona la fracción IX del artículo 107 de esta Ley, VII)

116.- *Leyes, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969. p. 101.*

117.- *Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971. p.p. 55 y 56.*

Conceder, rechazar y modificar pensiones; VIII) Nombrar y remover a los Subdirectores, Jefes de Departamento y Delegados Regionales, Estatales y Locales en los términos de la fracción VI del artículo 120 de esta Ley, y, IX) Las demás que señalen esta Ley y sus reglamentos.¹¹⁸

La Comisión de Vigilancia es designada por la Asamblea y se compone de 6 miembros, designados en forma análoga a la que mencionamos para la elección de Consejo Técnico. La duración del cargo es de seis años y no pueden ser reelectos. Su revocación se rige por los mismos principios que encontramos para el Consejo Técnico.¹¹⁹ Sus atribuciones se encuentran en el artículo 118 de la Ley:

"La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones: I) Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos. II) Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto. III) Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social. IV) En casos graves y bajo su responsabilidad citar a Asamblea General extraordinaria".¹²⁰

Conforme al artículo 114 de la Ley, la designación del Director General corresponde al Presidente de la República, solución necesaria, atenta la dificultad de su nombramiento, si se encomendara a la Asamblea General. Debe ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y capacidad técnica y sólo puede ser destituido por el Presidente de la República por causas graves y mediante una investigación en que se oiga su

118.- idem. p. 58.

119.- idem. p. 56.

120.- idem. p. 59.

defensa.¹²¹ Es el representante del Instituto ante las Autoridades Administrativas y Judiciales y sus funciones están previstas en el artículo 120 de la Ley:

"Son funciones del Director General: I) Presidir las sesiones del Consejo Técnico y de la Asamblea General. II) Ejecutar los acuerdos del propio Consejo. III) Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante las autoridades administrativas y judiciales con las facultades que le delegue el Consejo, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento IV) Presentar anualmente al Consejo el estado de ingresos y egresos, la memoria del ejercicio fenecido y el plan de trabajo para el siguiente. V) Presentar cada tres años al Congreso Técnico el balance actuarial y el contable. VI) Nombrar y remover, de acuerdo con el Reglamento de esta Ley, a los empleados subalternos y proponer al Consejo la designación o destitución de los subdirectores, Jefes del Departamento y Administradores de las Cajas Regionales y Locales. VII) Las demás que señalen las disposiciones reglamentarias.¹²²

El artículo 121 de la Ley otorgó al Director General una importante facultad y es vetar las resoluciones del Consejo Técnico en los casos que fije el Reglamento, de manera que pertenece al Presidente de la República demarcar el alcance de esta facultad. El efecto del veto es suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.¹²³

121.- idem. p. 57.

122.- idem. p.p. 50 y 60.

123.- idem. p. 60.

BIBLIOGRAFIA AL CAPITULO IV

- Sánchez Vargas, Gustavo. Premisas del Seguro Social, en el ideario de la Revolución Mexicana. México 1962.
- De la Cueva, Mario. Derecho del Trabajo. 5a. edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1964.
- Arce Cano, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ediciones Botas. México 1964.
- Código de Seguro Social. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 10a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1965.
- Leyes, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969.
- Código del Seguro Social. Reglamento de Afiliación. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971.
- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo. 7a. edición. Editorial Porrúa México 1971.
- Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1943. Exposición de motivos de la Ley Original.
- Código de Seguro Social. Reglamento de Clasificación de las empresas. Editor José Rodríguez Sandoval. México 1971.
- Acuerdo 8978 del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social de 2 de agosto de 1949.
- Acuerdo 5245 del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social de 28 de febrero de 1949.
- Diario Oficial de la Federación de 28 de febrero de 1950.

CONCLUSIONES

El adelanto progresivo de la edad de la máquina ha alejado cada vez más al hombre, de las tareas agrícolas, con sus recursos directos de alimentación y vivienda, su estabilidad relativa y la protección mutua que depara la vida de la comunidad rural, sometiéndolo así a una situación de dependencia de la industria, que le brinda niveles de vida más elevados, y los atractivos de la vida urbana, pero que le hacen enfrentarse también, crecientemente, con las incertidumbres de la especialización, la mutación constante de las modas y las preferencias, la competencia y las grandes oscilaciones que van desde la prosperidad en auge hasta la crisis más drástica. Las mercaderías especializadas y los servicios de expertos y técnicos en determinados sectores pueden gozar de extraordinaria demanda hoy y no ser necesarios mañana. La automatización puede cambiar las normas de la demanda por la mano de obra y, al par que acrecienta el bienestar de muchos, puede provocar zozobra y sinsabores a quienes no pueden usufructuar su uso. La vida moderna está impulsada para experimentar mutaciones crecientes y rápidas y las estabildades y las seguridades del apoyo mutuo y la interdependencia que solía estar presente en la familia y en las comunidades localmente integradas, han cedido su lugar a los aislamientos de la vida urbana. Vastas zonas

urbanas se están convirtiendo en víctimas de su propia y verdadera grandeza y del alto grado de movilidad de que disfruta la gente dentro de sus jurisdicciones. Existen muchas áreas pobladas por miles de familias sumidas en permanentes transitoriedad, pues no tienen ni raíces ni descanso.

Las necesidades del progreso con frecuencia afectan a las comunidades establecidas y grandes cantidades de individuos y familias han de luchar por sí mismas contra las vicisitudes que se les presentan y tendrán que enfrentar angustias que probablemente no podrán superar. Sólo mediante la organización amplia y comprensiva y la responsabilidad pública puede garantizarse la seguridad social.

Dentro de las vicisitudes y contingencias de la vida moderna la seguridad social introduce un elemento necesario de estabilidad y protección y contribuye a una distribución algo más equitativa de los ingresos entre los afortunados y los desafortunados. En el siglo presente ha evolucionado, pasando del socorro prodigado al indigente, a un sistema básico de protección para todas las poblaciones. Antes de entrar en vigencia, los riesgos de la vida habían sido enfrentados de algún modo, a menudo a costa de grandes penurias y desasosiegos, obteniéndose magra asistencia, prin-

cialmente de las autoridades locales, la caridad privada y los familiares de las víctimas. El costo de la seguridad social para el estado no constituye, en consecuencia, una nueva carga. El público exigirá, empero, que el estado provea lo necesario para mejorar los precarios recaudos anteriores. El costo será, por consiguiente mayor, pero se lograrán mejores provisiones y servicios y será compensado con las ventajas conquistadas en la previsión social y en la eficiencia productiva.

La seguridad social es mucho más que un dispositivo humanitario de caridad. Es una política constructiva que promueve la eficiencia industrial y los gastos que irroga rinden sensibles beneficios económicos. En especial la provisión de servicios médicos aumenta la productividad de la presente generación de trabajadores y las bonificaciones familiares y los servicios de previsión para niños y jóvenes aumentan la eficiencia de las generaciones venideras. Aún las pensiones otorgadas a los ancianos, cuyos años de productividad han cesado, pueden beneficiar a los trabajadores, aliviándoles de una parte substancial de la carga que sobre ellos pesa para el mantenimiento de sus parientes ancianos, lo cual en otro tiempo implicaba privaciones para los trabajadores y sus hijos.

En todos los países la necesidad de la seguridad social

yo no es tema de controversia entre los partidos políticos. Lo que sí sigue debatiéndose aún es el monto de la expansión para llevar protección a más gente y cubrir más riesgos, junto con los métodos de financiación y normas de beneficios. La seguridad social es esencialmente un medio empleado en el siglo actual para enfrentar las rápidas mutaciones de la vida industrial y económica. La primera mitad del siglo vió la aceptación progresiva, en un país después del otro, de los principios básicos de la seguridad social. En gran parte debido a que ello constituyó un nuevo terreno de responsabilidad pública, se concibieron poco a poco los sistemas pertinentes. Habían de establecerse prioridades, realizarse experimentos de ensayo, construirse organizaciones administrativas y adiestrar personal. La seguridad social fué aplicada fragmentariamente y se evidenciaron muchas lagunas, algunas superposiciones y una multiplicidad de anomalías y complejidades administrativas. Sin embargo, se ha acumulado una vasta experiencia y los años comprendidos en la mitad de este siglo son los adecuados para hacer balance de todo cuanto se ha hecho y de todo lo que falta por hacer.

Durante la segunda mitad del siglo se llenarán las brechas, se eliminarán las anomalías y se confeccionarán normas más consistentes. Las reseñas periódicas son valiosas con el fin de planear la combinación de sistemas separados en los casos

en que ello es factible y simplificar la administración, tanto en lo que concierne a la percepción de los ingresos, como al pago de los beneficios. Pueden permitir también la mejor distribución de los recursos entre las diferentes contingencias. Desde la Segunda Guerra Mundial se fué acrecentando la tendencia a considerar la seguridad social en términos generales, en lugar de considerar separadamente a cada contingencia y hacerla también extensiva, progresivamente, a sectores más amplios de la población. Estas tendencias ya son evidentes en muchos países adelantados, que son los que han hecho progresos más grandes en este sentido. En otros países, en virtud de la vastedad de sus territorios y el sistema de gobierno, los problemas revisten mayor complejidad. Sin embargo, en estos países son visibles las mismas tendencias. En casi todos los países se observó una marcada tendencia a disminuir la responsabilidad financiera de las autoridades locales y municipales, así como a aumentar la de las autoridades regionales.

No es necesario construir de inmediato la casa de la seguridad social, pero todas las partes que se han construido hasta ahora deben relacionarse y coordinarse y tendría que preverse la construcción del resto de la obra, de acuerdo con un plan integral y total. También es necesario lograr una maquinaria administrativa y un personal profesional eficiente. La caren-

cia de ellos es una de las razones por las cuales los países subdesarrollados hasta el momento han sido incapaces de establecer sistemas amplios. Aún en países adelantados, que disfrutan de un elevado nivel de vida, el progreso en pos de una atención médica más adecuada para todos ha sufrido demora por falta de facilidades hospitalarias, clínicas y de diagnóstico, al igual que insuficiencia de médicos, enfermeros y administradores y el número de todo ello se está aumentando a fin de poder hacer frente a los requisitos de la nación. Introducir precipitadamente los proyectos concebidos sin haber construido la organización necesaria a menudo es más lo que perjudica que lo que beneficia. Durante las primeras e intermedias fases del desarrollo, se observan fuertes indicios favoreciendo la limitación de los proyectos a determinadas zonas, categorías de trabajadores y riesgos, de manera de hacer posible el acopio de experiencia y el adiestramiento personal. Sin embargo, los proyectos limitados debieran planearse en modo tal que puedan hacerse extensivos, gradualmente a más ocupaciones y sectores de la población e integrar los planes por riesgos diferentes, en su administración, contribuciones y beneficios.

Si bien las necesidades humanas son similares en todos los países, las diferencias en tamaño, condiciones económicas y demográficas, niveles de vida, postulados políticos y socia-

les, tradicionales y experiencia, dan por resultado métodos variables para la provisión de la seguridad social. Todos los países no pueden adoptar una norma uniforme. Cada país estructurará su sistema de su propia manera y adaptará al mismo en diferentes períodos para hacer frente a las nuevas condiciones. En el curso del tiempo se hacen necesarios hasta cambios primordiales. Si bien todos los programas de seguridad social tienen el objetivo común de enfrentar las necesidades humanas, los métodos se ajustan adecuadamente a las circunstancias económicas y a las actitudes sociales de la gente de cada país. Algunos principios y políticas generales pueden tener validez universal pero su aplicación en cualquier país debe ser flexible. Los métodos que han resultado exitosos en un país pueden no necesariamente ser convenientes para otro. La variedad es adecuada e inevitable.

Se evidencian diferencias tanto en las actitudes como en los métodos. Aún en los países más prósperos, muy grandes cantidades de personas se hallan en la indigencia debido a los inevitables riesgos de la vida. Existe una creencia infundada, sostenida por mucha gente de que los métodos voluntarios de seguro privado especialmente por enfermedad, serán en un futuro próximo ampliados en forma tan vasta que no se requerirán las medidas sobre seguridad social. Un país rico puede establecer con mayor facilidad ayuda a los necesitados y un

sano sistema de seguridad social como una fundación para métodos voluntarios puede contribuir a la expansión económica y no retardarla. La abolición de la indigencia ya no es más un problema de capacidad económica. Es únicamente un problema de nuestra capacidad y voluntad de organizarnos para realizar la tarea. Un elevado nivel de producción, aunque necesario para la eliminación de la indigencia, no cumple automáticamente el objetivo. Es necesario también contar con disposiciones institucionales para asegurarse de que todo continúa compartiendo en el consumo, cuando se detienen los ingresos procedentes de los salarios y contar asimismo con disposiciones para enfrentar las necesidades que emanan de otras causas.

En algunos países y regiones la gente se muestra más favorable para los servicios públicos que en otras. Donde la opinión pública apoya la participación substancial del gobierno para alcanzar los objetivos económicos y sociales y la considera como instrumento eficiente y conveniente para estas finalidades, la adopción de amplios sistemas de seguridad social es más probable que en otros países donde la intervención del gobierno se considera con desconfianza, manteniéndose por consiguiente a un mínimo, tolerándose solamente como último recurso cuando otras soluciones resultan infructuosas.

Hay grandes diferencias en el método empleado por un país y otro. En unos el sistema de seguro social se basa principalmente en contribuciones y franquicias uniformes. Esto no es sino la aplicación del principio fundamental de que el estado debe suministrar una seguridad básica para dejar libertad de acción a la provisión de ayuda voluntaria por sobre dicho nivel. Si bien proporciona beneficios para todos sin prueba de recursos, se asemeja de otro modo a los métodos asistenciales que, en efecto, suministran beneficios uniformes para las personas carentes de recursos. En otros se aplica una política opuesta en los planes de seguro para las personas de edad, viudas y huérfanos, desocupados, víctimas de accidentes industriales y ciertas personas total y permanentemente incapacitadas. Para todos estos casos las contribuciones y beneficios varían con los salarios, con sumisión a máximos y mínimos especificados. Y algunos más se sitúan justamente en el medio, con montos uniformes para las pensiones a la vejez y bonificaciones y una variación en los ingresos para los desocupados e indemnización para los trabajadores. La financiación de las pensiones a la vejez es distinta, pues los beneficios se pagan con los rendimientos de los impuestos especiales asignados.

Estas diferencias son ilustrativas de las amplias variaciones observadas en la práctica. Algunas de ellas son especialmente convenientes para las condiciones imperantes en un país de-

terminado. Otras son experimentales a los resultados de actitudes políticas transitorias, y son susceptibles de ser enmendadas.

Los países subdesarrollados se hallan en dificultades especiales, al proveer seguridad social por falta de fondos y escasez de personal experimentado para hacer funcionar los servicios. Sufren del dilema derivado de sus necesidades grandes y sus recursos pequeños. Los sistemas amplios, convenientes para los países industriales adelantados con elevados niveles de vida y educación, son inadecuados para los países subdesarrollados, principalmente rurales y agrícolas y con gran porcentaje de analfabetismo. Los países subdesarrollados están obligados por estas circunstancias a comenzar con un programa limitado, concentrado en las necesidades más serias. Estas incluyen las disposiciones para los obreros que, por haberse trasladado a centros urbanos e industriales, han sido desarraigados en sus costumbres tradicionales de vida en las comunidades rurales. Muchos proyectos se inician en unas pocas ciudades principales y organizan principalmente disposiciones a corto plazo, tales como beneficios por enfermedad e indemnización por accidentes industriales. Al mismo tiempo, estos países pueden evolucionar paulatinamente, tanto en las zonas urbanas como rurales, servicios comunales y sanitarios que no impliquen pagos en efectivo para mantener los ingresos,

pero concebidos para mejorar la salud y la eficiencia y promover mejores niveles de vida de la comunidad.

Sobre la cuestión de los métodos voluntarios, la experiencia revela que no son efectivos al proveer una seguridad básica, especialmente para los sectores de más bajos salarios de la comunidad, si bien son atractivos en cuanto a su libertad y flexibilidad, y muy valiosos al permitir a la gente efectuar provisiones complementarias adecuadas para sus diversas circunstancias. Las acertadas disposiciones por enfermedad, desocupación, invalidez y vejez compiten con los aparatos de televisión, el tabaco, el alcohol y otros renglones de gastos incluidos en la distribución de los ingresos familiares. Dejados a su propia suerte, empero, muchos individuos asumirán riesgos y no lograrán alcanzar la seguridad y sólo la disciplina de las contribuciones compulsivas puede asegurar para ellos una pensión básica efectiva. No es de práctica derivar un distingo entre esta gente, y los que, librados a su propio albedrío, efectuarían provisiones. Por consiguiente, el sistema debe aplicarse a todos, o por lo menos, a todos los trabajadores con un ingreso inferior a una suma especificada. En las democracias donde impera el amor a la libertad, empero, el estado debe restringir el uso de sus facultades compulsivas a las medidas esenciales para el bienestar general que muchos individuos no asumirían voluntariamente, y a servicios que el

estado puede administrar sensiblemente mejor a su costo determinado que las empresas privadas. En el campo de la seguridad social esto implica que las normas de los beneficios al contado y otros servicios provistos por el estado deben ser relativamente bajos, dejando libertad para la provisión voluntaria de beneficios adicionales; de otro modo, el estado, sea por motivos de gobierno paternal o en el ejercicio de sus facultades, restringiría indudablemente la responsabilidad y la iniciativa individuales.

La experiencia del funcionamiento de los sistemas de seguridad social durante la primera mitad del siglo actual, provee un valioso fondo de información que indica algunas tendencias y conclusiones generales, revelando también nuevos problemas; se requiere mucha más experiencia e investigación para determinar los efectos de las diferentes políticas y métodos sobre el bienestar de los que padecen indigencia. Las respuestas no dependerán exclusivamente de los factores económicos, sino también del equilibrio de las fuerzas políticas y de las consideraciones sociales y psicológicas.

La experiencia demuestra que el contar con la asistencia pública, con prueba de recursos y pagos variables de acuerdo con la necesidad, se torna anticuado como el sistema principal de seguridad social, a pesar de los múltiples progresos efectuados

en su funcionamiento. Ha aumentado la preferencia por el pago de beneficios como derecho sin prueba de recursos y por la financiación de los mismos mediante el seguro social contributivo o con tributaciones impositivas especiales o generales, dejando que la asistencia pública haga frente al resto de las necesidades.

El pago de beneficios definidos sin referencia a los recursos privados a todos los que hallan riesgos especificados, puede reducir considerablemente el lugar de la asistencia social en el sistema de seguridad social. Puede relegar el socorro y asistencia a los pobres sobre la base de la prueba de recursos a un grupo menor de personas que, debido a circunstancias especiales, no se hallan cubiertas por planes generales o para quienes los porcentajes comunes basados en el promedio de la comunidad son inadecuados, o quienes han agotado o no adquirido el derecho de beneficiarse con ellos. Este plan ofrece varias ventajas. Las pruebas de recursos siguen siendo mal vistas, su uso penaliza la frugalidad y el ahorro, y su administración es costosa, pues todas las circunstancias atinentes a los individuos y a las familias han de ser rigurosamente investigadas por experimentados trabajadores sociales. El reducido grupo al cual se aplican las pruebas de recursos debe mantenerse como una minúscula proporción del total y si, excepto por razones especiales transitorias, aumenta substancialmente la proporción de per-

sonas sometidas a pruebas de recursos para hacerse acreedoras a los beneficios, debiera hallarse la manera de reducirla.

Estadísticas demuestran que la gran mayoría de la gente de cualquier país cuenta tan sólo con un reducido o moderado ingreso y, hasta cierto punto, se encuentra necesitada cuando es víctima de riesgos, y esta evidencia da pábulo a la idea de proveer beneficios para todos. Así, pues, los datos procedentes de muchos países revelan que una gran proporción de personas de edad que ya no están en condiciones de trabajar, quedan sumidas en la pobreza y la proporción es tan considerable que es plausible proveer pensiones a la vejez para todos sin exigir prueba de recurso aunque una minoría no lo necesite realmente. En modo similar, una gran mayoría de personas con familias numerosas sufren estrecho nivel de vida, y se evidencia una muy fuerte tendencia a pagar bonificaciones a familias con hijos en número superior al promedio. Muchos de los desocupados, gran parte de los enfermos y la mayoría de las viudas y huérfanos están afectados por necesidades financieras, y es preferible pagar beneficios para todos, aunque una pequeña cantidad pudiera prescindir de los mismos. Sólo minúsculas minorías de personas se hallan en situación tan satisfactoria como para que los beneficios no representen para ellos elemento substancial en la provisión de lo indispensable, pero de todos modos estarían facultados a perci-

...

bir beneficios. Existen ventajas en la solidaridad social y la conveniencia administrativa al tratar a todos por igual, y las clases más ricas contribuyen mucho más que los beneficios que reciben por los impuestos que pagan o montos progresivos.

El funcionamiento de los sistemas de seguridad social ha revelado serias deficiencias, y una tendencia general ha sido la de incluir grupos de personas y riesgos no cubiertos previamente. Con raras excepciones los beneficios se establecen por lo general muy por debajo de los salarios de las personas empleadas.

La proporción varía considerablemente en los diferentes países. Es dable observar una amplia coincidencia en el sentido de que los beneficios deben estar situados por debajo de los salarios, en parte para mantener bajo el costo, pero también para evitar el peligro de la ficción de enfermedad. Sigue siendo tema de gran polémica a cuanto debiera fijarse el monto de los beneficios, por debajo de los salarios, y en el futuro las franquicias pueden ser proporcionalmente aumentadas a medida que se elevan los niveles de vida, aunque tendrán que ser mantenidas por debajo de los niveles a los cuales la ficción de la enfermedad pudiera hacerse grave.

Los países no han llegado aún a un consenso sobre si la seguri-

dad social ha de ser restringida para la provisión de lo indispensable para las necesidades básicas, con beneficios establecidos a tipos uniformes, o bien si ha de ser diferencial, con beneficios relacionados a los salarios. Como resultado de experiencia ulterior, quizá puede evolucionarse hacia un sistema con dos o más renglones, uno de los cuales, para suministrar seguridad básica, para la cual el estado haría contribuciones substanciales con las recaudaciones públicas, y los otros dos financiados principalmente por los beneficiarios y sus empleadores, variando sus contribuciones de acuerdo con los salarios. Otra cuestión sin solucionar es si los beneficios deben variar de acuerdo con la naturaleza del riesgo; algunos países se inclinan por la variación, mientras que otros prefieren que todos los riesgos sean tratados por igual. En muchos países, los beneficios por accidentes industriales son mejores que los que corresponden a otros infortunios. Mayor coincidencia puede alcanzarse sobre éstos y otros puntos, a medida que se vaya ganando experiencia, pero subsistirán muchas variaciones en las políticas y los métodos entre un país y otro.

A juzgar por la experiencia recogida en diversos países, parecería que la seguridad básica en países bastante adelantados puede proveerse a un costo de alrededor del diez por ciento de los ingresos nacionales, si bien este costo sería de dos o tres por ciento más en un prolongado período de severa depresión y

gran desocupación. Los gastos efectuados en seguridad social deben medirse, no meramente en totales de dinero, sino en relación a los cambios operados en el valor de éste, volumen y distribución de la población y desarrollo de la productividad nacional. Frecuentemente se alzan voces reprobatorias de los aumentos de las sumas gastadas por seguridad social sin tener en cuenta adecuadamente tales cambios. Un aumento de varios millones de pesos en el costo de la seguridad social puede parecer algo serio y representar, no obstante, un costo real más bajo cuando se relaciona con el aumento de la población, productividad y precios. Por consiguiente, el ensayo más efectivo del costo de la seguridad social es su relación con el ingreso nacional.

Un gasto del 10 por ciento sólo puede proveer magros niveles de subsistencia en las condiciones actuales de la productividad. Estos limitados recursos deben ser distribuidos entre los diversos riesgos a los efectos de seguridad y bienestar máximos. Deben ser empleados para dar, en los que sea posible, rendimientos equimarginales con cada riesgo. Así, pues, pueden obtenerse mejores resultados aumentando las facilidades de atención médica donde ellas son inadecuadas, que pagando sumas substanciales para el primer hijo de cada familia.

La experiencia de muchos países demuestra que el método más

apropiado de financiar muchos proyectos de seguridad social finca en el seguro contribuyente sobre una base tripartita. Las contribuciones efectuadas por los beneficiarios generalmente no debieran ser inferiores a la tercera parte del total y si, debido a cualquier otra causa, se aumentan los tipos de beneficios, debiera haber un aumento correspondiente de las contribuciones. En los países en los cuales los ingresos se distribuyen desigualmente y la proporción de gente acaudalada es grande, las contribuciones del estado, emergentes de rentas generales, pueden representar, convenientemente, una parte mayor que en los países en los que los ingresos se distribuyen en una forma más equitativa. Sin embargo, en los casos en que los planes se circunscriben a específicas categorías de trabajadores que sólo forman una parte relativamente pequeña del total de la población, los fondos deben proceder en su mayor parte o totalmente de los trabajadores y sus empleadores. Los fondos estatales deben emplearse sólo mesuradamente, de ser posible, para subvencionar franquicias que únicamente disfrutaran sectores limitados de la población. A medida que los planes se hacen más amplios, el estado puede sufragar más razonablemente una acrecentada proporción del gasto irrogado.

La asignación de tributación de impuestos constituye una alternativa conveniente de financiación para contribuciones tripartitas, que debiera acrecentarse cuando las franquicias aumentan. Los rendimientos de tales impuestos pueden ser adecuadamente aumen-

tados por subvenciones provenientes de rentas generales. En los países federales, donde algunos planes de seguridad son administrados bajo legislación provincial, son aconsejables subsidios substanciales otorgados por el gobierno federal, y debieran emplearse para asegurar la aplicación universal de las normas mínimas indispensables.

Los planes deben financiarse generalmente de tal modo que permitan sufragar sus obligaciones con sus ingresos regulares sin contar con el gobierno para hacer frente a déficits de importes variables, aunque esta regla general puede ser apta para pagar los beneficios por desocupación durante períodos de prolongada y severa depresión. Para hacer frente a los déficits moderados a corto plazo, pueden obtenerse préstamos que debieran reembolsarse, de ser necesario, aumentando los montos de contribución. Debiera hacerse uso de las reservas para enfrentar las fluctuaciones ordinarias. En la financiación de las pensiones a la vejez, plantéase el problema especial de determinar si es conveniente acumular grandes fondos cuyos intereses ayudarán, en gran medida, a sufragar las crecientes erogaciones del futuro, o bien adoptar un plan basto en las rentas corrientes de cada año. El mejor método consiste en transar entre estos dos recaudos, estableciendo fondos que, junto con sucesivos aumentos introducidos en los montos de la contribución a intervalos de, por ejemplo, diez o doce años,

sufraquen el gasto de los beneficios futuros.

Estos beneficios deben concentrarse en los sitios en los cuales son más necesitados. Así, pues, en los planes de desocupación y enfermedad a menudo existe un período de espera de tres días antes de comenzar las franquicias. Los países con elevados niveles de vida podrían considerar un período de espera de una semana, cuando la mayor parte de los trabajadores estén en condiciones de subvenir a sus necesidades sin penurias durante dicho lapso. Luego, podría reducirse el costo del plan o pagarse mayores franquicias a quienes no percibieran ingresos durante períodos más largos. Similarmemente, podría requerirse a los individuos y a las familias que pagaran anualmente hasta una suma determinada por el tratamiento médico recibido, más allá de cuya suma se les brindaría tratamiento gratuito o a un costo nominal. Por este medio, los casos más graves serían eximidos de gastos considerables. El mismo principio es adecuado para las bonificaciones familiares, que podrían pagarse solamente a partir del segundo o tercer hijo. Si las pensiones a la vejez comienzan a la edad de sesenta y cinco años, podrían ser menores durante los primeros cinco años y luego aumentar, a partir de los setenta años, cuando una proporción mucho más pequeña de los pensionados estaría en condiciones de continuar trabajando y cuando sus propios recursos provenientes de sus ahorros privados fueran, probablemente, inferiores.

En diversos países se observa la tendencia a fijar una edad nor-

mal demasiado joven para beneficiarse con el retiro. Esto se debe principalmente porque no se han tomado suficientemente en cuenta los progresos experimentados en la salud y la eficiencia, así como el promedio de vida acusado durante el pasado medio siglo, el creciente uso de los métodos mecánicos para el trabajo pesado solía realizarse manualmente y el contraste entre la escasez de trabajo, mano de obra que caracterizó los años de la posguerra y la gran desocupación evidenciada en los años ubicados entre las dos grandes guerras, cuando los ancianos tenían grandes dificultades en la obtención de trabajo. En muchos países la edad normal para el retiro en los hombres es de sesenta y cinco años, y esto entraña un costo mucho más elevado que si la edad para gozar del beneficio fuera de sesenta y ocho o setenta, al igual que una pérdida de la productividad substancial de grandes cantidades de personas que se encuentran todavía en condiciones de trabajar durante muchos años. Si las pensiones se pagan sólo al retiro, la gran mayoría de los trabajadores experimentan reducciones enormes en sus niveles de vida y pierden las satisfacciones derivadas del trabajo y de la diaria vinculación con sus camaradas. El sistema debiera ser flexible, de modo de proveer el incentivo de pensiones convenientemente acrecentadas para quienes trabajan más allá de la edad normal pensionable, y pensiones más reducidas para aquellos que se retiran más temprano porque las dolencias que los aquejan no les hacen aptos para el trabajo. La provisión de normas de pensión básicas deja a los individuos,

particularmente a los que se hallan en las categorías de los ingresos más elevados, la responsabilidad de efectuar provisiones adicionales mediante el ahorro o por arreglos celebrados con sus empleadores. Los planes de seguridad en el sitio del empleo, sea por iniciativa de los empleadores o por convenios colectivos, se han difundido enormemente y requieren cierta reglamentación.

La enfermedad grave de un jefe de familia o de los miembros de ella constituye una causa fundamental de pobreza. Esta gente necesita, tantos ingresos en efectivo para compensar en parte la pérdida de sus salarios, como los medios de hacer frente a los gastos considerables que exige la atención médica, aunque la mayoría pague una cantidad determinada del costo. Para las personas que quedan permanentemente incapacitadas como resultado de accidentes o enfermedades industriales, debiera otorgarse pensiones y no sumas globales.

La percepción y distribución del dinero para proveer los ingresos en efectivo es relativamente fácil de organizar, excepto para los pagos con prueba de recursos, pero los servicios médicos, de rehabilitación y previsión, incluyendo el cuidado de los niños huérfanos, los enfermos y los ancianos, requieren la atención personal de especialista -médicos, enfermeros y funcionarios experimentados en obra social-, así como equipos para diagnós-

tico y terapéutica. Gran parte de la labor que incumbe a la administración de los beneficios en efectivo puede efectuarse mediante máquinas electrónicas y otras, pero los servicios no sólo implican un contacto directo con los individuos, cada uno de los cuales caracterizados por diversos problemas y necesidades físicos, psicológicos y emocionales, sino que deben realizarse localmente. Tales servicios reclaman destacada prioridad, son constructivos y pueden contribuir considerablemente a la productividad nacional y al bienestar humano. Los servicios médicos son particularmente valiosos y pueden pagar dividendos traducidos en la eficiencia y el bienestar. Para muchos servicios de previsión hay campo de acción para una estrecha colaboración entre las instituciones oficiales y las particulares.

Si bien los sistemas y normas de la seguridad social difieren considerablemente de un país a otro, desde la Segunda guerra Mundial se observó una creciente tendencia hacia la celebración de convenios de reciprocidad entre los países vecinos o muy vinculados económicamente. Estos convenios permiten que los trabajadores de un país determinado cuando van a trabajar a otro reciban parte de sus franquicias de seguridad social. Aún sin reciprocidad, algunos países hacen extensivos los beneficios de sus servicios médicos a los visitantes del exterior, ya se encuentren en carácter de trabajadores, hombres de nego-

cios o en vacaciones.

La seguridad social en el futuro se basará en un fuerte sentido de la responsabilidad pública para la prevención de la pobreza, actitud que se desarrolló rápidamente por todo el mundo durante el segundo cuarto del siglo veinte. Continuará expandiéndose. El seguro social será cada vez más el método de esa pujanza, mediante muy elevadas contribuciones directas por parte de quienes habrán de ser sus beneficiarios. Irán con ellos en apoyo mutuo de los menos afortunados, y el título de la seguridad dependerá, en gran medida, de su propia participación y productividad.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ALAN T. Peacock. The economics of national insurance. Londres, Inglaterra. 1942.
- ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros sociales en México. Ediciones Botas. México, 1964.
- ACUERDO 8978 del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social de 2 de agosto de 1949.
- ACUERDO 5245 del H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social de 28 de febrero de 1949.
- CODIGO de Seguro Social. Editó. José Rodríguez Sandoval. México, 1971.
Reglamento de Afiliación-
Reglamento de Clasificación de las empresas.
- CONFERENCIA Internacional del Trabajo. Convenio de Normas mínimas de la Seguridad Social. Ginebra 1942.
- CONVENIO de Pensiones para la gente de mar de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra 1952.
- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos. 27a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1966.
- CONSTITUCION de la República Española. Impresa por los Talleres Linotipográficos de B. Acosta I. Amica. México 1945.
- DE LA CUEVA, Mario: Derecho Mexicano del Trabajo. 5a. edición, tomo I. Editorial Porrúa, S. A. México 1962.
- D.V. DONNINGON, Welfare: Services a Canadian Community. Toronto 1958.
- DIARIO Oficial de la Federación de 28 de febrero de 1950.
- EDWARD J. Stieglitz: Los Segundos cuarenta años. Filadelfia 1946.
- ESTUDIO: "Papel de las bonificaciones para los hijos". 76o. Congreso Anual de la Conferencia Nacional del Trabajo. Cleveland 1949.
- FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo. 10a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1965.
- GARCIA Maynez, Eduardo: Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S. A. México 1962.
- GURVITCH, Georges: La Declaración de los derechos sociales. Traducción Lic. José M. Cajica. Editorial Cajica. Puebla, México 1952.
- INFORME de la Comisión Mixta sobre seguridad para la vejez. Otawa 1950.

INFORME III. Financiación de la seguridad social. Oficina Internacional del Trabajo. Preparado para la Conferencia Regional Europea 1955.

KELSEN, Hans: Qué es justicia. Editorial Universidad de Córdoba, Argentina. Dirección General de Publicidad. 2a. edición. 1962.

KELSEN, Hans: Teoría pura del Derecho. Introducción a la ciencia del Derecho. Traducción de Moisés Milves. 2a. edición. Editorial Educa. Ediciones Universidad de Buenos Aires, Argentina. 1960.

La Seguridad Social en México. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1964.

LEY de Secretarías y Departamentos de Estado. Editorial Porrúa, S. A. México 1967.

LEYES, Reglamentos e Instructivos. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1969.

LEY del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Editorial Porrúa, S. A. México 1968.

LEY del Seguro Social. Departamento Editorial del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1971.

LEY de Asistencia Agrícola de las Praderas. Canada 1939.

LAYNARD Keynes, John. Como pagar la guerra. Londres Inglaterra 1940.

LENDIETA y Núñez, Lucio: El Derecho Social. Editorial Porrúa, S.A. México, 1962.

OFICINA Internacional del Trabajo. Accesos a la Seguridad Social. Ginebra 1942.

ORDENAMIENTO de Disposiciones Jurídicas para las Secretarías y Departamentos de Estado. Secretaría de la Presidencia. México 1970.

OPORTUNIDADES a la vejez propuestas. Canadian tax Foundation. 1951.

OPORTUNIDADES de Seguridad de empleo. "20 años de seguro de desocupación en los Estados Unidos". Departamento de Trabajo. 1955.

OPULVEDA, César: Derecho Internacional Público. 2a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1962.

OPINIONES Vargases, Gustavo: Premisas del Seguro Social en el Ideario de la Revolución Mexicana. México 1962.

OPORTUNIDADES Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge: Nueva Ley Federal del Trabajo 7a. edición. Editorial Porrúa. 1971.

WILBUR J. Cohen: Planes de retiro bajo la Seguridad Social. Berkely 1957

WILLIAM Beveridge: Seguro Social y servicios relacionados. Londres, Inglaterra. 1942.

VALLADO Berrón, Fausto: Introducción al estudio del Derecho. Editorial Guerrero, S. A. México 1961.