

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

CONSTITUCIONALIZACION DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

RAUL

JUAREZ

CACHO

MEXICO, D. F.

1971

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.



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 mis compañeros, masacrados el 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971, y a todos los caídos por la acción salvaje y represiva de NUESTROS GOBERNANTES, al protestar por las -- constantes violaciones a la Constitución. Que la caída de ellos, genere la universalización del día del "ESTUDIANTE MARTIR"; 2 de octubre

A toda la juventud mexicana que lucha por su liberación y la real observancia del - orden constitucional

A mis padres:

LIC. RAUL JUAREZ CARRO y
SRA. OFELIA CACHO DE JUAREZ CARRO

Con profundo agradecimiento, admi
ración y respeto, por sus aprecia
bles e impercederos actos ejem--
plares

A mis hermanos:

OFELIA

JAVIER

ANGEL

FLAVIO

BEATRIZ AMALIA

A mis familiares

Especialmente a mi tía Celia Cacho

A mi esposa Margarita

A mis hijos:

Raúl y Alejandro

Con la esperanza de que vivan
un mundo mejor en un Sistema-
Socialista, democrático y li-
bre

A mi pequeña Liz

Con cariño eterno

AL DR. ALBERTO TRUEBA URBINA

Director del Seminario de De
recho del Trabajo: como un -
homenaje a su infatigable lu
cha en las reivindicaciones-
sociales

Esta tesis se elaboró, en el
Seminario de Derecho del Tra
bajo de la Facultad de Dere-
cho de la Universidad Nacio-
nal Autónoma de México

AL MAESTRO JUAN ESTRELLA CAMPOS

Como un reconocimiento a sus va
liosas orientaciones y por su -
decidida y valiente postura, --
frente a las injusticias socia-
les

A la U. N. A. M.

Baluartes de avanzada social,
centro dinámico de la cultu-
ra y palestra grandiosa de -
las luchas progresistas del-
pensamiento. Cantón de la --
conciencia nacional

A la Facultad de Derecho

A todos mis maestros

A mis discípulos

A mis amigos

Al pueblo de México

AL C. GERMAN GRANDA

AL LIC. GONZALO MALDONADO CERVANTES

AL LIC. NATHANIEL RUIZ GOMEZ

AL LIC. EMILIO SANCHEZ PIEDRAS

LEALES AMIGOS DEL DERECHO Y LA JUSTICIA

S U M A R I O

"CONSTITUCIONALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL"

PROLOGO

- CAPITULO I ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EVOLUCION HISTORICA DE LOS SEGUROS SOCIALES Y SU
MANIFESTACION EN ALEMANIA.
LOS SEGUROS SOCIALES EN INGLATERRA Y EN ESPAÑA
- CAPITULO II ASISTENCIA, SEGURO, PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL
INTERNACIONALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
LA SEGURIDAD SOCIAL INTERAMERICANA
- CAPITULO III DESARROLLO Y CONSTITUCIONALIZACION DE LA SEGURI--
DAD SOCIAL EN MEXICO: ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL
PROYECTO DE GARCIA TELLEZ
LEY DEL SEGURO SOCIAL REPEDIDA EL 31 DE DICIEMBRE
DE 1942: SUS REFORMAS
- CAPITULO IV EL DERECHO SOCIAL COMO DISCIPLINA AUTONOMA
LA URGENTE NECESIDAD DE IMPULSAR EL DESARROLLO DE
LA SEGURIDAD SOCIAL

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

P R O L O G O

Honorable Jurado: el conocimiento de los siguientes datos y - la constante violación de nuestra Constitución en todos los ámbi-- tos, son la causa fundamental que me obligan a realizar entusiasta-- mente, un sencillo análisis del tema "Constitucionalización de la-- Seguridad Social".

El 23 de enero de 1917, la Comisión de Puntos Constituciona-- les del Congreso de Querétaro, presenta como Capítulo VI Constitu-- cional, el "Del Trabajo y de la Previsión Social", que da origen a la fracción XXIX del Artículo 123 de nuestra Carta Magna, conside-- randose, "de utilidad social: el establecimiento de cajas de segu-- ros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de-- trabajo, de accidente y de otros con fines análogos...".

En 1929, el día 31 del mes de agosto, mediante Decreto Ley, - se reforma la fracción mencionada, y se conceptúa, de UTILIDAD PU-- BLICA, la expedición de la Ley del Seguro Social; la publicación - se hizo en el Diario Oficial del 6 de septiembre del mismo año.

Finalmente, años después, el 31 de diciembre de 1942 se expi-- de la Ley del Seguro Social, que se publica en el Diario Oficial - de la Federación del 19 de enero de 1943.

El 31 de diciembre de 1970, nuevamente es reformada dicha Ley, con motivo de que otra parte de la población mexicana, es amparada, pero BAJO UNA SERIE DE CONDICIONES; más la totalidad sigue margina-- da, es decir, la que realmente vive de su trabajo, y que por decir

lo así, apenas sobrevive en un mundo aparte.

No puede ser más objetivo el proceder de **LA FAMILIA REVOLUCIO**
NARIA EN EL PODER; es la hora en que se continúan-creando normas -
fraccionadas y anticonstitucionales que les son favorables a sus -
fines, y que únicamente nos han conducido a una dictadura civilis-
ta amparada bajo la bota militar. La solución será: la observancia
del Orden Constitucional, fundamentalmente sus Artículos 27 y 123.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EVOLUCION HISTORICA DE LOS SEGUROS SOCIALES Y SU MANIFES
TACION EN ALEMANIA

LOS SEGUROS SOCIALES EN INGLATERRA Y ESPAÑA

Desde mucho antes del inicio de la era en que vivimos, en la antigua Grecia, en la misma Roma, en el Medievo, en todos los pueblos y sus épocas, la Historia nos demuestra que siempre se han concebido diversas corrientes partidarias de un mejoramiento social, como el que hasta la fecha aqueja a los pueblos de la Tierra: la po breza, consecuencia de la explotación del hombre por el hombre.

Distintas son las soluciones que se han proclamado al respecto. Necesario es, que para avocarnos a su desarrollo, cite mos antes que nada los períodos en que se puede dividir la historia de la Seguridad Social. Alfredo Manes en su "Teoría General del Seguro", hace re ferencia a la historia de los seguros mercantiles, a la vez que los clasifica no deja de considerarlos como antecedente de los Seguros Sociales.

Dicho escritor, distingue entre otros, un período que puede de nominarse prehistoria y que comprende la Antigüedad y la Edad Media, añadiendo que:

"La verdadera historia del seguro se divide en tres grandes pe ríodos: Uno que va desde mediados del siglo XIV hasta fines del --- XVII, es el período en que se crea la póliza del seguro; otro, que abarca el siglo XVIII y la primera mitad del XIX, en que se fundan las compañías aseguradoras, y el tercero, que es el período en que vivimos y que podemos llamar la época de la explotación moderna y en gran escala del seguro, a la vez que la del seguro social, que, como el individual, trasciende rápidamente de las fronteras naciona les".

Remontándonos al pasado descubrimos, cuan hermosos son los antecedentes de nuestras actuales Instituciones, cuan colosal es la lucha sostenida por el hombre ante su realidad angustiosa y cuan valiosos las sociedades y asociaciones de las que es creador, y que - si algunas resultan utópicas, otras, rara la vez se cumplen.

El insigne filósofo Confucio, 500 años antes de nuestra era, - no estaba equivocado al expresar que:

"Los hombres no amarán solamente a los suyos, no procurarán exclusivamente por sus hijos, sino que todos los ancianos tendrán asegurada la tranquilidad de sus últimos días; todos los fuertes tendrán trabajo útil que prestar, todos los niños serán estimulados en su crecimiento, los viudos y las viudas los huérfanos y los desamparados, los débiles y los enfermos encontrarán protección, los hombres tendrán su empleo y las mujeres un hogar. Nadie querrá que las mercancías se echen a perder, pero tampoco querrán acapararlas. Nadie querrá que el trabajo quede por hacer, pero ninguno querrá realizarlo por mero afán de lucro...". Otros tantos conceptos moralistas vertió en sus proverbios, como "el justo reconoce el derecho de los humildes, pero al impío no se le da nada de él" (Prov. XXIX, 7), "el rey que hace justicia a los humildes, hace firme su trono para siempre" (Prov. XXIX, 14), "Abre tu boca a la sentencia justa y haz justicia al pobre y al miserable" (XXXI, 9).

Por otra parte, el filósofo griego Platón (428-347 u 48 a. de n.e.) fue sostenedor de que la verdad radicaba en las ideas, e idealizó a la sociedad en la República, conceptuando, además, al Estado,

integrado de los necesitados y de sus contribuyentes que logran su permanencia. También expuso, que por encima de todo, se encontraba la idea del Bien.

Igualmente, en Roma, se realizó una labor meritoria, al surgir organizaciones que procuraron la existencia de beneficios colectivos, tales como las asociaciones profesionales los *solidatia* y los *collegia artificum vel opificum*, por lo que podemos afirmar, que en Roma se encuentran importantes precedentes de la **PREVISION, BENEFICENCIA Y LA SOLIDARIDAD.**

Con el advenimiento del Cristianismo, se pregona la igualdad de los hombres, al igual que aparecen nociones de la caridad.

Posteriormente, en el Medievo se estatuye una economía ética, reconociéndose primeramente, a la familia, el oficio, la corporación y no al individuo y al Estado; se condena la riqueza, así, -- San Ambrosio exponía que: "de los hambrientos es el pan que tú tienes detenido; de los desnudos las ropas que tú tienes encerradas; de la redención y absolución de los desgraciados, es el dinero que tienes enterrado".

En el año 633 en que se celebró el Concilio Cuarto de Toledo, se advierte a los acaudalados en caso de vejar a los pobres, en su defecto, se hacía del conocimiento del rey, con el fin de que se les diera el castigo correspondiente, más no existían en particular leyes protectoras de los desvalidos ni sancionadoras de la vagancia, pues por lo general era la parroquia del lugar o el patrón respectivo quienes protegían al necesitado.

También se establecen casas de caridad para huérfanos, ancianos o enfermos; para aliviar sus necesidades se crean instituciones, corporaciones, fraternidades y sociedades de socorros mutuos con los mismos fines, de ayuda al necesitado. En general, el altruismo tiene sus mejores manifestaciones en este tiempo.

Como antecedentes políticos de nuestra institución podemos --mencionar los siguientes, que son de carácter prohibitivo o restrictivo:

EL GUIDON DE LA MER, Código de Comercio promulgado en Rouen - en el siglo XV, que mediante normas prohibitivas suprimía los seguros de vida y de créditos de que debían responder quienes viajaban de un pueblo a otro; los Estatutos de la Ciudad de Génova que en 1588 no permitían aceptar, salvo permiso del senado, compromisos o apuestas sobre la vida de las celebridades del tiempo; Las Ordenanzas de Amsterdam y Francesa de la Marina de 1598 y 1684, respectivamente, así como las de Rotterdam de 1604 y 1635, que prohibían los seguros sobre la vida de las personas. También las Ordenanzas de Seguros de Middelburg de 1600 y Königsberg de 1730, establecieron prohibiciones similares.

Igualmente podemos citar la Ley Wisby de 1541, que exigía en circunstancias especiales, se asegurara la vida de los capitanes de barco en caso de naufragio y las Leyes Tributarias de Pitt de fines del siglo XVII, que consentían en no gravar las primas del seguro de vida con el impuesto sobre la renta. (1)

(1) GABRIEL BONILLA MARIN "Política de Seguros Sociales", Artículo publ. en la Rev. de la Fac. de Der., UNAM, No. 19, Jul-Sep. -- 1955.

Como se manifestó en un principio, fueron los avances técnicos en todos los campos, los que ocasionaron un sinnúmero de sufrimientos a la clase trabajadora; primero, por los grandes desplazamientos de trabajadores que se vieron en la calle al suprimirse los empleos, posteriormente, porque no obstante contar con medios para subsistir, estaban desorganizados y desprotegidos por el Estado, -- que a través de la Teoría Liberal que prevalecía, se abstenía por completo de toda práctica en la esfera del trabajo y la vida de la comunidad.

En Francia, es más manifiesto el fenómeno, pues en esos periodos de transición, en que se encontraba la Revolución Francesa, no se crearon de inmediato, beneficios notorios para los trabajadores.

Pero es un hecho histórico e impercedero, el que dicha Revolución sí otorgara una plena libertad política; conquista que había sido inalcanzable y que contribuyó en lo futuro a luchar en contra de las difíciles adversidades, y tratar de remediar con sus escasos recursos los riesgos inherentes a su condición humana, obligando -- más tarde a los poderes públicos a dejar su indiferencia y permanecer estáticos ante los problemas sociales, interviniendo, finalmente, en la solución de los mismos.

Al respecto, se ha dicho, que: "En oposición a la concepción individualista de la sociedad, surgió la idea de solidaridad social, o si se quieren emplear las viejas palabras de la Revolución Francesa, a las nociones de libertad e igualdad se agregó la idea de fraternidad, que estuvo dormida durante todo un siglo. La idea indivi-

dualista de la empresa, según hemos revelado en diferentes ocasiones, se substituyó por la concepción institucional de la misma, y de acuerdo con ella, la empresa debe ser una institución con fines y propósitos sociales y con derechos y obligaciones para el Capital y el Trabajo; de la misma manera, hemos dicho, que la empresa, para subsistir, debe asegurar la reparación y reposición del Capital, también ha de reparar y sostener al Trabajo, con mayor razón a éste, pues una concepción humanista de la Sociedad y del derecho tienen por mira necesaria a la persona humana".

En los conceptos vertidos se advierte, que si la civilización con su admirable técnica vence continuamente en la carrera del progreso, no debemos olvidar que el trabajo tiene que humanizarse y - por tanto, necesariamente, tiene que protegerse al trabajador.

De la tendencia individualista predominante en ese tiempo, no se podía esperar una legislación protectora de los trabajadores; - el ser humano vivía para el mismo, resolviendo apenas los conflictos que su existencia le planteaba.

Estado y Sociedad, sólo se interesaban por la seguridad secundaria del individuo, que tenía que sobreponerse a las adversidades de la vida; no obstante la situación imperante, existían conceptos cristianos de caridad, inspirados en las doctrinas filosóficas de los Doctores de la Iglesia, como Santo Tomás de Aquino, que con su tesis "El Fin de la Sociedad es el Bien Común", coincide, en principio, con el bien genérico del hombre. (2)

(2) JOSE PEREZ LEÑERO "Fundamentos de la Seguridad Social", 1956, - pág. 131.

El mismo Montesquieu, individualista por excelencia, imponía al Estado, la obligación de dar a cada ciudadano "Una subsistencia asegurada, alimentos, vestidos convenientes y un género de vida -- que no sea contrario a la salud".

Sin embargo, no llegó a florecer una legislación protectora, concretándose el Estado únicamente a iniciar una tarea asistencial; fue como se le dió vida a la Beneficencia Pública y Privada, que es con lo que, primeramente, contribuye el Estado para tratar de solucionar los problemas sociales.

Es ineludible que el hombre tenga que vivir por naturaleza, en una sociedad que le trasmite sus problemas y preocupaciones; -- pues, como continuamente se ha manifestado (sociológicamente hablando), la sociabilidad del mismo, tiene sus fundamentos en la impotencia para satisfacer sus necesidades por sí sólo.

La lucha contra este fenómeno es la fuente por la que los individuos pierdan sus ideas individualistas y desaparezca su egoísmo. Debe pensarse sólo en el bienestar de la colectividad; es cuando surge el colectivismo y la sociedad se concibe como un todo armónico.

Con tal motivo, es de suma importancia mencionar el proyecto que Robespierre presentó en abril del año de 1793 a la Convención, y que en sus artículos segundo y onceavo, se refirió al derecho -- que los hombres tienen a conservar su existencia, y de estar en posibilidad de reclamar a la sociedad una debida protección; textualmente dice: "Subvenir a la subsistencia de todos sus miembros,

ya procurándoles trabajos, ya asegurándoles medios de existencia a quienes no esten en condiciones de trabajar". (3)

La transición ideológica no puede ser más fehaciente, en consecuencia es posible afirmar, que en sentido amplio son antecedentes de nuestra materia, el Concilio de Greta de 928, el Estatuto de los Trabajadores del Campo de 1349 del Rey Eduardo III de Inglaterra y la Legislación sobre los pobres de la Reyna Isabel I; así como las cajas de seguro minero que funcionaban en Alemania, sobre las que se legisló de manera especial en el año 1854, otorgándoseles un carácter obligatorio, y en sentido restringido las normas de carácter prohibitivo promulgadas en la misma Alemania en 1883, en las que se vislumbraba la influencia de la organización de esas cajas de ahorro, aunque los fines eran diversos.

Como la Legislación Alemana es la que fundamentalmente fija el proceso de nuestro estudio y el de todos los países del mundo, nos referiremos de la mejor forma posible a sus sistemas.

EVOLUCION HISTORICA DE LOS SEGUROS SOCIALES Y SU MANIFESTACION EN ALEMANIA.

El proceso evolutivo del Seguro Social, hasta llegar a las modernas legislaciones que sobre seguridad social rigen en la actualidad en la casi totalidad de los pueblos, se manifiesta a partir de 1883, como lo hemos dicho con anterioridad.

(3) JOSE CAMPILLO SAINZ, "Derechos Fundamentales de la Persona humana".

En atención a esta manifestación objetiva de los Seguros Sociales, podemos decir que se le reconocen en su proceso tres períodos, a saber: el primero, comprendido entre 1883 y la primera guerra mundial (1918-19); el segundo, a partir de esta fecha, al comienzo de la segunda guerra mundial (1939), y el tercero que se inicia en ésta segunda guerra, y que en la última década tiene mejores expresiones.

Habíamos advertido que, Manes aceptaba como inicio de la política del seguro, la segunda mitad del siglo XIX, no obstante haber dictado el Estado algunas normas en especial, de carácter prohibitivo, a lo que Bonilla Marín agrega, que política y seguro social surgen con la protección limitada que el intervencionismo estatal proporciona, y que con esta ingerencia, se acentúa su intervención en los problemas sociales.

Además, agrega, que "Manifestaciones concretas de esa política social, son: el desarrollo del seguro de accidentes, iniciado en 1845; el carácter obligatorio dado en 1853, el seguro minero -- alemán; el establecimiento de seguro por el Estado en Francia e -- Italia, en 1850 y 1883 respectivamente".

Lo trascendental, de la promulgación de la Ley sobre Seguro Obligatorio de Enfermedad, con características de obligatoriedad, es que dá nacimiento a nuestra Institución.

Son dos las razones fundamentales que determinaron la creación de los seguros sociales en esta Nación: Las ideas que prevalecían en esa época en cuanto a que el Estado, a través de su fun---

ción social, tenía la facultad para imponer medidas de previsión colectiva que fueran benéficas a la sociedad; y el pensamiento del canciller Bismarck, de ligar al proletariado al Estado, a fin de evitar el surgimiento de una fuerza social, que con fundamento en el poder económico y político de las asociaciones profesionales, era manifiesto que de inmediato estarían en contra de los fines del Estado mismo, en razón de la tendencia político-social del tiempo.

Por tal motivo, y en virtud de que el Congreso de Eisenach y el Partido Obrero Social Demócrata organizados en el año de 1869 y que dieron origen al Programa de Eisenach, cuyo principal objetivo era combatir las barreras a las condiciones políticas y sociales existentes, Bismarck logró, a través del Reichstag, que se promulgara una ley antisocialista el 21 de octubre de 1878, que en su artículo primero, expresaba:

"Quedan prohibidas las asociaciones que, por medio de propagandas sociales, demócratas, socialistas o comunistas, se enderecen al derrocamiento del orden político o social existente. Igual prohibición existe para cualquier forma de sociedad en donde dichas propagandas se manifiesten".

La consecuencia inmediata de éstas disposiciones, fue la desaparición de los sindicatos social-demócratas.

Controlada ya la embestida socialista, Bismarck inicio su política intervencionista mediatizadora, e introdujo primeramente, el seguro para riesgo de enfermedad, y, posteriormente, el de acci-

dentes, en razón de que la teoría del riesgo profesional tenía una aceptación general, además de que servía como fundamento en la organización de la reparación de los accidentes de trabajo.

Resulta indiscutible la participación de Bismarck en la legislación con carácter nacional de los seguros obligatorios, y su precedente inmediato está contenido en el mensaje imperial que Guillermo I leyó el 17 de noviembre de 1881 ante el Reichstag.

En el mensaje se expresa en una de sus partes, que "la curación de los medios sociales no debía buscarse de modo exclusivo, -- por los senderos de la represión de los desmanes cometidos por los social-demócratas, sino, de modo regular, mediante el positivo estímulo del bienestar del obrero" y que "el interés de la clase trabajadora estriba no sólo en el presente, sino también en el futuro. A los obreros les importa tener garantizada su existencia en las diferentes situaciones que puedan presentárseles, cuando, sin su causa, se ven impedidos a trabajar".

La política social concebida por el Canciller de Hierro, era atrayente desde todos los puntos de vista, y advertía "que la causa principal de que el obrero se encontrase en situación precaria y -- llevase una vida de agitación, residía en la incertidumbre y en la inseguridad, en cuanto al auxilio que toda economía industrial, pueda proporcionar"; además, su único deseo era "legar a la patria nuevas y duraderas garantías de paz en el interior, y a los necesitados de ayuda la mayor seguridad y eficiencia del apoyo a que tienen derecho", pues consideraba al obrero como un soldado del trabajo.

Otro de los planes inmediatos que anunció, fue la elaboración de un proyecto de ley de seguros de accidentes, con el fin de auxiliar a través del Estado, a quienes lo requirieran, así como a los obreros que se encontráran en situaciones de vejez o invalidez. Para el logro de estos objetivos se hacia notar, que esta labor necesitaba de todas las energías de la Nación, en forma de corporaciones o cooperativas bajo el auspicio del Estado.

Otra de sus metas, fue la solución de problemas fundamentales como el derecho al trabajo y la garantía contra el infortunio. Para solucionar lo primero se propuso contar con los contratos de --trabajo y una política de obras públicas, y para contrarrestar lo segundo, la creación de los Seguros Sociales.

Las secciones parlamentarias fueron problemáticas, pero el Canciller logró poner en práctica estas ideas; pues, como partidario del intervencionismo de Estado, éste tenía la obligación de velar por los intereses de los desamparados mediante una vigorosa actividad estatal en todo lo que pudiera aportar beneficios inmediatos al pueblo. Lógico era, que la Institución tendría el carácter de obligatoria, dependería del Estado mismo y recibiría de él ayuda económica. (4)

En cuanto a la primera Ley, la de Enfermedad, que se promulgó con carácter de obligatoriedad el 15 de junio de 1883, no fue bien

(4) CARLOS G. POSADA, "Los Seguros Sociales Obligatorios en España". 2da. Edic., Madrid, 1946, Pág., 36 y siguientes.

Otro de los planes inmediatos que anunció, fue la elaboración de un proyecto de ley de seguros de accidentes, con el fin de auxiliar a través del Estado, a quienes lo requirieran, así como a los obreros que se encontráran en situaciones de vejez o invalidez. Para el logro de estos objetivos se hacía notar, que esta labor necesitaba de todas las energías de la Nación, en forma de corporaciones o cooperativas bajo el auspicio del Estado.

Otra de sus metas, fue la solución de problemas fundamentales como el derecho al trabajo y la garantía contra el infortunio. Para solucionar lo primero se propuso contar con los contratos de --trabajo y una política de obras públicas, y para contrarrestar lo--segundo, la creación de los Seguros Sociales.

Las secciones parlamentarias fueron problemáticas, pero el Canciller logró poner en práctica estas ideas; pues, como partidario del intervencionismo de Estado, éste tenía la obligación de velar por los intereses de los desamparados mediante una vigorosa actividad estatal en todo lo que pudiera aportar beneficios inmediatos al pueblo. Lógico era, que la Institución tendría el carácter de obligatoria, dependería del Estado mismo y recibiría de él ayuda económica. (4)

En cuanto a la primera Ley, la de Enfermedad, que se promulgó con carácter de obligatoriedad el 15 de junio de 1883, no fue bien

(4) CARLOS G. POSADA, "Los Seguros Sociales Obligatorios en España". 2da. Edic., Madrid, 1946, Pág., 36 y siguientes.

recibida por los obreros; ya que veían en ella un medio para hacerlos depender del Estado, que sólo se había preocupado por consolidar su sistema capitalista, y verse privados, además, de los beneficios -- que les otorgaban las sociedades de socorro y de previsión que entonces funcionaban al lado de los sindicatos.

Empero, Bismarck como anteriormente se dijo, era partidario -- del intervencionismo estatal, y si no dejaba de pensar en el Imperio Alemán, tampoco deseaba el malestar de la clase trabajadora; -- procurando para ello que laboraran de buena forma garantizando los beneficios como derechos y no como limosna.

Este seguro se extendía a los asalariados y era administrado -- primordialmente a manera de cajas de empresa, (influencia de las cajas del seguro minero); las había locales y rurales, pero más bien eran organizaciones profesionales.

Con relación a los recursos económicos de estas cajas, procedían de aportaciones de los asegurados y patrones, y sus prestaciones eran por enfermedad, por maternidad y por fallecimiento del asegurado.

La clase trabajadora no tardó mucho en percatarse de la conveniencia del sistema, sometiéndose, finalmente, a las leyes dictadas, y por consiguiente, a recibir sus beneficios, que, además, constantemente se trataba de perfeccionar.

Otras tantas leyes se promulgaron en los años de 1884 a 1887, -- y legislaban sobre el seguro de accidente, por la que se obligaba a los patrones a asegurar a sus obreros, y estaban a su exclusivo car

go los aportes económicos para la cobertura de los riesgos.

Fue el 22 de junio del año de 1889, cuando se puso en vigor la Ley sobre el Seguro de Invalidez-vejez, Bismarck había culminado -- sus esfuerzos al lograr uno de sus principales objetivos: la protección de los ancianos a quienes no se les debía considerar como mendigos, una vez que no tuvieran energía para laborar, y se les concedían rentas desde los 65 años de edad, o antes, si el asegurado se invalidaba. Dicho seguro, también se extendió a los asalariados, administrándose por corporaciones profesionales.

Es indudable, por lo que hemos visto, que fue a partir de 1883 hasta 1919, en que varios países siguen el ejemplar camino de Alemania, cuando puede fijarse el primer período de la Seguridad Social, y de que el pueblo alemán demostró frente a los años de la contienda y el búnker del hambre, que con su edificante productividad y -- los Seguros Sociales señalados, era posible se llevara a cabo, una sobrevivencia mas justa y humana.

LOS SEGUROS SOCIALES EN INGLATERRA Y ESPAÑA.

Antes de avocarnos al tema, debemos señalar, que fue en 1812, -- después del movimiento de los lubditas, cuando principió en Inglaterra la lucha sindical, y que 12 años más tarde, se logró que el parlamento reconociera el derecho de asociación profesional.

Inmunerables fueron las organizaciones que incrementaron el movimiento obrero, hasta dejarlo, plenamente fortificado y continua- en lucha ascendente por el sendero de la sindicalización.

Fue en el año de 1911, cuando Inglaterra acrecenta la importancia de los seguros sociales, al promulgar el National Insurance Bill. Entre los precedentes de las disposiciones al respecto, podemos mencionar una ley de simple reparación de los accidentes de -- trabajo, introducida en 1907, y un sistema de asistencia a los ancianos, además de reconocerse el seguro mercantil aplicado.

La promulgación del National Insurance Bill, sitúa de inmediato al país, en la avanzada social de la previsión; trátase de una ley de solidaridad nacional muy completa, ya que, además de comprender los riesgos de enfermedad e invalidez, cubre el de paro voluntario.

La instauración del Seguro Social, tampoco fue bien recibido en Inglaterra. Igualmente, constituyó una barrera la concepción individualista de la sociedad y del derecho, ideas predominantes, en las postrimerías del siglo XIX.

El recibimiento del proyecto fue tan hostil, de tal forma, -- que casi todos los sectores de la población presentaron una fuerte oposición al mismo. Pero, no tardó mucho en surgir la idea de solidaridad social, así como que, la actividad estatal era indispensable para la solución de los problemas que aquejan el bienestar individual.

El intervencionismo estatal trae como consecuencia un cambio trascendental en el pueblo inglés, y la fuerte oposición presentada al seguro social, se torna en reacción favorable al proyecto, -- sobre todo entre las clases asalariadas que no habían podido aco--

gerse al seguro voluntario, muy expandido en el país.

El consenso general era, de que se debía contar con una mejor protección ante los riesgos de la vida, y que dicha protección quedara garantizada, pues el pago de las cotizaciones respectivas la conceptuaban como un derecho reclamable.

La ley inglesa al igual que la alemana, acepta el principio de la obligatoriedad y el de la triple contribución en la formación de los recursos económicos, como lo son la obrera, patronal y del Estado.

No obstante la similitud, difiere de la legislación alemana en cuanto que, no comprende la protección contra el riesgo de vejez por invalidez, atendiéndolo únicamente con medidas de asistencia, como lo señala Paul Pie.

Dicho escritor agrega, que además de centralizar desde un punto de vista autónomo la organización de la administración, especialmente en los riesgos de accidente y vejez, se fijan primas uniformes para integrar el seguro y no aceptar las proporcionales a los salarios devengados.

En cuanto al riesgo enfermedad-invalidez, es extendido obligatoriamente a la totalidad de los asalariados entre los 16 y 65 años de edad, con remuneraciones establecidas, que no excedieron de 160 libras anuales. Existe también el seguro voluntario, para quienes laboraran independientemente, y en caso de enfermedad se fijan prestaciones en lo económico y en especie.

con el fin de contar con un control del paro involuntario, --

son instituidas oficinas de colocación gratuita en determinados -- centros industriales de importancia.

Fue en mayo de 1941, cuando el Gobierno de la Gran Bretaña de cide, a través de la Cámara de los Comunes realizar una revisión -- en los sistemas existentes del Seguro Social, formándose con tales motivos en el mes de junio siguiente, el "Comite Inter-Departamen- tal sobre el Seguro Social y sus Servicios Conexos", comité del -- que era presidente Sir William Beveridge, que fue quien redactó y -- presentó una importantísima ponencia, considerada como Plan Beve-- ridge, que es uno de los más propalados por sus consideraciones so bre la Seguridad Social.

En virtud de su importancia, plantearemos lo mas sobresalien- te del plan, que está dividido de por sí, en tres partes; primera- mente, se señalan sus principios directivos, posteriormente, los - principios fundamentales y, finalmente, las causas primordiales de necesidad.

Son tres los principios directivos enunciados por Beveridge:

PRIMERO.- Que las experiencias sobre la materia deben ser ba- se para sugerencias futuras, y que si los intereses de grupos esta- blecidos han sacado provecho de la misma, esto no debe limitarlas, es decir, que deben utilizarse pero no esclavizarse a ellas.

SEGUNDO.- Que la organización del Seguro Social debía tratar- se sólo como una parte de la extensa política social, de tal forma, que a la vez que el seguro social proporciona una garantía perma-- nente en los ingresos, se convierte en un constante ataque contra-

la miseria, que junto con la enfermedad, ignorancia, suciedad y desocupación, integran los cinco gigantes que obstaculizan la reconstrucción iniciada al concluir la segunda Guerra Mundial. (5)

TERCERO.- Como último principio, señala que la Seguridad Social debía realizarse en cooperación entre el Estado y el individuo, mediante la fórmula, seguridad social a cambio de trabajo y contribución; además, el Estado no debía suprimir el incentivo y responsabilidad, sino al contrario, fomentar la acción voluntaria de los individuos, con el objeto de que logaran algo más de lo que tienen derecho.

Este proyecto de Seguro Social contiene a su vez tres métodos de Seguridad Social; un sistema de seguros sociales, uno de asistencia y un seguro voluntario; el enunciado en segundo término, cubre hasta determinado nivel de subsistencia de las necesidades no protegidas por el seguro, y estará siempre sujeto, a la fijación del grado de necesidad del asegurado, para, de ser posible, tenga asegurada la restauración de capacidad de ganancia.

Con el seguro voluntario (complementario), se persigue la elevación del mínimo garantizado por el plan.

Los principios orientadores del plan que expone, son a saber:-(6)

(5) SIR WILLIAM BEVERIDGE, "Las Bases de la Seguridad Social" versión esp. de Teodoro Ortiz, México, 1946, pág., 51.

(6) SIR WILLIAM BEVERIDGE, "El Seguro Social y sus Servicios Conexos", trad. de Carlos Palomar y Pedro Zuloaga, México, 1946, -- pág. 154.

1.- Se propone estatuir una TASA FIJA DE BENEFICIO DE SUBSISTENCIA, libre de las ganancias que hayan sido interrumpidas por desempleo o invalidez. Dicha tasa será igual para todas las formas primordiales de la cesación de las ganancias, como el desempleo, invalidez y retiro. Por otra parte, se fija, temporalmente, una tasa más alta en caso de maternidad y viudez.

2.- TASA FIJA DE COTIZACION. Todo asegurado, trabajador y patrón, no importando el monto de sus recursos, esta obligado al pago de la cotización exigida, ya que tendrán derecho a la misma seguridad.

3.- UNIFICACION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. El fin de señalar este principio, es en interés de la eficacia del sistema y de la economía nacional. Una sola cotización semanal con todos sus beneficios habrá para cada asegurado, y las aportaciones se centralizaran en un Fondo de Seguro Social con el objeto de que de él, sean tomados los medios para proporcionar los servicios. En cuanto a las reclamaciones, se harán en las Oficinas de Seguridad con facultades de resolución, que se establecerán en cada población.

4.- ADECUACION DE LOS BENEFICIOS, en importe y en tiempo. La tasa señalada en el primer principio esta destinada para ser suficiente y garantiza el ingreso mismo necesario para la subsistencia. Los beneficios concedidos deberan seguirse proporcionando indefinidamente, esto es, mientras subsista el estado de necesidad y sin constatar la falta de recursos en el beneficiario.

5.- COMPREHENSIVIDAD. El Seguro Social debe ser comprehensivo, en cuanto a la persona y sus necesidades, es decir, que la cobertura

ra de los riesgos generales no debe dejarse al cuidado de la existencia nacional o de los seguros voluntarios.

6.- CLASIFICACION. Con esto se quiere decir, que el seguro debera tener en cuenta las distintas circunstancias de cada una de las clases sociales y las diferentes necesidades dentro de cada---clase de asegurados; pero independientemente de los recursos de -- los ciudadanos el plan de seguros debe ser único, general y comprehensivo.

Finalmente, el Plan Beveridge señala ocho causas primordiales de necesidad, consagrando para cada una de ellas un beneficio de -seguro diferente, por lo que la asistencia auxiliará aquella necesidad no favorecida por la prestación impartida (seguro correspondiente), es decir, cuando resultare ineficaz ó insuficiente.

En primer término, menciona el DESEMPLEO, siempre y cuando la persona que no encuentre empleo y que de él pueda depender, esté -capacitada para desempeñarlo; en estos casos habrá un subsidio para transportación y alojamiento a otro lugar.

II.- INVALIDEZ. Cuando una persona en edad de trabajar se encuentre incapacitada por enfermedad o accidente, a dedicarse a una ocupación remunerada, será atendida por medio del beneficio de invalidez y pensión industrial.

III.- En caso de que una persona no dependiera de un empleo -remunerado y no contara con MEDIOS DE VIDA, se le auxiliaría por medio del aprendizaje.

IV.- Si por causa de edad avanzada una persona se retiraba de

su ocupación, remunerada o no, estaría asegurada por una pensión de retiro.

V.- DE LA POLIZA MATRIMONIAL. Esta cubriría las necesidades -- del ama de casa, además de suministros para:

Matrimonio, para el que se fija un subsidio.

Maternidad, para que en su caso se cuente con prestaciones antes y después del parto, mediante un subsidio.

Cese de ganancias, en cuanto el esposo no contara con ganancias por desempleo, retiro o invalidez, la mujer compartiría su beneficio o pensión.

Viudez, para que en su caso, se tuviera derecho de acuerdo -- con las circunstancias a un subsidio, además de un beneficio temporal para reajuste, y tutelar si quedaran niños bajo su cuidado.

Por último, un beneficio de aprendizaje cuando no hubiera hijos que necesitaran cuidado materno.

Separación. Debiéndose entender por esto, que de carecer del sustento como consecuencia legal o abandono del esposo, se contaría con el beneficio de separación, tutelar si hay hijos y de ---- aprendizaje en su defecto.

Incapacidad para los quehaceres domésticos; que se solucionan con la presencia de personal remunerado hasta el reestablecimiento, como parte del tratamiento.

VI.- Gastos funerarios, ya sea del asegurado o de la persona por la que sea responsable, sufragados por el subsidio funerario.

VII.- NIÑEZ; que en edad escolar sería atendida por un fondo-

creado exprofeso.

VIII.- ENFERMEDAD del asegurado o de sus beneficiarios; entendiéndose por ello las personas dependientes de él, que serían auxiliados mediante un tratamiento adecuado.

Fue en noviembre de 1942, cuando se presentó éste plan al gobierno, que aceptó su contenido casi en su totalidad, enviándose al efecto por orden del Rey al Parlamento a través del Ministro de Reconstrucción, una proposición sobre el Seguro Social en septiembre de 1944.

Beveridge, señala, también, tres condiciones para la seguridad del mundo: primero, que debía implantarse en lugar de la fuerza la justicia como intermediaria de los pueblos; en segundo lugar, combatir la desocupación dando oportunidad a los individuos de realizar un trabajo productivo, y por último, como tercera condición, que debía existir una garantía económica suficiente para no caer en la indigencia en caso de estar imposibilitado para trabajar.

No obstante que las ideas de Sir William Beveridge, elocuentes de por sí, fueron expresadas hace casi tres décadas, son de gran actualidad y deben de considerarse.

La posición del gobierno inglés, en cuanto a la proposición citada, fue positiva, y constituyó una garantía para la clase trabajadora y económicamente débil; tal posición fué: (7)

(7) Propos. pres. al Parlamento Británico por el Min. de Rec. sobre El S. S. en Gran Bretaña., Edic. Minerva, Méx., 1945, pág. 11 y siguientes.

Un programa de seguro nacional obligatorio, unificado en su administración y que comprendería a todos los individuos divididos en seis clases: A) trabajadores a sueldo, B) trabajadores por cuenta propia, C) Amas de casa, D) adultos que no percibieran salario, --- E) niños y F) personas que hayan excedido la edad de trabajar.

Con relación a los que no alcanzan la edad de trabajar, estarán protegidos por subsidios familiares; los que estén en edad de trabajar, por el mismo seguro, y los señalados en la última clase, por las pensiones de retiro. La obligación del asegurado será cubrir semanalmente una sólo cuota mediante el sello respectivo.

Para conceder un subsidio familiar, se debía tener en cuenta que la edad de los hijos no rebasara la fijada para los subsidios escolares, y de haberla cumplido, los que continuaran estudiando.

El subsidio para todo niño huérfano de ambos padres, será de 112 chelines (\$12.00 en 1945), para personas solteras de 24 chelines y para los matrimonios en caso de enfermedad y paro forzoso de 40 chelines semanales.

La pensión de retiro, única, será menor en caso de soltería, (20 chelines), para los matrimonios 35 chelines, sólo que la persona deje de trabajar, porque de lo contrario, la pensión será proporcional y se reducirá si se percibe más de 20 chelines semanales durante el retiro. En caso de maternidad se entregarán 4 libras esterlinas (\$76.00 en 1945).

Por viudez el subsidio será de 36 chelines semanales en las primeras 13 semanas, e irá en aumento de haber quedado hijos a su

cargo. Por fallecimiento se les entregará a los familiares de 6 a 20 libras esterlinas, según la edad del occiso.

Se estatuye, el principio de la no duplicidad en el pago de -- primas de seguro o de pensiones con relación a una persona en un -- mismo tiempo. Se plantea la fundación del Ministerio de Seguridad-Social, con el objeto de que tuviese a su cargo el Seguro Social; la administración de la asistencia debía conducirse independiente- mente, más sin embargo, el Ministerio de Seguridad Social sería - ante el Parlamento, el responsable de ambos organismos.

El resultado de la evolución y perfeccionamiento de algunas - de éstas disposiciones, trae como consecuencia su promulgación en- julio de 1948, como Ley del Seguro Nacional.

Fundamentalmente son cinco las leyes promulgadas: vinculadas- con el Seguro Nacional, con los accidentes de trabajo, con la crea- ción de un servicio nacional de sanidad, con la atención de la ni- ñez, y por último, el plan de asistencia nacional para los desvalí- dos.

La idea de Beveridge, de unificar todo el campo del seguro so- cial en un sólo sistema y hacerlo general en su aplicación y bene- ficios, queda plasmada al ampararse a todo hombre, mujer y niño, - estableciéndose un amplio sistema de seguro que garantiza los ries- gos de cesantía, enfermedad, maternidad y otorga pensiones de reti- ro y beneficios a las viudas, así como cuotas mortuorias.

Resultan necesarias las cotizaciones en caso de viudez, con - el objeto de alcanzar los beneficios estatuidos.

Son tres las categorías en que queda dividida la población: - las personas ocupadas, las personas auto-ocupadas y las personas - desocupadas. Las indicadas en primer término tienen derecho a todas las prestaciones en caso de enfermedad y cesantía, suministro de pensiones de retiro y cuota mortuoria, además de quedar protegidos por el plan de accidentes de trabajo; los niños huérfanos de padre o de ambos padres contarán con la asignación correspondiente. Las personas señaladas en segundo lugar, contarán con los servicios señalados, salvo los de cesantía y accidentes de trabajo, así como no se aplicarán las disposiciones en cuanto a enfermedad y accidentes de trabajo a las personas enunciadas en la última categoría.

La Ley del Servicio Nacional de Sanidad, protege desde todos los puntos de vista a la familia, inclusive estarán a cargo del Estado los gastos y honorarios de servicios profesionales especializados, con el objeto de que no sean interrumpidos los tratamientos respectivos.

Los niños sin hogar, estarán protegidos por la Ley para la Infancia, y como complemento por la Ley de Asignación Familiar, que se encarga de determinado número de individuos; los niños se pondrán bajo la responsabilidad de padrastros convenientes o en su defecto se enviarán a lugares previamente establecidos.

Las leyes previamente enunciadas por su importancia, son parte imperecedera de la Seguridad Social Inglesa y su contribución al bienestar de la clase creadora de los pueblos del Universo.

E S P A Ñ A .

Fue en las postrimerías del siglo pasado, cuando, en España, se manifiestan los grandes problemas sociales como consecuencia -- del desarrollo industrial, y en el año de 1883, por decreto de 5 -- de diciembre, se crea la Comisión de Reformas Sociales, organismo-- destinado a avocarse de inmediato al estudio de los fenómenos sur-- gidos resultantes. (8)

Es en esta fecha, cuando se inicia en el país Hispano, el pro ceso evolutivo del Seguro Social.

Como objeto primordial de la Comisión, estaba el mejoramiento o solución de los problemas que aquejaban a la clase trabajadora.-- Dicha comisión fue presidida por Cánovas y Azcárate, que fungió co mo secretario; realizándose a través de una amplia información pu-- blicada como cuestionario el 28 de mayo de 1884, cuyo tema era: -- "Cajas de retiro y de Socorro para Enfermos e Inválidos". Los in-- formes arrojados como era de esperarse, fueron desoladores. (9)

La Comisión, es reorganizada por Real Decreto del 13 de marzo de 1890, funcionando en el Ministerio de la Gobernación al igual -- que el Servicio Especial de Estadística del Trabajo coordinado más tarde, en 1894; organismos ambos, que fueron absorbidos en 1903 -- por el Instituto de Reformas Sociales.

La Ley de Accidentes del 30 de enero de 1900, es la primera me

(8) ALFREDO GAETE BERRIOS E INES SANTANA DAVIS, "Seguridad Social", - Buenos Aires, 1957, pág. 65.

(9) GONZALES POSADA, op. cit., pág. 41.

didada legislativa sobre la materia, y que se basó en el principio de seguro voluntario, en virtud del cual los patrones se hacían responsables de los accidentes sucedidos a sus trabajadores, ya que son éstos los que contribuyen en sus beneficios; por lo tanto, trátase sólo de una generalización del riesgo profesional.

Sólo, y a través del seguro a favor del trabajador, adquirido por el patrón ante una sociedad de seguros reconocida por el Gobierno, podía aquél librarse de la obligación a su cargo, de aquí, que pueda considerarse el advenimiento del primer seguro, en el campo social, que si por su finalidad es de tipo privado, no deja de ser fundamentalmente de tipo social.

Uno de los informes solicitados por el Instituto de Reformas Sociales, es sobre la Caja Nacional de Seguro Popular, el resultado son, unas conferencias sobre previsión popular con la intervención de las Cajas de Ahorro del País, siendo sus objetivos:

Las pensiones vitalicias obreras mediante operaciones de rentas vitalicias, la excensión de impuestos para las correspondientes operaciones y la cesión, retención y no embargabilidad de las pensiones de retiro de los obreros.

Utilizando como fundamento las anteriores conclusiones, el Instituto presentó el proyecto que originó a través de Ley de 7 de febrero de 1908, el Instituto Nacional de Previsión, al que se definió, como "Una institución autónoma, creada por el Estado para regir todos los servicios intervencionistas en materia de seguros sociales y difundir e inculcar la previsión popular".

Como principal función del Instituto, estaba la creación de pensiones de retiro administrada con libertad subsidiada, es decir, que el Gobierno, creador del seguro, dejaba en libertad a los individuos para acogerse a los beneficios respectivos; pero a la vez existía la obligación por parte del Gobierno mismo, de auxiliar a los asegurados.

Posteriormente, se establecen los seguros infantiles y el de amortización y préstamo, añadiéndose a otros riesgos la gestión directa, de la protección establecida como obligatoria, concretándose esta facultad el 20 de noviembre de 1919, en que precisamente se señalan las finalidades de los seguros constituidos.

En mayo de 1917, como resultado de una Conferencia de Seguros Sociales, celebrada en Madrid, por el Congreso de Economía Nacional, se reconoce la necesidad de acogerse con carácter obligatorio al Seguro Social; pero hasta octubre del mismo año y a través de la Conferencia de Seguros Sociales es cuando se inicia el importante paso, de la creación de los Seguros Sociales en el país.

La fundamental aportación fue el principio de la obligatoriedad que se plasmó en el retiro de vejez, en el régimen de reparación de accidentes laborales en la agricultura y en el seguro de maternidad, quedando pendiente el seguro de accidentes en la industria, ya que la discusión versaba sobre el momento de su aplicación, además de que se tenían que realizar ciertos actos previos a su planteamiento y organización.

Se buscaba un criterio autónomo en la implantación de los be-

neficios, sin dejar de pensar en la coordinación de los Seguros Sociales.

Otra consecuencia de la Conferencia de Seguros Sociales, fue el anteproyecto de ley de retiros obreros obligatorios, elaborado por el Instituto Nacional de Previsión, que el Gobierno convirtiera en proyecto de Ley, y que fue finalmente publicado como Decreto en la Gaceta el 11 de marzo de 1919, fecha memorable; por qué es cuando el Seguro Social funciona con carácter obligatorio. Su complemento fue el Plan de prestaciones de supervivencia (1955) al causante de familiares próximos.

El Reglamento respectivo se da a conocer en enero 21 de 1921, creándose un régimen general unitario destinado a los trabajadores asalariados, protegiéndose a los individuos por edad y participando en sus recursos, patrones y Estado, con autonomía en su administración.

Por Real decreto de agosto 21 de 1924, el alumbramiento de la mujer asalariada le daba derecho a ésta, a un subsidio de 50 pesetas, hasta que en el año de 1930 el seguro obligatorio de maternidad queda estauído.

En 1932, se crea como obligatorio, el aseguramiento de la responsabilidad empresarial en los accidentes de trabajo y en 1938 el Fuero de Trabajo, que toma en cuenta los lineamientos sociales seguidos por el Gobierno a fin de contrarrestar ciertos resultados de la guerra civil; son 18 las declaraciones de que consta y no considera los riesgos de enfermedad y fallecimiento.

El proceso en materia social continúa, y en 1946 se crea el seguro de cargas familiares, sin dejar de tener primacía el régimen general del subsidio familiar al llamado Plus Familiar (1938), en que erigíanse las empresas en unidades aseguradoras, con prestaciones similares en su naturaleza y no en su causa a los emolumentos; en 1942 el seguro de enfermedad común y contingencia no laboral, - con dualidad de prestaciones, sanitarias y económicas reemplazables del salario; en 1947 el seguro de enfermedad profesional, que absorbió el accidente de trabajo y el de invalidez, mientras que, - el de vejez se reorganizaba. (10)

Las mutualidades laborales, inician en 1946, el aseguramiento social obligatorio de naturaleza profesional, que complementa los beneficios de los riesgos de vejez y supervivencia, y en 1948 se vislumbra la unificación y coordinación de los Seguros Sociales Generales, así como lo referente a los sistemas de cotización y recaudación. Sobre todo es el régimen de protección el que adquiere estructura constitucional.

Es en el Fuero de Trabajo y en el Fuero de los Españoles donde se cristalizan constitucionalmente los derechos y obligaciones en materia del trabajo hispano, en especial es el Capítulo III del Fuero enunciado en segundo término en el que se resumen los objetivos primordiales; algunos de sus artículos son: (11)

(10) MANUEL ALONSO OLEA, "Instituciones de Seguridad Social" Madrid 1967, págs. 26 y siguiente.

(11) FLORENTINO DEL VALLE, "Las Reformas Sociales en España" Madrid 1946, pág. 14.

Art. 24.- Todos los españoles tienen derecho al trabajo y el deber de ocuparse de alguna actividad socialmente útil.

Art. 25.- El Trabajo, por su condición esencialmente humana, no puede ser relegado al concepto material de mercancía, ni ser objeto de transacción alguna incompatible con la dignidad personal del que lo presta. Constituye por sí atributo de honor y título suficiente para exigir tutela y asistencia del Estado.

Art. 26.- Es Estado reconoce en la Empresa una comunidad de aportaciones de la técnica, la mano de obra y el capital en sus diversas formas, y proclama, por consecuencia, el derecho de estos elementos a participar en sus beneficios.

El Estado cuidara de que las relaciones entre ellos se mantengan dentro de la más estricta equidad y en una jerarquía que subordine los valores económicos a los de categoría humana, al interés de la Nación y a las exigencias del bien común.

Art. 27.- Todos los trabajadores serán amparados por el Estado en su derecho a una retribución justa y suficiente, cuando menos, para proporcionar a ellos y a sus familias bienestar que les permita vida moral y digna.

Art. 28.- El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez paro forzoso y demás riesgos que puedan ser objeto de seguro social.

Art. 29.- El Estado mantendrá instituciones de asistencia y -

amparo y propulsará las creadas por la Iglesia, las corporaciones y los particulares.

Otras tantas leyes se fueron promulgando, y el 17 de julio de 1953, se creó el Seguro Escolar Obligatorio, que los incluía dentro del sistema de Seguridad Social; dicho seguro estaba regulado bajo un régimen especial e instituido administrativamente por una mutualidad del seguro escolar. En virtud de que estaba regido legalmente, era considerado el gremio estudiantil como un "ideal de cobertura", su funcionamiento dependía del mismo estudiante y del Estado, a un 50% de las 342 pesetas, importe de la cuota anual.

Este seguro se inició en el medio universitario y, posteriormente, se extendió a todos los estudiantes de enseñanza superior, y por decreto 2786/del 26 de agosto de 1964 se aplicó a los de bachillerato superior y poco más tarde a los de centros de grado medio.

La protección de los riesgos se basa en el estudio, de tal forma que el accidente es considerado como "toda lesión corporal de -- que sea víctima el estudiante con ocasión de actividades directa o indirectamente relacionadas con su condición de tal" (Est., art. -- 11).

También se fijan indemnizaciones en caso de invalidez y asistencia médica y farmacéutica ésta, hasta con un 70%, siempre y cuando sea por enfermedad común. Queda protegido también el estudiante, en caso de fallecimiento del padre o de la ruina familiar, con una anualidad.

Por último, los Estatutos previenen otro tipo de prestaciones

complementarias, como los préstamos al graduado.

Después de lo expuesto, no podemos dejar de exaltar las disposiciones de la Ley del Seguro Social Hispano, máximo que desde hace más de tres décadas vive en una dictadura opresora; es inaudito en verdad, el gran avance que representa en el Derecho Social sus significativos preceptos, en especial los que se refieren a la unificación de prestaciones familiares, a la tendencia de igualar las prestaciones de vejez y al seguro educacional.

Por lo que respecta al Seguro Escolar Obligatorio, sería conveniente que en el país se realizara un profundo análisis de nuestra realidad educacional, demasiado maltrecha a la fecha, que redundaría en beneficios para la juventud estudiosa que mucho necesita de protección desde cualquier punto de vista, ya que, sería el estímulo necesario para alcanzar su meta, que en el último de los casos, es la del Estado mismo, el engrandecimiento de la patria.

CAPITULO II

ASISTENCIA, SEGURO, PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL

INTERNACIONALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LA SEGURIDAD SOCIAL INTERAMERICANA

Uno de los fines más remotos del hombre, como se manifestó al inicio del presente estudio, ha sido la lucha tenaz en contra de la inseguridad y la miseria; porque, desgraciadamente, todo avance de la civilización en cualquier campo, trae consigo el olvido del infortunio de los seres aherrojados a su paso, consecuencia de la explotación del hombre por el hombre.

Las víctimas son numerosas; pero el espíritu de lucha de las clases desheredadas de la que forman parte principalmente los trabajadores, ha producido algunas conquistas, y, si anteriormente sólo se les daba protección, por la fuerza que representaban, a la fecha la preocupación de los pueblos, obligados por las circunstancias, es extender los beneficios de la seguridad social, ya que desde el punto de vista capitalista, deben asegurarse los medios de la producción.

A partir del surgimiento del seguro como consecuencia del riesgo marítimo, se compensaba la pérdida como una obligación y no como una simple ayuda, que hasta esos momentos era la que recibían los indigentes. Fueron varios los organismos que procuraron beneficios colectivos; los de Roma son precedente de la Previsión, Beneficencia y Solidaridad Social.

En el surgimiento del Humanismo Renacentista se hereda, y como consecuencia se adopta, la misma tesis de que la riqueza era administración de los pobres; es decir, que el pobre no tenía por qué dejar de serlo. (1)

(1) FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, "Proyecciones y Ensayos Socio-Políticos de México", Ed. Botas, México, 1963, págs. 174 y sig.

No señalamos en los antecedentes correspondientes las concepciones de Juan Luis Vives y Juan de Mariana, en virtud de que están íntimamente ligados al presente inciso; ambos coinciden en que las autoridades tenían que intervenir en la asistencia de los desvalidos.

Fue ante los Cónsules del Senado de Brujas, ciudad adoptiva de Vives, donde éste planteó su proyecto de la necesidad de una asistencia organizada; y proponía, que absolutamente nadie debía morir de hambre, no obstante haber tenido riqueza, ya que igualmente se requería de protección; claro, con un auxilio más limitado dadas las circunstancias, con el objeto de que sirviera de ejemplo; también se refirió a los ciegos, en el sentido de que no se les permitiera vivir en la ociosidad, y de que las obras públicas fueran fuente de trabajo, adelantándose con esto en muchos años a su época. (1492-1540).

Por otra parte, el padre Mariana coincide en la prestación del auxilio, máxime cuando existieran los riesgos, y dice: "es propio de piedad y de la justicia, amparar la miseria de los desvalidos y de los indigentes", señalando entre éstos a los huérfanos, y agrega que; "Lo primero que el príncipe debe tener en cuenta, es el alivio de la miseria y el socorro de la plebe: obligando a los acaudalados a derramas, ya que amontonaron sin tasa, reduciendo el sustento de los pobres a una de tantas cargas únicas en cada localidad".

Carlos I y Felipe II promulgaron leyes con relación a la mendicidad; las Cortes de Valladolid de 1555, requirieron de un "Padre -

de Pobres" a fin de que se le encontrara trabajo a quien no lo viera. Fue la época en que los reyes españoles establecieron la intervención directa del Estado, al encargarse de las rentas vitales, del seguro de incendio, de reglamentaciones de corredores seguros. Sixto V en su Bula Detestabilis, combate el lucro inmobiliario, y con Cristóbal Pérez de Herrera y Jerónimo de Ceballos, aparece el plan de pensiones de invalidez y fallecimiento de militares, en cuanto a sus viudas y huérfanos. Fue cuando las pasadas fraternidades se convierten en "Hermandades de Socorros".

Con el descubrimiento de América, los sistemas medievales de protección con relación a los vencidos, se eternizan en el Continente; son los misioneros los encargados de proteger a los indios. Posteriormente, surgen las Leyes de Indias, de Burgos y las Ordenanzas de Trabajo entre otras. Como principales defensores del obrero surgen Vasco de Quiroga, Pedro de Gante y Fray Juan de Zumárraga.

En el Viejo Mundo, es Inglaterra en el año de 1601, en donde se promulga la primera Ley Nacional en contra de la pobreza; sus principales objetivos fueron la asistencia médica y procuración del trabajo. Suecia y Dinamarca, muchos años después, estatuyen sistemas de responsabilidad comunal. (1810)

Con la Revolución Francesa (época del pensamiento liberal que mantenía al Estado al margen de los problemas sociales) se inicia como se expuso en el primer inciso del capítulo anterior, la lucha del proletariado, que en situación precaria ya, al advenimiento

la industria, queda en la más angustiosa de las situaciones; si bien con el triunfo habíase librado de la opresión fue su lucha tenaz al amparo de la unión, lo que hizo que las clases desvalidas sentaran bases a través de sus conquistas laborales, y lo que a la fecha, es imperecedero; El derecho al trabajo previamente protegido.

La posición de preclaros hombres, contribuyen al intervencionismo de Estado en materia social; son de mencionarse algunas concepciones:

Ketteler decía, "La teoría de dejar hacer, está declarada en quiebra, doble misión incumbe al Estado en relación con los obreros: ayudados a organizarse en asociaciones y protegerlos, a ellos y a sus familias, contra toda explotación inicua. Lo que constituye la debilidad y la desgracia del obrero en su aislamiento".

León XIII, en 1891, en su Encíclica Rerum Novarum, expone: --- "Destruídos en el siglo XVIII los gremios, sin que se les supliesen con amparo alguno, y carentes de religión las leyes, los obreros -- han quedado entregados a la inmunidad de algunos amos y a la desenfrenada codicia de la competencia...", añade, también, que "la concentración de la riqueza en pocas manos opulentas y riquísimas, ha impuesto un yugo casi de esclavos a la infinita muchedumbre de obreros".

Agustín Cochín en 1863, declara que, "Muy a menudo los industriales encargan a la caridad que complete los salarios, y prefieren dar bajo forma de socorro, lo que el obrero encontraría más digno y más seguro de recibir, en forma de pago".

El movimiento social en continua lucha, obtuvo resultados halagadores, como se desprende de la exposición que se hizo con relación a Alemania e Inglaterra; de aquí nuestro análisis de las distintas instituciones surgidas, como la Asistencia y los Seguros Sociales.

Al referirnos a las diferencias entre la asistencia y los seguros sociales, señalamos que no son substanciales, debido a que persiguen el mismo fin, además de que se encuentran sumamente ligadas, al ser complementarias, la una de la otra. "La asistencia social es un paso de la ayuda a los pobres hacia el seguro social, mientras que el seguro social es un paso del seguro privado hacia la asistencia social". (2)

Dijimos que, ambas tienen el mismo fin; pero en cuanto a la exigencia de los beneficios o prestaciones, sólo es jurídicamente exigible el seguro social, ya que la asistencia opera con medios económicos que son variables, y que por lo regular provienen de donaciones. Si bien, se protege, a todo el indigente sin distinción, impartiendo la seguridad social; generalmente, sin contar muchas veces con los implementos necesarios, mientras que el objeto del seguro social, además de proteger el económicamente débil es el de no permitir, o al menos tratar, de que no caiga en la indigencia, debido a que cuenta con un patrimonio estable, formado por las cuotas obrero-patronales y una aportación del Estado (no necesariamente).

(2) PUBLICACION DE LA O.I.T. "Hacia la Seguridad Social", Montreal 1942, pág. 97.

Resumiendo, podemos señalar como diferencias los siguientes: - en cuanto al sujeto, a los beneficios o prestaciones, al patrimonio de las instituciones y a su organización.

La Previsión Social ha sido considerada como un sinónimo de -- los seguros sociales; porque éstos presuponen la existencia de aquella. La realidad es que la previsión social y la asistencia, actuaron paralelamente en la sociedad y su finalidad creó la Seguridad Social. En virtud de la similaridad de sus fines, ha habido problemas; pero debemos aceptar que la asistencia y previsión están subordinadas al Seguro Social.

En consecuencia, vemos que, la mayoría de los servicios destinados al bienestar físico, integran el motivo principal de las instituciones y organismos de la Seguridad Social, ya que el trabajador moderno, exige mejores garantías de seguridad e higiene en sus labores, además de la protección familiar y personal en casos de enfermedad, invalidez-vejez y muerte.

Por tal razón, los fines de la seguridad social, no son sólo de prevenir y asistir, sino de rehabilitar moral y físicamente, --- otorgándole confianza al trabajador para su función, y no tenga que preocuparse por la fatalidad.

La Seguridad Social es una realidad institucional superior a -- los seguros sociales, cuyos instrumentos técnicos sólo cubren algunos riesgos, además de no contar con la acción integral unitaria de la Seguridad Social, que viene a ser el género y los seguros sociales la especie.

Es conveniente referirnos a la beneficencia, que puede ser pública o privada; González Posada la diferencia de la asistencia -- por una razón fundamental: "La beneficencia obedece a un impulso - filantrópico, de caridad cristiana, su actividad se encamina hacia el individuo indigente. La asistencia prescinde en realidad, de - éste impulso, o lo asocia al deber que tiene el Estado de luchar - contra la miseria, como algo necesario para que no se perturbe el orden y que, además, contribuye a mejorar el medio física y moralmente". Con estos motivos sólo le queda al Estado realizar una función más dinámica, y al proteger simultáneamente a la sociedad de los peligros que causa la pobreza, debe prestarle mayor atención a ésta.

Estamos de acuerdo en que la pobreza causa de la desigualdad económica, no puede desaparecer, pero sí es necesario que, para -- aminorar la misma, las sociedades actúen con más justicia en sus - objetivos, no permitiendo que los individuos caigan en esa angustiosa situación. Como señalamos anteriormente, los objetivos de -- los seguros sociales son, además de prevenir los riesgos, el auxilio de los que no siendo indigentes, pueden llegar a serlo por su precaria situación económica, y que, la asistencia en estos casos de miseria comprobada, trata, de ayudar con sus escasos medios.

La solución de este grave problema lo tiene el Estado, cuyos - objetivos deben fincarse, en la vinculación de la asistencia en todas sus formas, en una sólo Institución, ya que es la única forma - de que la labor social realizada sea más positiva.

El paso fundamental para la unión de la asistencia a los seguros sociales, por denominarlos así, radica en el auxilio inmediato, sin hacer caso de los períodos de cotización correspondiente; ya que generalmente, la extrema necesidad del beneficiario lo requiere, - mediante las prestaciones asistenciales respectivas: Encima de ser un derecho del trabajador, por así corresponderle, no quedará en - el desamparo y a expensas de una ayuda que no lo és; pues se presta, generalmente, para evadir impuestos y no acatar lo dispuesto - por la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, además, de -- que por lo regular, no es completa esa ficticia ayuda.

El complemento indispensable de esta institución, ha sido la - Previsión, y a la que parcialmente se le ha dado importancia, no - obstante contar con los avances de la medicina psico-somática y de los antecedentes y estudios de las enfermedades y los enfermos. -- Mismos que hacen posible conocer su aspecto somático y los elementos psíquicos y del medio ambiente que nos rodea; de tal forma que la insalubridad de las corporaciones, es enormemente previsible, - máxime que el tratamiento llega hasta el propio medio en que se vive y de que, al disponer de los medios comunales, para la solución, se establece una relación con la familia; éste es el momento en -- que la Previsión debe actuar, pues constituye un pilar en el fun-- cionamiento del seguro social.

La Previsión con "virtud o técnica", debe imponerse al medio, y no actuar en forma voluntaria; en la inteligencia de que, basada en la erudicción del pasado, debe contemplar el futuro en relación

con el presente.

Una primordial distinción del seguro social con la seguridad social, es que aquéllos tienen un carácter contributivo y ésta no; ya que, es un concepto histórico que surge con las reivindicaciones de los trabajadores en la lucha de clases, y los seguros sociales son creados por el Estado con una personalidad propia.

El seguro social ha sido definido: (3) "Como instrumento jurídico del Derecho obrero, por el cual una institución pública, queda obligada, mediante una cuota o prima que paguen los patrones, - los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar - al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de -- los riesgos profesionales o siniestros de carácter social". En cambio a la seguridad social, se le ha definido concretamente, "Como una institución esencialmente humana, hecha y concebida para beneficio del hombre"; de aquí que constituya el amparo de los socialmente infortunados.

Después de lo expuesto, podemos señalar como objetivos fundamentales de la seguridad social, primeramente, que los seguros sociales surgidos por la necesidad que de ellos tiene la clase trabajadora, consideren lo más pronto posible como sujetos de sus prestaciones, a toda la clase económicamente débil (aquella que vive de su trabajo, si bien no esta sujeta a una relación laboral), y -

(3) GUSTAVO ARCE CANO, "Los Seguros Sociales en México", Edic. Bottas, México 1944, pág. 55.

que la seguridad social, se sublime por una mejor condición de los indigentes, correspondiéndole al Estado con su necesaria intervención, otorgar el pleno uso de los derechos del hombre, previamente establecidos en nuestra Carta Magna.

INTERNACIONALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Fue, a partir de la Primera Conflagración Mundial, cuando se acentuó el progreso de la seguridad social en el ámbito internacional, como consecuencia del angustioso panorama que presentaba la pobreza; le resulto inevitable al ser humano verse en la imperiosa necesidad de tratar de asegurarse integralmente en contra de la adversidad y los infortunios.

El proceso evolutivo del seguro social, hasta llegar a los modernos sistemas sobre seguridad social, afecta directamente a la casi totalidad de las naciones, que ya no son indiferentes a los avances sobre la materia; pues, si en el pasado no fue posible incrementar a este ramo de las ciencias sociales, que entonces constituían una esperanza, actualmente se han creado, a la luz del concierto de los pueblos, asociaciones y tratados, que tienen como objeto la protección de las clases económicamente activas, y por ende, de las económicamente débiles.

La primera agrupación de este tipo, de que se tiene conocimiento, es el Comité Permanente Internacional de Seguros Sociales, creado en el año de 1889, y los Congresos sobre seguros contra accidentes industriales efectuados en París en el mismo año, que más tarde serían llamados, de seguros sociales. Ya con anterioridad, se había manifestado un precedente; fue el de 1817, año en que Roberto Owen, reformador inglés, ideó una Legislación Social Internacional del Derecho, además de que como industrial que era, imaginó

las primeras sociedades cooperativas de producción y consumo.

Fuéron varios los Estados, que con el ejemplo alemán, establecen la institución de los seguros sociales obligatorios, que en un principio, generalmente funcionaron con el sistema de libertad subsidiada, si bien consideraban, los riesgos en accidentes de trabajo y la protección de la clase asalariada industrial. (4)

Son preponderantes en las postrimerías del pasado siglo y en los inicios del presente, las disposiciones de simple reparación, no obstante haberse difundido la teoría del riesgo profesional, y que el Congreso Internacional de Seguros Sociales, efectuado en -- 1908 en Roma, había convenido en rechazar el seguro de libertad -- subsidiada, por considerar más benéfica su obligatoriedad; es decir, que aceptaban como indispensable la participación del Estado para combatir la indigencia, tal y como Bismarck lo había sostenido en Alemania.

La preponderancia de aquellas disposiciones fue mas manifiesta después de 1911, ya que "se introducen leyes de reparación de accidentes en Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Hungría, Italia, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia y algunos Estados de Australia y provincias del Canadá. Contra el riesgo de enfermedad, sólo Austria, Hungría, Italia y Luxemburgo instauran el seguro; para proteger los trabajadores de la industria y del comercio, las tres primeras y únicamente de la industria, la última.

(4) GONZALEZ POSADA C., op. cit., pág. 17.

Finalmente, contra el riesgo de invalidez-vejez, Austria, Bélgica, Francia e Italia lo aceptan, pero para ciertas categorías de trabajadores, como mineros y marinos, no son regímenes generales". (5)

Además de estos países, otros más aceptan la creación de los seguros sociales, como lo son Rusia y Estados Unidos de Norteamérica, cuya evolución económica iba en ascenso; Bulgaria, Chile, China, Africa del Sur y Turquía que estaban muy lejos de esa evolución, también los implantan. Lo cierto es, que no fue el grado de evolución y cultura, y mucho menos los sistemas políticos distintos, lo que les permite legislar en materia de seguridad social.

No sólo se implantaron los seguros sociales, sino que se les llega a reconocer constitucionalmente; correspondiéndole a nuestra Carta Magna del 17, ser la primera que considera los principios -- fundamentales del Derecho del Trabajo dentro de la esfera de los Derechos Sociales.

Al momento de la expansión de los seguros sociales, después de la Primera Guerra Mundial, se acepta que también lo fue de la tesis partidaria del intervencionismo estatal.

La Oficina Internacional del Trabajo, cuyo origen fue el Tratado de Paz de Versalles, constituyó un pilar en el desarrollo del intervencionismo estatal, porqué, con sus convenios y recomendaciones, aclaró la noción del deber social del Estado. En su preambulo

(5) GONZALEZ POSADA C., op. cit., pág. 38, hace referencia de "Les Assurances Sociales" de PAUL PIC, París 1913, y otros.

constitutivo, en 1919, reformado en el año de 1946, considera a la Justicia Social, indispensable para el logro de la paz mundial y permanente; y a las injustas condiciones de trabajo que sólo arrojan miseria y privaciones, la barrera infranqueable para tales objetivos, por lo que recomienda su mejoramiento.

La primera reunión de dicho organismo se celebró en Washigton (1919), y fueron los seguros sociales su primordial preocupación;-- si bien fue hasta su VII Conferencia, celebrada en 1925, cuando pasaron a primer término, al considerarse finalmente la reparación de los riesgos profesionales.

En sus congresos de 1927 y 1933, se trató respectivamente, el seguro de enfermedad-maternidad y el de invalidez -vejez y muerte.

Es en este período, cuando Alemania continúa en sus progresos sociales. El 11 de agosto de 1919, a través de la Constitución de Weimar, lega al mundo un verdadero tratado jurídico, en cuyos preceptos se canalizan algunas de las fundamentales aspiraciones de la clase trabajadora. En sus capítulos Vida Social, comprende la posición social del hombre, la familia, la juventud y la niñez; -- y en Vida Económica, la obligación del Estado a intervenir en el logro del bienestar de la colectividad. Algunos de sus artículos, expresan: "Art. 151: La vida económica debe organizarse conforme a los principios de la justicia, con el fin de garantizar a todos -- una existencia digna del hombre. Dentro de estos límites, debe respetarse la libertad económica del individuo. La coacción legal sólo puede emplearse para la defensa de derechos amenazados, o para

la realización de las necesidades imperiosas de la colectividad.

La libertad e industria y comercio, queda garantizada en los términos de las leyes respectivas. Art. 159: La libertad de coalición para la defensa y mejoramiento de las condiciones de trabajo y de producción, queda garantizada para todas las profesiones. Todo convenio o medida que tienda a impedirla o limitarla, es nulo. Art. 161: El Estado organizará, con el concurso adecuado de los asegurados, un sistema de seguros 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. 162: El Estado procurará la implantación de una reglamentación internacional del trabajo, que garantice a la clase obrera de todo el mundo un mínimo de derechos sociales.

En los años de 1925, 1927 y 1942, se crean, respectivamente, La Asociación Internacional de Política Social, La Conferencia Internacional de los Seguros Sociales y de la Mutualidad y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Francia en 1930, reforma la Ley de 1928, que en cuanto a previsión social estaba muy restringida; y acepta la integración del seguro con relación a la protección del trabajador contra todos los riesgos, así como la contribución tripartita en las cotizaciones.

El 24 de junio y el 4 de marzo de 1936 y 1938, respectivamente, se expiden leyes protectoras de los trabajadores, con fundamento en los acuerdos de Motignon, que pueden extractarse: "El derecho del trabajo es un derecho de clase; en consecuencia, la libertad de aso

ciación profesional debe quedar garantizada en forma que asegure - su ejercicio efectivo a cada trabajador"; comprende, además, otras garantías laborales.

En 1941, Franklin D. Roosevelt, Presidente entonces de los Estados Unidos de Norteamérica, expuso al dirigirse al Congreso, la importancia de "La liberación de la necesidad". Posteriormente, se llevó el argumento a la Carta del Atlántico.

En 1944, en una reunión de la Oficina Internacional del Trabajo, se hace la Declaración de Filadelfia, ciudad en la que se celebró, analizándose la organización del trabajo y distintas cuestiones referentes a los seguros sociales. Se reafirma la lucha en contra de la necesidad, requiriéndose para ello, la cooperación internacional, mediante acuerdos continuos; también se habla de la pobreza como causante de frenar la prosperidad y del derecho, que todo ser humano tiene de contar con su bienestar material y espiritual, así como de tener igualdad de oportunidades.

Se trata, además, de manera primordial, sobre las medidas de seguridad y de una total asistencia médica, en la vida, en la salud, en la infancia, en la maternidad, en el suministro de alimentos y vivienda y en el de recibir una cultura adecuada; al respecto, se expresa: "La garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales. Una amplia y completa utilización de los recursos productivos del Mundo, mediante la acción eficaz en el plano internacional y nacional; comprendiendo medidas que tiendan a aumentar la producción y el consumo, y a evitar fluctuaciones eco-

nómicas graves, realizando el progreso económico y social donde -- existe menor desarrollo". (6)

Después de la segunda conflagración mundial, en la que se derrotó a los regímenes totalitarios de Alemania e Italia, ha habido tendencias de restringir las conquistas del proletariado mundial; esto como consecuencia de la inseguridad política y económica existentes, y que presagian un oscuro mañana. Con relación a lo anterior, el Dr. de la Cueva expone: que "los pueblos y los hombres -- han comprendido que la seguridad en la vida humana, entendida como el derecho a conducir una existencia en armonía con la dignidad de la persona humana, es la misión fundamental de nuestro siglo, y no porque los valores materiales sean los supremos, sino porque la -- justicia reclama que el hombre esté en condiciones de desarrollar plena y libremente su espíritu", de tal manera que, no obstante -- los intereses negativos, mayormente usados por el capitalismo en la pugna imperialista, el derecho del trabajo tiende a progresar.- Al respecto, el mismo de la Cueva señala cinco hechos importantes en este período de postguerra: Las Constituciones de Francia de 13 de octubre de 1947 y de Italia de 27 de diciembre de 1947, que --- constituyen los dos primeros; pues, ratifican su confianza en el - derecho colectivo del trabajo, que hace recordar la Constitución - Mexicana de 1917 y la Constitución de Weimar. Francia les da a los derechos del trabajador la misma categoría de los derechos natura-

(6) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO F., op. cit., pág. 180.

les del hombre, y a la vez que Italia, consagra constitucionalmente la libertad y el derecho de asociación profesional; como tercer hecho considera, la promulgación de las Constituciones Alemanas, - que si bien son transitorias, una, limitándose a ciertas declaraciones, y la otra, invadiendo materialmente los senderos del socialismo de Estado. El Derecho Internacional del Trabajo que se desarrolla sólidamente hacia "una declaración universal de los derechos del trabajo" constituye el cuarto hecho significativo, y como quinto hecho designa el surgimiento de la seguridad social.

Fue en 1948, cuando en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 22 al 25, se proclama el derecho de todo ser humano a la Seguridad Social, y a su aseguramiento económico, social y cultural que la protección comprende, hecho extensivo además a su familia y aplicable en caso de desempleo, cesantía y viudez. Ya con anterioridad el ilustre Libertador Simón Bolívar había expresado: "El sistema de gobierno más perfecto, es aquel -- que produce la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

Para concluir, ratificamos nuestra afirmación en cuanto que es el poder organizado de la burguesía, sobre la clase trabajadora, lo que la hace permanecer explotada; y solamente un cambio radical en nuestras estructuras económicas traerá como consecuencia el derribamiento de la injusticia capitalista y los regímenes totalitarios; esto hará posible una nueva concepción del bienestar social. Y corresponderá al Derecho Social esa tarea dignificadora en favor de la paz, de la igualdad y de la justicia social en el mundo.

LA SEGURIDAD SOCIAL INTERAMERICANA.

Evidente es la participación de la doctrina y de lo empírico-del Viejo Mundo, en la formación, primero, de las instituciones de habla hispana y, posteriormente, en la de los demás países del continente Americano; la razón fundamental fue la imperiosa necesidad de regular las relaciones del hombre.

Las diversas formas de protección conocidas en España, como - la cofradía religioso-benéfica y el gremio, ambos de sistema mutua lista, así como la asistencia privada practicada por hermandades - de socorro, fueron algunas de las instituciones que en las Indias- se erigieron, a través de los grupos sociales del tiempo, independientemente del surgimiento de otras, en el resto del Continente; - además de que la adaptación de las primeras fue, necesariamente, - reformada, debido a la realidad del Nuevo Mundo. (7)

No sólo hubo bases para esa organización, sino también surgie ron ordenaciones de carácter utópico; así tenemos que, Vasco de -- Quiroga ideó una comunidad hospitalaria con relación a la coordina ción de los pueblos indios, cuyo objeto fue, de que a través de -- una distribución justa de los frutos, se lograra el bien común.

Con el surgimiento de los oficios, se expandió el ejercicio - de las mutualidades; constituyéndose la cofradía como el organismo característico de América, y primer antecedente de la previsión or

(7) RICARDO R. MOLES, "Historia de la Previsión Social en Hispa noamérica, Edic. Depalma, Buenos Aires, 1942, pág. 14.

ganizada por la colectividad.

Por otra parte, en el siglo XVII, se fomentó por las autoridades de la Colonia, la formación de cajas de comunidades, cuyos fines eran la asistencia a enfermos, a los huérfanos, a las viudas y a los ancianos e inválidos, así como servir de garantía en las obligaciones tributarias, impuestas a los aborígenes.

Por último, a mediados del siglo XVIII, se implantó en América el Montepío, que erigido legalmente, constituyó el primer sistema de previsión obligatorio, que, además de contar con el respaldo económico del Estado, reconocía el derecho a la pensión de supervivencia.

R. Moles, en su obra "Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica" continúa señalando, que fueron cinco los medios institucionales de protección social en Indias, y que fueron primordiales para distinguirlos de las actuales legislaciones sociales:

- 1.- Instituciones graciabiles, que socorren a los miembros de la corona a través de pensiones y jubilaciones.
- 2.- Instituciones-benéfico-mutuales (cofradías, gremios y hermandades debidamente estatuidas), cuyo objeto era asistir al pobre y ayudar a los asociados.
- 3.- Instituciones indígenas (cajas de comunidades y misiones), cuyo fin era la previsión organizada entre los militares y los funcionarios, basados en el derecho, con carácter obligatorio y financiadas por sus afiliados.
- 5.- Otras formas de protección social -- son mencionadas en último término, sólo por interés complementario, por pertenecer a la historia del trabajo y de la asistencia públi-

Fueron las "Leyes de accidentes de trabajo", fundadas en la Teoría del Riesgo Profesional, de carácter facultativo y privado y libertad de aseguramiento, los primeros indicios de la seguridad social, implantándose en los siguientes países (su progreso fué temporal y regional): Puerto Rico, 1901; Guatemala en 1906; El Salvador en 1911 y Perú en el año de 1914; Argentina, Colombia y Venezuela en 1915; Chile, Cuba y Panamá en 1916; México en 1917; Brasil en 1919; Uruguay en 1920; Bolivia en 1924; Costa Rica en 1925; Paraguay en 1927; Ecuador en 1928; Nicaragua en 1930; República Dominicana en 1932; Honduras en 1936; Haití 1943.

Como corolario, se puede decir, que no se trataba de un genuino seguro social, sino de un seguro parcial que amparaba ciertos riesgos; este seguro fue característico de Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay, que llegaron a estructurarlo especialmente, limitándose a los riesgos de invalidez-vejez y muerte; inclusive sólo era aplicable a determinadas actividades laborales (amparó, primeramente, a los servidores públicos, y después, a la industria, el comercio, el transporte y otros).

El rango constitucional que los países americanos le dan a la seguridad social, algunos sujetándose únicamente a la fragmentación de riesgos y otros promulgando extensas legislaciones, constituye otro paso fundamental en su desarrollo, que a la fecha hace posible por sus mismos puntos de vista, en cuanto a integración y fines, una ley uniforme sobre el Seguro Social Interamericano.

Por tales motivos, debemos referirnos a la creación de nues--

tra institución en América. Partiendo de dos grandes grupos, primero, consideraremos a los países cuya organización integral es similar (por su unificación legislativa, al reunir en una sola ley - todas las ramas del seguro social), y posteriormente, a los que poseen una contextura fraccionaria y divergente. (9)

El primer país americano que inicia la obra del seguro social integral, es Chile, que el 8 de septiembre de 1924, promulga su ley con carácter obligatorio, y reglamenta para todo trabajador, - el seguro de enfermedad-maternidad-invalididad-vejez. En 1952, mejora sus prestaciones y servicios agregando el seguro de fallecimiento.

En 1928, en Ecuador, se protege a los empleados públicos y privados, al legislarse sobre el seguro obligatorio de invalidez-vejez-muerte; extendiéndose, en 1935 y en 1942, el 14 de julio, al de enfermedad y protección de los obreros, y al de accidentes de trabajo, amparando a todo asalariado, respectivamente. Posteriormente, comprendió los riesgos maternidad-desempleo.

El 12 de agosto de 1936, Perú protege al trabajador con todo tipo de prestaciones, bajo un régimen obligatorio, con excepción del seguro de cesantía y del de accidentes, que permanece in-

(9) BERNALDO DE QUIROZ J., op. cit., págs. 21 y siguientes.

En cuanto a los conceptos unificado y fraccionario, se refieren exclusivamente a los riesgos cubiertos por la ley, según sea la generalidad de los mismos o en su defecto un sólo grupo de ellos, sin considerar la inclusión de trabajadores o la extensión del territorio, v.g. las pensiones de invalidez-vejez-muerte en Argentina y de Transportes en Brasil, pertenecen por ser una sola eventualidad al seguro social fraccionario, no obstante extenderse a todo el territorio nacional y comprender toda clase de trabajadores.

dividualizado. En 1950, se modifican las previsiones financieras de la Caja Nacional del Seguro Social, a través de una revisión actuarial; agrupándose, finalmente, los riesgos en enfermedad-maternidad-invalididad-vejez y muerte.

El 24 de julio de 1940, Venezuela crea su Ley del Seguro Social Obligatorio, que ampara, inicialmente, a todo trabajador y riesgos; pero demora los incidentes de invalidez-vejez-muerte y cesantía. En 1951, se amplía el grupo de asegurados y riesgos, como sigue: enfermedad-maternidad-invalididad-vejez-muerte-accidentes del trabajo y enfermedades profesionales-desempleo.

En 1941, Panamá formula su Ley de Seguro Social obligatorio, aplicable a todo trabajador, hasta el 21 de abril de 1943, con prestaciones de enfermedad-maternidad-invalididad-vejez y muerte. En 1954 sufre modificaciones fundamentales la ley al mejorarse su administración.

El primero de noviembre de 1941, Costa Rica obtiene su Ley de Seguro Social obligatorio en cuanto a enfermedad-maternidad-invalididad-vejez-muerte y desempleo, general para los asalariados.

El 31 de diciembre de 1942, finalmente se expide en México, la Ley del Seguro Social con carácter obligatorio, que comprende toda protección al trabajo (fué publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943), y que ya la Constitución de 1917, en su artículo 123, fracción XXIX había considerado de utilidad social la formación de cajas de seguros populares; lo que hizo que nuestra República fuera de las primeras en que se estableciera el seguro so-

cial. En febrero de 1949, por reajustes de carácter económico, se reforma la Ley del seguro social. Sus riesgos quedaron agrupados:-- enfermedad-maternidad-invalidez-vejez-muerte-accidente del trabajo-enfermedad profesional-desempleo.

En 1927, a través del seguro sobre accidentes de trabajo, se inicia en Paraguay el seguro social, y el 13 de abril de 1943, se promulga lo que complementaría su ya considerable legislación social; que comprende seguros de enfermedad-maternidad-invalidez-vejez-muerte- accidentes de trabajo, con carácter obligatorio para todo trabajador.

Con relación al segundo grupo y los países que, no obstante-- encontrarse en el ámbito de la seguridad social e inclusive de haber iniciado su edificación más no concluiría, tuvieron una gran -- pausa en los avances de la misma; si bien perfeccionaron sus insti tuciones de contextura fraccionaria y se acercaron a un genuino -- seguro social y que actualmente cuentan con él, son:

Argentina, que en 1919, tenía perfectamente reglamentadas las pensiones de invalidez-vejez-muerte en cuanto a los funcionarios;-- lo que extiende, en 1921, a los servicios públicos; en 1922 a la Ma rina Mercante. En 1934, establece el seguro de maternidad para asa lariados, y en 1953, se adhire al principio de unificación legisla tiva (con carácter institucional se ordenó la coordinación adminis trativa de sus organismos a través de las Leyes Orgánicas de Previ sión Social) en torno de una sola institución y comprende además,-- los riesgos de trabajo y de enfermedad profesional.

En 1919, Uruguay, con los mismos lineamientos, reglamenta --- las pensiones de invalidez-vejez-muerte en los servicios públicos- y periodísticos; en 1928, las artes gráficas; en 1933, los banca- rios y en 1934, el comercio y la industria; posteriormente, regla- mentó el de maternidad-accidente de trabajo-desempleo y asignacio- nes familiares.

En 1922, aparece en Brasil, como precedente de los seguros so- ciales, la protección de los ferroviarios a través de las pensio- nes de invalidez-vejez-muerte; ampliándose al medio electricista y telefonista en 1930, a los servicios públicos en 1931, a los mine- ros en 1932, al comercio en 1934 y a los transportes en 1938. Por- medio de la coordinación de sus diversas cajas u organismos, se es- tablece su unificación legislativa, al intervenir el Instituto de- Previsión Social creado en 1954; estableciéndose, posteriormente, - el de maternidad-accidente de trabajo-enfermedad profesional.

En 1937, se crea, en Cuba, el seguro obligatorio de maternidad y el de cesantía, con vigencia libre el de enfermedad; en 1921, se reglamenta sobre jubilaciones y pensiones para los telefonistas; - en 1923, los transportes terrestres; en 1929, el medio tranviario, en 1935, el de periodistas y en 1938, los empleados bancarios y ma- rítimos; mas tarde se extiende al de invalidez-vejez-muerte-acci- dentes de trabajo.

En Bolivia se establecen pensiones de largo plazo para la ban- ca en 1926; ampliadas a ferrocarriles, tranvías, artes gráficas y- periodísticas, después de la guerra de Chacó (1932-1935), además-

En 1919, Uruguay, con los mismos lineamientos, reglamenta --- las pensiones de invalidez-vejez-muerte en los servicios públicos- y periodísticos; en 1928, las artes gráficas; en 1933, los banca-- rios y en 1934, el comercio y la industria; posteriormente, regla-- mentó el de maternidad-accidente de trabajo-desempleo y asignacio-- nes familiares.

En 1922, aparece en Brasil, como precedente de los seguros so-- ciales, la protección de los ferroviarios a través de las pensio-- nes de invalidez-vejez-muerte; ampliándose al medio electricista y telefonista en 1930, a los servicios públicos en 1931, a los mine-- ros en 1932, al comercio en 1934 y a los transportes en 1938. Por-- medio de la coordinación de sus diversas cajas u organismos, se es-- tablece su unificación legislativa, al intervenir el Instituto de-- Previsión Social creado en 1954; estableciéndose, posteriormente, - el de maternidad-accidente de trabajo-enfermedad profesional.

En 1937, se crea, en Cuba, el seguro obligatorio de maternidad y el de cesantía, con vigencia libre el de enfermedad; en 1921, se reglamenta sobre jubilaciones y pensiones para los telefonistas; - en 1923, los transportes terrestres; en 1929, el medio tranviario, en 1935, el de periodistas y en 1938, los empleados bancarios y ma-- rítimos; mas tarde se extiende al de invalidez-vejez-muerte-acci-- dentes de trabajo.

En Bolivia se establecen pensiones de largo plazo para la ban-- ca en 1926; ampliadas a ferrocarriles, tranvías, artes gráficas y-- periodísticas, después de la guerra de Chacó (1932-1935), además-

de lograr extender los Montepíos particulares, con el objeto de lograr un legítimo sistema de seguro social; finalmente su ámbito de protección comprende enfermedad-maternidad-invalididad-vejez-muerte-accidentes de trabajo-enfermedad profesional.

En 1929, se reglamentan en Colombia, las pensiones para empleados de vías, y en 1936, se inician los estudios para lograr un amplio y único seguro social obligatorio, comprendiendo enfermedad--maternidad-invalididad-vejez-muerte-accidentes de trabajo y enfermedad profesional, para todo obrero y empleado que no reciba mas de 300 pesos mensuales como salario.

Como podemos advertir, las reformas a la institución del seguro en América, son variables, inclusive, debemos tomar en cuenta - que, en algunos países, no para continuar por los senderos del progreso, sino que debido a la realidad fehaciente, se sujetaron a -- las posibilidades técnicas y económicas; así tenemos que Bolivia, - en 1951, nulifica temporalmente la unión de accidentes de trabajo- y accidente común (enfermedad-invalididad-muerte), imputable o no al trabajo, y en 1953 El Salvador, deja de considerar las cargas económicas por aumento de familia (enfermedad-maternidad-invalididad-vejez-muerte-accidente del trabajo y enfermedad profesional-desem--pleo).

Otras reformas se efectuaron en República Dominicana en 1948- y en Haití en 1951, que se habían iniciado en el sendero de la seguridad social en 1936 y 1943, respectivamente; tales fueron, la - ampliación de sus riesgos, que quedaron agrupados, en la enuncia--

da en primer término: enfermedad-maternidad-invalidéz-vejez y muerte, y en Haití, enfermedad-maternidad y accidentes de trabajo.

La expansión paulatina del seguro social con sus experiencias y sistemas a seguir, salta a la vista nítidamente en el proceder-- de los Estados Unidos de Norteamérica; que, a raíz de su creación-- en 1935 por el New Deal, previno su extensión, y en 1939, reformó su ley, que es considerada federal y obligatoria, unificando al -- seguro de vejez el de sobrevivientes. En 1949, se transforma en -- servicio estatal la Junta de Seguridad Social de administración au-- tónoma (Departamento de Seguridad Social de la Secretaría de Salud, Educación y Bienestar); y, en 1952 y 1954, eleva las tasas de pres-- taciones e incluye a los trabajadores agrícolas a la vez. De lo an-- terior se deduce, que en el vecino país del Norte existe una duali-- dad legislativa, Federal-Estatal; así, la Ley de Seguridad Social -- Nacional cubrirá los riesgos de vejez-sobrevivientes y algunas or-- denaciones estatales los riesgos del trabajo y enfermedades profe-- sionales.

En 1940, Canadá sólo cuenta nacionalmente con el seguro obli-- gatorio de paro forzoso, si bien con anterioridad había legislado-- sobre el seguro de cesantía; pero que, por considerarlo de compe-- tencia federal, lo nulificó; algunas de sus provincias consideran-- otros riesgos como el seguro de enfermedad (Alberta y Carolina Bri-- tánica), y mediante el subsidio estatal se organiza el de invali-- dez-vejez, y con relación al de accidentes de trabajo, era obliga-- torio; solamente la Isla del Príncipe Eduardo (pesquera y agraria)

carecía de ellos.

Nicaragua y Honduras, que comenzaron a reglamentar sus seguros en 1930 y 1936, respectivamente, agrupan sus riesgos de la siguiente forma: enfermedad-maternidad-invalididad-vejez-muerte-accidente del trabajo y enfermedad profesional desempleo.

En Panamá y Perú, la protección contra el riesgo profesional, la realizan compañías privadas, que son limitadas en cambio, por el Instituto Nacional de Seguros y el Banco de Seguros del Estado, de Costa Rica y Paraguay, respectivamente, al haber monopolizado los seguros de accidentes y enfermedades de trabajo; en Cuba el régimen de seguridad obligatorio ha absorbido todos los riesgos y mejorado sus prestaciones. Chile, si bien permite que la protección del riesgo profesional la realicen también compañías privadas, cada día va desapareciendo, por la intervención competencial del seguro social obligatorio; en República Dominicana, la protección de los daños en el empleo se reglamenta por ley especial; pero, radicalmente opuesto a este sistema, está la obligación de asegurarse a la Caja Dominicana del Seguro Social.

En cuanto al seguro de desempleo y al de asignaciones familiares, están reglamentados individualmente, y protegen ciertas profesiones en Chile y Uruguay; además de que, en algunos casos, son impuestos por la contratación colectiva; Argentina y Brasil cuentan con regímenes de compensación similares, al otorgar prestaciones no contributivas, por cargas familiares y considerar el aseguramiento de los accidentes de trabajo a través de sus Institutos Naciona

les; pero con relación a las enfermedades profesionales, suponen leyes especiales con base en la teoría del riesgo profesional.

Por lo anteriormente expuesto, nos percatamos de lo intensa-- y extensa que resulta la evolución de la seguridad social, y de -- cuán enorme es el camino por recorrer; pero que, por lo general, -- los países de nuestro Continente dan pasos agigantados; y a su ma-- yoría ha considerado algunos de los principales riesgos como lo -- són, el de enfermedad-maternidad-invalididad-vejez y muerte; en cuan-- to al de desempleo se estableció en Costa Rica, Ecuador, El Salva-- dor, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela. El riesgo profesio-- nal se ha tomado en cuenta, incluyéndose el de accidente del traba-- jo en los seguros sociales de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salva-- dor, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, al-- igual que en Guatemala (1946), que por razones prácticas lo exten-- dió a los infortunios no profesionales o comunes (enfermedad-Mater-- nidad-invalididad-vejez-muerte-accidente de trabajo y enfermedad pro-- fessional). En cambio, dicho riesgo y el de enfermedad profesional-- no fue considerado por Chile, Panamá, Perú y República Dominicana, sino hasta últimas fechas, en que han reorganizado sus sistemas.

Corresponde a Guatemala el inicio de la teoría pura de la uni-- ficación del seguro social; al considerar, sin diversificar, la en-- fermedad-invalididad-muerte, sean consecuencia del ejercicio de la-- profesión o natural de la vida. Ya anteriormente había regulado la protección maternidad-infantil y accidentes en general.

Son los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo,

en sus reuniones de Filadelfia y en el Convenio sobre Norma Mínima de la Seguridad Social, con los que se inicia otra etapa del seguro social; pues se considera, de suma importancia, que los riesgos a proteger suponen las ocho clásicas contingencias de enfermedad--maternidad--invalidéz--vejez--muerte--daños causados en el trabajo--desempleo y asignaciones familiares. La aplicación paulatina y en ascenso del seguro social ha permitido que se continúe progresando,--por lo que los países de América Latina casi cuentan ya con un régimen completo, e inclusive en algunos coexiste el seguro fraccionario.

Los avances logrados se deben, en parte, a las Conferencias Panamericanas de Chile llevadas a cabo en 1923 y Montevideo en 1933--y a las Conferencias Regionales de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, que regulan formalmente los seguros sociales, la primera efectuada en Santiago de Chile en 1936 y la segunda en la Habana en 1939. Se consideró la urgencia de la adaptabilidad de la Organización Internacional del Continente, para lograr la cooperación de los diferentes organismos, creándose un Comité Interamericano de Iniciativas de Seguridad Social, con el objeto de "facilitar el cambio organizado y permanente de informaciones ante las instituciones de seguridad social de los países de América, y para servir de base a la constitución de una Conferencia Interamericana de Seguridad Social", que realizó su primera conferencia en septiembre de 1942, en la República de Chile.

En las mencionadas conferencias, denominadas la de la "Declaración de la Habana" y la de la "Declaración de Santiago de Chile" y aprobadas por unanimidad, se reflejó la unión con miras al perfeccionamiento del seguro social, y lo indispensable que resulta "para la armonía y bienestar popular, y medio de llegar a la libertad, dignidad y bienestar de la personalidad humana en todas las Américas y aparte de este Continente a la Solidaridad del Mundo, en la conquista del bienestar de los pueblos y en el logro y mantenimiento de la Paz Mundial".

Juan Bernaldo de Quiroz en su obra citada, distingue los proyectos de seguridad social latinos, de los que llama sajones; éstos complementando con prestaciones no contributivas a los seguros sociales; aquéllos, sujetándose a un seguro social puro, en virtud de comprender los beneficios familiares dentro de su técnica.

Con anterioridad, ya nos referimos a los seguros latinos; por habernos avocado a ellos en el presente inciso, distinguiéndose en ellos a su vez, los que se inician por el camino del seguro fragmentario y los que se pronuncian por el seguro total. No obstante que el principio de integración está ampliamente difundido, no se ha aplicado completamente al Continente; pero, en la actualidad, los pasos que se dan al respecto son halagadores y positivos en su orientación.

Para concluir, diremos que compete a las reuniones internacionales que a la fecha se siguen celebrando, o en su caso a los países individualmente considerados, reivindicar antes que nada, al

trabajo humano como la riqueza fundamental del Mundo, y amparar -- sin distinción a toda la clase económicamente débil, integrada en su mayoría por el proletariado, mediante un derecho igualitario en el trabajo, no contemplando privilegios de raza ni de clase y comprender en una sola contingencia la protección de todos los riesgos posibles sin considerar los motivos que la originen y, si en cambio, las consecuencias producidas, como lo son la pérdida o disminución de la ganancia o el aumento de las necesidades familiares ya que, sólo así podrá lograrse un genuino sistema de seguridad social.

CAPITULO III

**DESARROLLO Y CONSTITUCIONALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN -
MEXICO: ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL
PROYECTO DE GARCIA TELLEZ
LEY DEL SEGURO SOCIAL EXPEDIDA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1942;
SUS REFORMAS**

Se han apreciado, anteriormente, diversas formas de ayuda -- social (antecedentes de las actuales instituciones) en el Viejo -- Mundo, y resulta nítida su influencia, a través del tiempo, en las del Continente Americano; en consecuencia, antes de avocarnos al -- análisis del seguro social en nuestro país, conveniente es que recordemos algunas normas que constituyen un precedente en nuestra -- legislación.

Realizada la conquista y vencido el imperio de Moctezuma, -- los reyes españoles tratan de darle visos de legalidad a la misma; y por medio de las Bulas de Alejandro VI creen adquirir los ricos- dominios descubiertos, iniciándose de inmediato la explotación de- la Nueva España, no sin antes considerar a sus habitantes como se- res inferiores destinados a la esclavitud.

Penosa fue la vida de nuestros naturales, y no dejó de serlo por el hecho de que hubiera quien se preocupara por su situación; -- pero, no podemos dejar de reconocer que se emprendieron obras con- siderables al respecto, así tenemos que Doña Isabel la Católica lu- chó por su bienestar, evitándose, con su ejemplo, el tráfico de es- clavos.

Por otra parte, Fray Julián de Garcés, Fray Bartolomé de las Casas y Vasco de Quiroga (fundador del primer hospital del pueblo- llamado "Santa Fe"), entre otros, lograron que Paulo II reivindica- ra los derechos de los indios, a quienes se les consideró ya, se- res humanos. El dominico Antonio de Montesinos fue el primer reli- gioso que predicó contra los abusos y mal comportamiento de los -- conquistadores; además de lograr, en diciembre de 1512, la promul- gación de unas Ordenanzas, con el objeto de proteger a los indios- (Leyes de Burgos), dándoles un mejor trato y evitar los abusos de-

los encomenderos, estableciéndose, para su cumplimiento, un estricto sistema de inspección. (1).

Otras tantas fueron las disposiciones de los reyes de Castilla, con el fin de que a los naturales se les diera un mejor trato, pero los españoles, al frente de la Nueva España, hasta leyes dictaron en contra de éstos, como la Ley sobre el repartimiento de indios, publicada en 1524 por Hernán Cortes.

Desgraciadamente nuestro pueblo, como los del resto del Continente, desconocía la solidaridad humana desde un punto de vista eminentemente social; pero no por eso dejaba de existir un espíritu cooperativista, y así tenemos que en Oaxaca, encontramos el inicio de este tipo de actividades sociales, con la inmemorial institución de la Guelaguetza, a través de la cual se establecía la contribución comunal en beneficio de los miembros necesitados, de los muertos y de los mismos matrimonios.

Algunos otros misioneros se pronuncian también en contra de la esclavitud, y logran con su intervención la solidaridad social en la Colonia, como Fray Domingo de Soto, Fray Matías de San Martín, Obispo de Charcas, Vázquez de Menchaca, Francisco Suárez, y uno de los más destacados, Fray Juan de Zumárraga, Obispo de México, que constituyó un pilar en la fundación de hospitales en México y en Veracruz, y en la construcción de escuelas para niños indígenas, además de haber traído a México la imprenta y ser un constante batallador liberal.

También es positiva la labor del Padre Francisco Victoria, que en un valeroso desafío a la realeza y al mismo Papado, pronun

(1).- "México y la Seguridad Social", IMSS, Tomo I pág. 127.

cia sus imperecederas Relecciones, entre la que destaca la Relección de Indis, dividida en tres apartados: en el primero, señala, de manera tajante, la soberanía que los indios tenían sobre los territorios que poseían; en el segundo apartado, critica los títulos -- que los juristas españoles esgrimieran, para justificar la conquista, considerándolos ilegítimos; y por último, se refiere a los títulos que pueden justificar la presencia de españoles y europeos, -- en general, en América, pero sin la posibilidad de encubrir la conquista de los territorios.

Los partidarios de la conquista, arguyeron como pretexto para justificarla, que antes de la llegada de los españoles, los indios vivían como bestias, sin tener capacidad de regirse; por lo -- que sí era aceptable la esclavitud. Vitoria, expresó al respecto, "Tenemos por el contrario el hecho de que ellos -- los indios -- estaban en posesión pacífica de sus cosas, publica y privadamente, por lo tanto, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser considerados como dueños y no debe perturbárseles en su posesión si no -- hay causa para ello".

Con estos fundamentos, el Padre Vitoria concluye, que los -- auténticos y originales propietarios de la tierra eran los indios; véase desde un punto de vista del Derecho Público o del Derecho -- Privado. La oposición a su tesis se manifestó durante más de tres siglos de dominación, y lo que en verdad hacía que la causa de los naturales tuviera adeptos, eran más bien, argumentos de caridad -- cristiana que de estricta justicia social; pero la labor de Vitoria y otros, fue benéfica, y si no remedió la terrible situación, -- sí la aminoró, pues, poco a poco fueron aboliéndose los repartimientos de indios.

Así tenemos que, el 4 de junio de 1543, mediante la intervención del Padre Bartolomé de las Casas, se crearon nuevas leyes (fue él el encargado de su cumplimiento en la Nueva España, asignándosele 100 pesos anuales), con los siguientes preceptos:

- 1.- Que los indios fueran bien tratados.
- 2.- Que no podían ser esclavos bajo ningún pretexto.
- 3.- Que no se les encargaran trabajos rudos ni excesivos.
- 4.- Que se quitasen encomiendas a Virreyes y Gobernadores.
- 5.- Que se moderasen los rendimientos excesivos.
- 6.- Que al morir los encomenderos, los encomiendos pasen a la Corona.

Con relación al trabajo, se estableció la costumbre de ----- exigir la presencia de los naturales en los pueblos que requirieran de sus servicios, con el objeto de alquilar sus brazos por algún tiempo, denominándose ese servicio "coatequitl", -"mita" generalmente- siempre y cuando se tratara de labores agrícolas; el que no trabajara y se dedicara a la mendicidad, era desterrado por cada señor con la prohibición de darle limosna (Partida I, Tít. V, -- Ley y Partida II, Tít. XX y Ley IV).

También son establecidas medidas similares en el Ordenamiento de Toro, y en los reinados de Juan II, Juan III y Enrique IV. - Surgen disposiciones de Cortés y algunos pragmáticos que decidieron apremiar a aquéllos que pudiesen trabajar, así, en la Corona de -- Aragón Pedro III dispone, en el Ordenamiento de Menestrales, "Que ninguno anduviese baldío, sino los viejos, los lisiados y los enfermos".

Por lo expuesto, podemos percatarnos, de la enorme influencia de las medidas tutelares españolas en la Nueva España. Inclusi

ve la institución de Padre de Huérfanos (referente al desempleo), tratada en el capítulo anterior, tiene su similar con facultades de demandar a los propietarios por falta de pago de salarios, que se entregaban al criado siempre y cuando fuese mayor de 14 años, de lo contrario a un pariente cercano, y si no lo tenía, se confiaban a la Tabla de Depósito de Zaragoza a cargo del mayordomo y a nombre de su legítimo propietario; en caso de que el mozo observara mala conducta, se le tenía a pan y agua, y hasta se le llegaba a castigar con azotes. (2).

Por otra parte, el historiador mexicano, Silvio Zavala, se refiere a una importante Ordenanza sobre el trabajo, formulada en 1595, en la que se manifiestan, claramente, los fines del Derecho del Trabajo moderno, al referirse a una genuina tutela de los trabajadores contra los patronos, perfilándose así, una palpable tendencia hacia la seguridad social.

Fray Pedro de Gante, es otro misionero que se preocupa por el bienestar de los indios, al enseñarlos a leer, escribir y contar; así como algunos oficios: sastrería zapatería y otros. Fray Francisco de Tembleque, es un constructor, y hace posible un acueducto de 48 millas de longitud, con el fin de administrar agua a los indios de Otumba. También Fray Jerónimo de Zárate y Fray Juan de Torquemada, concluyen la obra de las compuertas de Mexicaltzingo y colaboran con Enrico Martínez en obras de drenaje, además de ayudar, en 1607 y 1609, en las de desagüe y construcción del dique, respectivamente.

También llegaron a establecerse Cajas de Comunidad, Confra-

(2).- Salvador MINGUIJÓN, "Historia del Derecho Español", pág 294 y siguientes.

días, Gremios, hermandades de socorro (de sistemas mutualistas), - a las que ya nos referimos en el capítulo anterior, creándose, finalmente, Montepíos, con finalidades de beneficencia, si bien para la construcción de hospitales, existía la obligación de que -- los naturales entregaran anualmente, un "tomín" para tales efectos.

Otra aportación exigible a los indios, era el "Medio real - de Ministros", fundado a principios del siglo XIX, época del movimiento libertario de 1810, con el objeto de cubrir los gastos de quienes los patrocinaban en el sinnúmero de litigios que sur- ---- gían.

Fue la Revolución Francesa, la que destruyó el tabú de las tiranías, y de las ideas falsas. Los derechos del hombre y la --- fuerza de la justicia a su servicio, se reflejaron en el mundo, - iniciándose, por fin, el establecimiento de la soberanía del Esta do y del ciudadano.

En la Nueva España, triunfó el movimiento Independiente, y con ello, la justicia social, desplazando en principio, la institución de la caridad que a la fecha existe y que no es otra cosa - que el conjunto de aportaciones de los mismos indios y de uno que otro arrepentido; convirtiéndola, hasta no hace mucho tiempo, en - un derecho exigible, o al menos con esa tendencia, ya que todavía la caridad no ha desaparecido.

Con la Constitución de Apatzingan, el insigne Morelos fija las bases del Derecho Mexicano, adelantándose con sus ideales de justicia social, a las tesis reivindicadoras del hombre, surgi-- das casi un siglo después. Son dos los apartados en dicha Consti tución: los principios o elementos constitucionales, que están --

contenidos en 6 capítulos, y que versan sobre principios generales sobre religión, soberanía, derechos de los ciudadanos, leyes y su observancia; principios de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos y sus obligaciones; y la forma de Gobierno, dividida en 22 capítulos, en los que se establece la organización y atribución de los tres poderes de la Nación, a saber, - Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Tiempo después, con Benito Juárez, surgen las Leyes de Reforma, que continúan la tarea de destrucción en contra de las normas caducas en la formación de los gobiernos; tarea que es interrumpida con 30 años de estancamiento en los sentimientos cívicos, y que da lugar a la reanudación de la lucha libertadora, mediante un movimiento eminentemente social; encauzado a la victoria del proletariado, que no ha alcanzado sus metas, por una serie de circunstancias imputables no a nuestro régimen constitucional.

Al inicio del presente siglo, se conceptúa ya la Seguridad Social, que surge a través de los recién formados partidos políticos; pues, por convenir a sus intereses, tratan la protección al trabajador en sus programas de trabajo. Ya en 1904 había surgido en el Estado de México, el 30 de abril, una Ley que se acogió a la Teoría del Riesgo Profesional en materia de accidentes de trabajo (inspirada en la Ley Belga del 24 de diciembre de 1903), y que se considera como el antecedente de la legislación mexicana, además de ser una de las primeras de América sobre la materia.

Por tal motivo, el 1.º de julio de 1906, el Partido Liberal Mexicano propone, en su punto 27, reformar la Constitución, con el objeto de establecer "La indemnización por accidente y la pensión a obreros que hayan agotado sus energías de trabajo". Es así

como, con fundamentos de justicia social, "se proclama por: una educación obligatoria, restitución de ejidos y distribución de -- tierras; crédito agrícola; nacionalización de la riqueza; jornada de ocho horas; protección a la infancia; salario mínimo; descanso dominical obligatorio; abolición de tiendas de raya; pensiones de retiro e indemnizaciones por accidentes de trabajo; protección a la raza indígena y expedición de una Ley de Trabajo,..." (3).

En general, éstos fueron los principios por los que se luchó en los inicios de la Revolución Mexicana. Principios que se encuentran inconclusos, y en consecuencia, sin perfeccionar, y que actualmente, en lugar de sujetarse directamente a su resolución, porque han pasado poco más de sesenta años de haber sido enunciados, se equivocan los senderos y se da inicio a una nueva etapa-- (son innumerables) de promulgación, y de reforma de diversas leyes, que sólo conducen al caos, ya que su ambigüedad y anticonstitucionalidad, no puede pasar desapercibida.

En verdad que en esos años la vida nacional se estaba restructurando, y se vislumbraba un futuro brillante. Que, actualmente, por convenir a la política a seguir por el gobierno, no sólo se limita a la exaltación de la seguridad social sino que comienza a extenderse ya, a otro tipo de trabajadores; con miras a comprender, en general, a los del campo y a todo el económicamente débil.

Resulta importante recordar el principio de solidaridad, invocado por el ilustre filósofo Ricardo Flores Magón; pues, fincaría las bases de la organización familiar y del Estado Mexicano, y

(3).- MIGUEL GARCIA CRUZ, "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social", Inst. de Inv. Soc. de la UNAM, México, 1962-- pág. 18 y sig.

por consiguiente, las de la seguridad social. En manifiesto del -- Partido Liberal que dirigía, de fecha lo. de julio de 1906, publicó un programa en favor de la legislación del trabajo y expuso, positivamente, los derechos que corresponden a los obreros y campesinos.

Otro partido político, el Democrático, presidido por Benito-Juárez Maza, se compromete en su manifiesto de lo. de abril de 1909, a "La expedición de Leyes sobre accidentes del trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidente".

En marzo de 1911, el Plan Político Social de Joaquín Miranda y Gildardo Magaña, suscrito por los representantes estatales de -- Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y Distrito Federal, los compromete, también a "Reglamentar las horas de las jornadas de trabajo, que no serían menos de 8 ni pasarían de 9", además se establece en su fracción XII, la supervisión de las fincas urbanas, con el objeto de vigilar la equidad en los alquileres, a reserva de iniciar la construcción de casas habitación, cómodas e higiénicas para los obreros, que las adquirirían a largo plazo.

Este fue el Plan que enarbó Francisco I. Madero en contra de la dictadura de Porfirio Díaz. Y al aceptar su candidatura, el 25 de abril de 1910, proclamó la elaboración de leyes convenientes para la clase trabajadora, tales como el aseguramiento de pensiones a obreros mutilados en la industria, minas y agricultura, y a sus mismas familias en caso de fallecimiento. Así, tenemos que, el 6 de agosto de 1911, se aprobó su programa de trabajo; en una de sus partes trataba la creación de "Leyes sobre pensiones e indemnizaciones sobre accidentes de trabajo".

Por su parte, el candidato a la Vicepresidencia, Dr. Federico Vázquez Gómez, manifiesta en el punto sexto de su programa, luchar por "mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas-talleres, procurando la expedición de Le yes sobre pensiones o indemnizaciones por accidente de trabajo y combatiendo el alcoholismo y el juego".

En marzo de 1913, se suscribe el Plan de Guadalupe, y el 8- de julio de 1914, al ser reformado en la Ciudad de Torreón, se establece en su cláusula octava, que "Las divisiones del Norte y -- del Noroeste, se comprometen, solemnemente, a procurar el bienestar de los obreros". Ya con anterioridad Venustiano Carranza, por decreto de 12 de diciembre de 1912, había considerado, en su artículo segundo, que: "El primer jefe de la Nación y encargado -- del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del -- país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como -- indispensables para el establecimiento de un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos....".

El 10. de mayo de 1913, es cuando se celebra en México, por primera ocasión, esta fecha heroica, con una asistencia aproximada de 10,000 obreros. Y encontrándose reunida la XXVI legislatura, - se presentan ante el Dip. Gerzain Ugarte, Presidente del bloque - renovador, tres memoriales, con el objeto de que se expidieran le yes protectoras de los obreros.

En agosto 8 de 1914, se decreta en Aguascalientes el descanso semanal, con una jornada de nueve horas diarias y la prohibición de disminuir los salarios; siguen su ejemplo, promulgando --

disposiciones-similares, San Luis Potosí, Tabasco y Jalisco, el 15 y 19 de septiembre y el 7 de octubre del año de 1914, respectivamente; y el 19 de octubre del mismo año, se expide la Ley del Trabajo para el Estado de Veracruz, que, primordialmente, fija el salario mínimo y la protección en caso de riesgos profesionales.

En su gran mayoría, los Estados del País, se vieron favorecidos por las distintas disposiciones, tendientes a proteger al trabajador, establecidas por los Gobernadores y jefes militares de la Revolución. Tenemos que, el 24 de mayo de 1915, Francisco Villa, firma, en León Gto., su conocida Ley Agraria, que manifiesta un acentuado criterio revolucionario, que se divorcia de la condición original del Derecho Romano.

El 11 de diciembre de 1915, es cuando, a iniciativa del Gral. Alvarado, se promulga en Yucatán, su Ley del Trabajo, que reconoce y protege importantísimos derechos de la clase trabajadora; estableciéndose, además, por primera ocasión, el Seguro Social en nuestra nación (antecedente legislativo del Art. 123 Constitucional), expresando en su art. 135 que, "El gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte", ya que los únicos responsables de los accidentes y enfermedades profesionales eran y son los patronos.

Otras tantas fueron las iniciativas que se sucedieron, hasta que finalmente, en diciembre de 1916, se instala el Congreso Constituyente de Querétaro, y en su sesión del 23 de enero de 1917, la Comisión de Puntos Constitucionales, presenta, como Capítulo VI Constitucional, el "Del Trabajo y de la Previsión Social", que origina las fracciones XIV, XXV y XXIX del Artículo 123 de nuestra Carta Magna, y que están íntimamente relacionadas con el tema de--

nuestro estudio. La creación de la fracción XV fué posterior; y - a la letra dicen:

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecute; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia - la muerte o simplemente la 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:

XV.- El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre la higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo; así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía, -- compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas -- que al efecto establezcan las leyes;

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores se rá gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, - bolsas de trabajo, o, por cualquiera otra institución oficial o - particular;

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente 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 in-

dole para infundir e inculcar la previsión popular.

Juntamente con otros, estos preceptos constituyeron la primera declaración constitucional en la Historia Universal de Derechos Sociales; por tal motivo, protegen y rigen con jerarquía --- constitucional el trabajo humano.

Al elaborarse el Artículo 123 Constitucional, el Congreso de Querétaro, sólo tomó en cuenta, a los trabajadores que contrataban los particulares, mas no a los que estaban al servicio (empleados públicos) del Estado; por lo que en 1938, el Congreso Federal toma en cuenta tal deficiencia, y se establece el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y en 1960, el 21 de octubre, se adiciona al artículo de referencia, el Apartado "B" que regula las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos.

En cuanto al Apartado "A" del multicitado artículo, fue redactado en el año de 1925, como Proyecto de Ley Reglamentaria (concretándose a las relaciones laborales entre patronos y obreros). La obligación de los patronos, era de garantizar la atención médica y el pago de indemnizaciones por accidente y enfermedades profesionales a los obreros, en el lapso de un año, debiendo depositarse la cantidad correspondiente en los lugares señalados por el Gobierno Federal.

En 1929, se crea un proyecto de ley, que imponía a los patronos hacer un depósito bancario del 2 al 5% del salario mensual del trabajador, con el objeto de integrar un fondo, que redundaría sólo en beneficio del trabajador.

El mismo año de 1929, el entonces Presidente de la República, Lic. Emilio Portes Gil, presentó a consideración del Congreso,

la iniciativa de un Código Federal de Trabajo, que en su artículo 368 establecía el seguro voluntario, al manifestar que, "Los patronos podrán substituir las obligaciones -de los riesgos profesionales- con el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador, en alguna de las sociedades de seguros debidamente autorizadas y que funcionen conforme a las leyes de la materia; pero siempre a condición de que la suma que el trabajador reciba, no sea inferior a la que le corresponda con arreglo".

Posteriormente, el 31 de agosto del citado año, se reformó la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional publicada en el D.O. de la F. el 6 del mes siguiente. En principio, se pretendió fuera potestativo su asentamiento, bajo los siguientes términos: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos". Ya con anterioridad, en el año de 1921, habíase elaborado un proyecto de Ley del Seguro Social, pero que por razones políticas no fué promulgado.

Con motivo de la reforma, el maestro de la Cueva expresó, - al referirse al texto original: "difiere bastante del actual, pues mientras aquél se refiere, claramente, a un seguro potestativo, - ésta permite al legislador ordinario establecerlo con carácter -- obligatorio, lo que acusa un evidente progreso".

Por otra parte, en 1932, se conceden facultades al Poder -- Ejecutivo a través del Congreso de la Federación, para que expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio, en un plazo de ocho meses; pero un cambio repentino en la Presidencia, impide nuevamente el cumplimiento del decreto. Poco después, en 1934, en el Con-

greso de Derecho Industrial se elabora el Proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social, que fincaría las bases de la Ley del Seguro Social Obligatorio, y que constituiría un servicio federal a cargo de un organismo descentralizado, denominado "Instituto de Previsión Social".

Arce Cano, en su obra, señala claramente, las características del Instituto de Previsión Social: (4).

"a) Autonomía completa: b) integrado por representantes del Gobierno Federal, de los empresarios y de los trabajadores; c) no podría perseguir fines lucrativos; y d) sus recursos deberían provenir de aportaciones que la Ley establezca a cargo del Estado, de los patrones y de los asegurados".

También distingue, dos categorías de prestaciones, una en dinero y la otra de asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, y en aparatos y accesorios terapéuticos, hospitalización y reeducación; en cuanto a la primera, se realizaría mediante subsidios temporales o de pensiones, pagándose, excepcionalmente, indemnizaciones globales.

El 27 de septiembre de 1938, el entonces Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas, envió a la Cámara Baja, un proyecto de Ley del Seguro Social, que comprendía los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad; vejez e invalidez y desocupación involuntaria; así como prevenía la creación del "Instituto Nacional de Seguro Social", como organismo descentralizado, con representación y aportación de cuotas de obreros, patrones y del Estado mismo, con el

(4).-- Arce Cano G. op. Cit. pág. 29 y siguiente.

objeto de consolidar su sostenimiento. Por lo que respecta a sus prestaciones, éstas serían individuales o colectivas, directas o indirectas, consistentes en indemnizaciones, subsidios o pensiones pecuniarias; comprendiendo, además, asistencia médica y farmacéutica, hospitalización, aparatos y accesorios terapéuticos y ortopédicos; servicio de colocaciones, orientación profesional y fomento de obras y servicios de interés público.

Otra de las funciones del Instituto, sería autorizar a sociedades mutualistas y organismos sindicales el aseguramiento de sus miembros, al actuar como sucursales suyas.

Dicho proyecto fué formulado sin base actuarial, y Arce Cano, para fundamentar su opinión, con la que estamos de acuerdo, - hace mención a una parte de la exposición de motivos del mismo, - que indica que las bases de su funcionamiento formuladas mediante datos estadísticos, sólo podrán obtenerse, por su naturaleza, a través de la práctica.

Como se ha advertido, fueron muchas y muy variadas las intenciones de acatar un precepto constitucional, (Artículo 123, -- fracción XXIX), que, afortunadamente, se hizo realidad al elaborarse, de 1941 a 1942, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Proyecto de Ley del Seguro Social, (Proyecto de García Téllez) al que nos referiremos seguidamente.

PROYECTO DE GARCIA TELLEZ.

Como antecedente inmediato del proyecto, podemos citar -- otro ofrecimiento que se hizo al pueblo, para crear en su beneficio la Ley del Seguro Social; correspóndele en esta ocasión haberlo hecho, al Gral. Avila Camacho, al realizar su campaña presidencial.

Sujetándonos al proceso histórico, podemos afirmar, que después de tantas promesas era ya imposible retardar los trabajos -- al respecto, porque, además, el proletariado así lo había estado -- requiriendo desde hacía ya mucho tiempo. No obstante eso a la fecha todavía no se alcanzan las metas fijadas, de tal forma que -- resulta nugatorio uno de los postulados más trascendentales del movimiento reivindicador mexicano, (de verse protegido en las horas de la adversidad; vagando pues, se encuentra el postulado, y lo que nos pertenece por derecho (social y políticamente), nos es entregado como limosna.

Al tomar posesión de la Presidencia el Gral. Avila Camacho, eleva a Secretaría de Estado el Departamento de Trabajo, y nombra como titular de la misma al Lic. Ignacio García Téllez, quien establece el Departamento de Seguros Sociales, para que se encargara del "Estudio de proyectos que se relacionan con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo con lo ordenado por la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional; recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los trabajos antes indicados; y vigilancia -- del cumplimiento de las normas legales del Seguro Social". (artículo 39 del Reglamento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).

Con tal motivo, dicho Departamento, en su función de realizar estudios de recopilación, estadística y cálculos actuariales, fijó su atención en las distintas leyes antes de promulgarse el Código Federal del Trabajo en los Estados del País, así como en las Leyes del Seguro del Maestro y de Pensiones Civiles de Retiro;

además de los regímenes de previsión y seguridad sociales de los países extranjeros, con el objeto de adaptar las imprescindibles bases técnicas de todo ordenamiento, a la realidad mexicana.

El primer objetivo se realizó mediante cuadros estadísticos; primeramente, sobre la población trabajadora, y después sobre los salarios, edades, riesgos, etc., además de elaborarse tablas de invalidez y mortalidad con sus valores conmutativos.

Para finalizar, y con relación a los cálculos actuariales, fué indispensable para su elaboración, la intervención del Dr. -- Emilio Schoenbaum, técnico en seguros sociales y un experto en la organización de sistemas de esta naturaleza.

Una vez reunidos los datos necesarios, se formuló un anteproyecto de Ley del Seguro Social, que se entregó a una comisión técnica, creada por el Ejecutivo el dos de junio de 1941, expedida -- por decreto y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 del mismo mes y año; compuesta, por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los patrones, con la finalidad de estudiar el anteproyecto y elaborar, finalmente, el proyecto de la Ley del Seguro Social.

La Comisión que dió vida a la Ley del Seguro Social estaba integrada, por delegados de distintas Secretarías de Estado, como las de Trabajo y Previsión Social, de Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Asistencia Social, del Departamento de Salubridad Pública y de agrupaciones obreras y patronales; distinguiéndose por su colaboración en la referida iniciativa de ley, -- ilustres abogados, tales como el Dr. Alberto Trueba Urbina, Vicente Santos Guajardo, Agustín Lanuza Jr., Enrique Calderón, Ing. Miguel García Cruz y el Prof. Federico Bach.

Una vez concluido el proyecto, se envió a la Organización - Internacional del Trabajo, que lo presentó en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en el año de 1942, en Santiago de Chile, donde mereció la aprobación favorable, mediante el siguiente acuerdo: "La iniciativa del Seguro Social Obligatorio, merece la aprobación del Congreso, porque constituye un código de seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad, a la par que representa una firme garantía técnica para establecer el Seguro Social en beneficio de las clases productoras y la prosperidad nacional de México".

Posteriormente, el Proyecto se remitió al Congreso de la -- Unión, y se convirtió en Ley por Decreto de 31 de diciembre de -- 1942; publicándose en el Diario Oficial de la Federación, el 19 - de enero de 1943.

Someramente podemos resumir el proyecto, al asentar los --- riesgos que el Seguro Social, comprende: a) accidentes y enfermedades profesionales; b) enfermedades no profesionales y de maternidad; c) invalidez, vejez, muerte, y d) cesantía involuntaria en edad avanzada (60 años); constituyendo, además, un servicio público nacional, con carácter obligatorio y amparando en principio, - sólo a los trabajadores de empresas privadas; a la fecha se ha ex-- tendido a otros núcleos de población, sin comprender, inexplica-- blemente, a la totalidad de la misma.

Entre las causas que originaron la Ley del Seguro Social, - podemos distinguir nítidamente las de carácter político de las de lo social; así tenemos las promesas de los dirigentes nacionales, que fueron sucediéndose desde nuestra Revolución hasta el año de 1941, en que el Gral. Avila Camacho, se decide a cumplir con el -

Una vez concluido el proyecto, se envió a la Organización - Internacional del Trabajo, que lo presentó en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en el año de 1942, en Santiago de Chile, donde mereció la aprobación favorable, mediante el siguiente acuerdo: "La iniciativa del Seguro Social Obligatorio, merece la aprobación del Congreso, porque constituye un código de seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad, a la par que representa una firme garantía técnica para establecer el Seguro Social en beneficio de las clases productoras y la prosperidad nacional de México".

Posteriormente, el Proyecto se remitió al Congreso de la -- Unión, y se convirtió en Ley por Decreto de 31 de diciembre de -- 1942; publicándose en el Diario Oficial de la Federación, el 19 - de enero de 1943.

Someramente podemos resumir el proyecto, al asentar los --- riesgos que el Seguro Social, comprende: a) accidentes y enfermedades profesionales; b) enfermedades no profesionales y de maternidad; c) invalidez, vejez, muerte, y d) cesantía involuntaria en edad avanzada (60 años); constituyendo, además, un servicio público nacional, con carácter obligatorio y amparando en principio, - sólo a los trabajadores de empresas privadas; a la fecha se ha extendido a otros núcleos de población, sin comprender, inexplicablemente, a la totalidad de la misma.

Entre las causas que originaron la Ley del Seguro Social, - podemos distinguir nítidamente las de carácter político de las de lo social; así tenemos las promesas de los dirigentes nacionales, que fueron sucediéndose desde nuestra Revolución hasta el año de 1941, en que el Gral. Avila Camacho, se decide a cumplir con el -

mandato constitucional contenido en la fracción XXIX del Artículo 123, que considera de utilidad pública la creación de la Ley del Seguro Social así como de la disposición del Segundo Plan Sexenal que fija como plazo máximo para promulgar la citada Ley, el primer año de su vigencia, además de que la Oficina Internacional -- del Trabajo, constantemente hizo recomendaciones en general, en materia de seguros y previsión social, no explicándose el porqué México permanecía al margen de ese movimiento social. Nuestra postura resultaba contraria al movimiento revolucionario de las grandes mayorías, desprotegidas, no obstante que, frecuentemente, las distintas organizaciones sindicales y hasta los mismos patrones -- habían solicitado su funcionamiento.

En el amplio campo doctrinal existente, encontramos también una serie de causas sociales, que ponen de manifiesto la fundamentación de los regímenes de seguridad social; por lo que, refiriéndonos a su implantación, nos avocaremos a su enunciación.

Primeramente se debe tomar en cuenta, que la capacidad política-económica del hombre, requiere de un especial trato, sobre todo, en su alimentación, en su salud física y espiritual y en su educación. Que sólo será posible obtener segando las fuentes de -- desnutrición, de la mortandad infantil y de las enfermedades endémicas y epidémicas que encadenan a los pueblos, al verse desagrada su producción y consumo, y, como ya manifestamos con anterioridad, causan estragos en el progreso nacional, y en especial a nuestro sistema capitalista, que tiene que proteger sus intereses.

La solidaridad de todos en general, en cuánto al surgimiento de la Institución, constituyó otra causa fundamental. Y si la-

mandato constitucional contenido en la fracción XXIX del Artículo 123, que considera de utilidad pública la creación de la Ley del Seguro Social así como de la disposición del Segundo Plan Sexenal que fija como plazo máximo para promulgar la citada Ley, el primer año de su vigencia, además de que la Oficina Internacional -- del Trabajo, constantemente hizo recomendaciones en general, en materia de seguros y previsión social, no explicándose el porqué México permanecía al margen de ese movimiento social. Nuestra postura resultaba contraria al movimiento revolucionario de las grandes mayorías, desprotegidas, no obstante que, frecuentemente, las distintas organizaciones sindicales y hasta los mismos patrones -- habían solicitado su funcionamiento.

En el amplio campo doctrinal existente, encontramos también una serie de causas sociales, que ponen de manifiesto la fundamentación de los regímenes de seguridad social; por lo que, refiriéndonos a su implantación, nos avocaremos a su enunciación.

Primeramente se debe tomar en cuenta, que la capacidad política-económica del hombre, requiere de un especial trato, sobre -- todo, en su alimentación, en su salud física y espiritual y en su educación. Que sólo será posible obtener segando las fuentes de -- desnutrición, de la mortandad infantil y de las enfermedades endémicas y epidémicas que encadenan a los pueblos, al verse desan-grada su producción y consumo, y, como ya manifestamos con anterrioridad, causan estragos en el progreso nacional, y en especial -- a nuestro sistema capitalista, que tiene que proteger sus intereses.

La solidaridad de todos en general, en cuánto al surgimiento de la Institución, constituyó otra causa fundamental. Y si la-

voluntad social popular concurrió para que se protegiera al enfermo, al viejo, al inválido, al cesante, a la viuda y a la madre,-- desde un punto de vista de derecho, se debe seguir luchando para que al final de cuentas desaparezca la caridad privada, que no -- tiene razón de ser, pues resulta contraria y retardataria en nuestra didáctica histórica.

Otra causa que resulta positiva, por seguir siendo de actualidad, fue la tendencia de proteger la riqueza humana y las potencias creadoras de la sociedad, como consecuencia de que el trabajador, es la principal riqueza nacional, y su vida debía estar -- protegida, así como su salud contra todo daño causado a su integridad física o económica, ya sea por enfermedad, por accidente o por diversas causas fisiológicas, (embarazo, vejez, etc.).

La inestabilidad de los medios de subsistencia de la población económicamente activa, originó, la preocupación por parte -- del Estado, de sujetarse a la creación de un régimen social de solidaridad colectiva, que se encargaría de proteger derechos fundamentales, como el de la salud, que como derecho social, exige a la medicina una finalidad humanitaria, en beneficio colectivo y -- al margen del espíritu de lucro, que debe, indiscutiblemente, desarrollar su función social sin atender a distinciones de raza, política y religión.

Así pues, era y es necesario mantener, la capacidad de ganancia que exige el otorgamiento de subsidios y de prestaciones económicas, para que el asegurado y su familia, puedan satisfacer sus necesidades vitales en momentos de holganza forzosa y padecimientos, que hagan imposible su trabajo; y más que nada, su reeducación profesional, con el objeto de rehabilitarlo y restituirlo-

en su capacidad de trabajo.

De conformidad con lo anterior, es manifiesta la tendencia hacia la protección del salario; pues constituía una primordial necesidad, que se regularía a través del otorgamiento de prestaciones médico-sociales (pensiones por riesgos profesionales y ordinarios de la vida), que evitan gastos al asegurado y un desequilibrio en el presupuesto familiar.

La defensa del salario, representa un medio adecuado, ya -- que se satisface también, mediante la protección de la función -- biológica de la maternidad, bajo condiciones de higiene, salud y fortaleza física, que a la fecha requieren de especial atención y de su inmediata ampliación. Debiéndose complementar con la creación de colonias populares, que incluyan servicios públicos y el establecimiento de centros culturales y deportivos.

La conclusión de ésta última consideración se reduce en los siguientes términos: Lo que, en principio, sólo fue solventar simplemente las condiciones económicas de algunos grupos sociales, - actualmente constituye una imperiosa necesidad su mejoramiento y ampliación; pues las familias trabajadoras numerosas, requieren - ya de reales subsidios como personas aseguradas, máxime cuando -- hay hijos inválidos y su atención causa estragos en el presupuesto familiar, y por consecuencia, en el mantenimiento del nivel de vida del trabajador y su familia; así como en el caso, también, de riesgos profesionales y ordinarios, que disminuyen o suprimen la capacidad de esfuerzo del trabajador, y por tal motivo, requiere de pensiones íntegras en relación con la cuantía de los emolumentos percibidos.

LEY DEL SEGURO SOCIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942: SUS REFORMAS.

Con el objeto de avocarnos al tema, debemos considerar por su importancia, el origen del mismo, localizado, en algunos preceptos de Nuestra Carta Magna de 1917. Encontramos así, que los anhelos del proletariado se conjugan en el Artículo 123 Constitucional, que protege sus derechos y conquistas, y que específicamente, en su fracción XXIX, aparecen los fundamentos de la Ley del Seguro Social, en tal virtud, transcribiremos su texto original:

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes, y, otros con fines análogos; por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de ésta índole para inculcar e inculcar la previsión popular;

Posteriormente el 31 de agosto de 1929, mediante Decreto Ley, se reforma la fracción XXIX citada, y ésta se publica en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de septiembre del mismo año, quedando como actualmente aparece:

XXIX.- Se considera de utilidad social la expedición de la Ley del Seguro Social; y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Como podemos percatarnos, ya con anterioridad nos habíamos referido a éste punto, ahora sólo resaltaremos lo inexplicable que resultó lo tardío de su promulgación, ya que se hizo después de haberse elaborado una serie de proyectos, durante los años de 1930 a 1942, no sin antes haber permanecido en silencio de

1918 a 1929.

Fue el Proyecto de García Téllez el que se convierte en Ley; claro, después de haberse realizado los trámites y reformas correspondientes, que por cierto fueron mínimos, expidiéndose la Ley del Seguro Social el 31 de diciembre de 1942, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

En virtud de que la Ley se manifiesta como "un servicio público nacional", consideramos de vital importancia tratar la justificación que por tal razón se hace en la exposición de motivos de dicha Ley de enero de 1943, no dejando de transcribir su artículo 1o. y el párrafo segundo que se agregó en sus últimas reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1970:

ARTICULO 1o. El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta Ley y sus reglamentos.

El régimen del Seguro Obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En una de las partes de la exposición de motivos, se dice:—"Siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho, que implica pérdida o disminución del mismo, causa a todos ellos perjuicios trascendentales".

Se agrega, además, que "Si es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, sí existe, en cambio, un medio para proteger el -

salario que coloca a la economía familiar al cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador.- Señalándose que - Ese medio es el Seguro Social, que al proteger al jornal, aminora las penalidades en los casos - de incapacidad, vejez u orfandad, y auxilia a la obrera y a la esposa del trabajador en el noble trance de la maternidad; cumpliendo así, con una elevada misión, que ningún país debe excluir de su legislación".

En los Lineamientos Generales de la propia Iniciativa de -- Ley, se expresa:

"Las prestaciones que el Seguro Social proporciona a los -- trabajadores son superiores a las que concede la Ley Federal del Trabajo, que no constituye sino un código mínimo de la seguridad para el obrero, y tienen respecto de los contratos colectivos de trabajo, ventajas de consideración, toda vez que éstos, creados - precisamente para suplir todo aquello que la Ley del Trabajo no - puede prever, sólo contiene, en su gran mayoría, simples promesas de otorgar beneficios, que, a menudo, no se han tornado en realidad; porqué, careciéndose de un adecuado régimen de garantía, su cumplimiento está supeditado a las posibilidades económicas de -- las empresas que los celebre. Esta característica de los contratos colectivos, hace ilusorias, en numerosas ocasiones, las conquistas de los trabajadores, que, en esos casos, tienen que luchar contra la insolvencia, real o simulada, de las empresas, lo cual da origen a frecuentes litigios obreropatronales que, costosos para las dos partes en pugna, no rinden el provecho esperado por los trabajadores y, en cambio, se traducen en un perjuicio para la economía del país".

En los Lineamientos Generales, También se indica, que "a -- pesar de que las prestaciones otorgadas por la Ley del Seguro Social son mayores que las que hasta hoy existen y de que tienen -- más firme garantía, no se menoscaban los derechos que los obreros han obtenido a través de diversos contratos colectivos, cuando -- sean superiores las prestaciones que en éstos se hubieran estipulado, o las que la Ley consigna, dado que en la iniciativa se prevé un régimen del seguro adicional, mediante el cual los trabajadores están en condiciones de recibir, a cargo del patrón, beneficios más elevados o en condiciones más favorables a las de los -- restantes elementos asalariados".

Para finalizar, se concluye más adelante: "El Seguro Social constituye un servicio público.- También se dice- De conformidad con el criterio sustentado por los tratadistas de Derecho Administrativo, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado".

Nuestra legislación, aunque hace referencia constante a los servicios públicos, no proporciona una definición o concepto claro de lo que se entiende por éstos. Sin embargo, en algunos preceptos legales se establece que servicio público es toda actividad mediata o inmediatamente estatal (Ley de Bienes Inmuebles de la Federación, Ley del Timbre, Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación), y en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, se afirma, categóricamente, que la expedición de una Ley del

Seguro Social se considera de utilidad pública"...

En cuanto al precepto de servicio público al que se apegan los Lineamientos Generales de la Iniciativa, vemos que está tomado, literalmente, de la definición de León Duguit, que a la letra dice:

"Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurada, regulada y controlada por los gobiernos, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede -- ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".

Como podemos percatarnos, a través del desarrollo del tema, nuestra posición ha sido la de que el Seguro Social, sí constituye un servicio público, máxime que reúne las características señaladas por la doctrina. Desgraciadamente, es la hora en que las -- autoridades no toman en serio la protección de los desvalidos, y se sujetan a campañas publicitarias de colectas para continuar su labor de samaritanos; además de que las famosas comisiones, continúan el juego de palabras de hace más de medio siglo, no teniendo vergüenza en declarar por cierto hace unos cuantos días, que -- la ZONA TARAHUMARA sólo cuenta con un torrente de quejas, explicita ción (compañías madereras), carencias, abuso de autoridades, abandono, insalubridad, mortandad sobre todo infantil, epidemias, -- analfabetismo, y para no continuar, un sinnúmero de problemas eso que exclusivamente abordamos uno de ellos.

El ejemplo anterior nos es útil para referirnos al artículo 10. de la Ley del Seguro Social, que incluye a servicio público, -- el término "nacional", que interpretándolos, ambos resultan apli-

cables a este tipo de problemitas; dicho artículo expresa: "El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta Ley y sus reglamentos".

Con fecha 31 de diciembre del año de 1970, se publican en el Diario Oficial de la Federación, las Reformas a la Ley del Seguro Social, y en ellas se agrega un segundo párrafo a dicho artículo lo., que dice: "El régimen del Seguro Obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Para justificar que el Seguro Social, además de constituir un servicio público, es de carácter "nacional", necesario es referirnos, al significado que a ese concepto trata de darle la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se concreta exclusivamente, a considerarlo como un sinónimo de "federal".

En tal virtud, no podemos pasar desapercibido que, lo que la Corte hace en este caso, no es interpretar un precepto, pues el concepto "nacional", ya de suyo es claro y preciso; e inclusive, el Congreso Constituyente de 1917 que convocado por Decreto del 14 de septiembre de 1916, reformó la Constitución de 1857, no sólo se refirió para su aplicabilidad a todos los nacionales, al expresarse "todo individuo", sino también a todo aquél que se encontrara en Territorio Nacional, en consecuencia, ni jurídica ni gramaticalmente son sinónimos los términos "nacional" y "federal", esencialmente distintos, y por tanto, inconfundibles; lo que quiere decir, que la Corte exclusivamente, cambia el concepto, enunciado primeramente, por el segundo, y, esto no puede ni debe lla-

marse interpretación, y si, llanamente, alteración, modificación-variación, etc.

Apegándonos a la interpretación de la Corte, y no a la ---- transformación de la que hablamos, dicha interpretación viene a ser contraria a la voluntad del legislador y de la doctrina del Derecho del Trabajo Mexicano, que busca la protección del trabajador, al establecer que las normas siempre deben interpretarse en la forma que más lo favorezca, y en el presente caso, se está restringiendo la amplitud de una norma, en perjuicio del proletariado; lo que hace suponer que la transformación sea dolosa y que los argumentos sean de una clase burguesa a la que parece pertenecer y, por tanto, tendrá que proteger.

Continuando con el ejemplo de la zona tarahumara, complementariamos la obligación del Gobierno Federal de proteger no sólo a esa zona, sino a las de todo el país. Simplemente, con el respeto a nuestra Carta Magna y a sus Artículos 3o., fracciones I, incisos a), b), y c) y VIII y 123 Apartado A, en todas sus fracciones y en especial la XII, que a la letra dice:

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, -compañías-madereras- minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar -primero debe retribuirseles justamente- rentas que no excederán del medio por -- ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro - de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas:

La Ley existe; lo hermoso de ella no quiere decir que se -- cumpla, y al pensar en las razones que tienen quienes la interpre- tan o tratan de hacerlo, insistimos en su mala fe. Pues, la sola - aplicación de la misma, traería como consecuencia inmediata, LA - **PROTECCION NACIONAL DE TODOS LOS TRABAJADORES**, dependientes o no; de tal forma que, mientras no se cumpla con nuestra CONSTITUCION- no habrá SEGURIDAD SOCIAL.

Por otra parte, encontramos que la Ley del Seguro Social -- tiene tres objetivos, a saber:

PRIMERO.- Tratar de prevenir, en la medida de lo posible, - la pérdida temporal de la capacidad de trabajo.

SEGUNDO.- Tratar, también, de hacer cesar o en su caso aten- nuar la incapacidad de trabajo del trabajador, con el objeto de - que reanude su actividad productora, principio aplicable a nues- tra sociedad capitalista, y

TERCERO.- Remediar el perjuicio económico resultante de la - interrupción de la actividad profesional, mediante la concesión - de prestaciones pecuniarias, que al menos compensan, parcialmente al trabajador.

Independientemente de lo anterior, podemos considerar entre las principales características del régimen de seguridad social - en que se fundó la Ley del Seguro Social de 1943, las siguientes:

1.- La protección de los económicamente débiles, que consti- tuye un sistema integral plasmado en un principio de unificación:

2.- Organización y administración realizada por una sola -- institución, prestando un servicio público nacional, descentrali- zado y autónomo;

3.- Régimen de administración tripartita, cuya dirección y-

manejo sería realizado en igualdad de condiciones;

4.- Régimen contributivo al integrarse sus recursos económicos de las cuotas de los patrones y trabajadores, además de la -- contribución del propio Estado;

5.- Equilibrio económico financiero, al tener un ajuste actuarial de ingreso y egresos, que permite capacitarse en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones;

6.- Se limitó a la población económicamente activa y sus derecho-habientes, con la tendencia de aumentar su capacidad productora, únicamente en los casos de que el trabajador percibiera el salario mínimo, al exonerarlo del pago de sus cuotas, según artículo 26 de la Ley vigente.

7.- Tendencia a establecer una distribución equitativa de la riqueza, a través de un sistema activo de previsión para la población asalariada y sus dependientes;

8.- Contribuye a asociar, material y moralmente a los interesados, en la defensa de su salud y de su capacidad de ganancia (actualmente, y por causas socio-políticas, no es posible que --- exista intercomunicación entre las grandes mayorías), y garantiza las prestaciones por medio de recursos específicamente determinados (pensiones e indemnizaciones); distribuyendo las cargas por - varios períodos y conforme a las previsiones establecidas según - cálculos técnicos, y

9.- Organizar la prevención de riesgos, como los accidentes de trabajo, las enfermedades y la invalidez; con el primordial objeto de mantener al trabajador en su capacidad de ganancia.

Estas características hacen evidente, el sistema de integración de la Ley del Seguro Social, pues se regula en una sola ins-

titución todos los seguros que protege.

Otro de los problemas de gran actualidad, es el desempleo, regulado constitucionalmente en principio por su Artículo 32 y - 123, fracciones XVI y XXIX, y que se creía resuelto a través ---- de una pensión de vejez reglamentada por el artículo 3o. actualmente reformado, 69, 70, 71 y 72 de la Ley del Seguro Social; así como los de la Ley del ISSSTE en su parte relativa, que no debe dejarse a la deriva, por lo que para tratarlo, transcribiremos - los preceptos señalados.

Artículo 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesio-- nes y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de - paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las --- fuerzas de la policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea, y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se -- requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas.....";

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios, tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, -inaudito, no protejen a sus trabajadores- asociaciones profesionales, etc.;

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

Estas últimas fracciones corresponden al Artículo 123 Cons-

titucional, la mencionada en segundo término, quedó así al ser -- reformada en 1929.

Por su parte, el artículo 3o. de la Ley del Seguro Social - reformado, dice:

"Esta Ley comprende los seguros de:

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

Los artículos 69, 70, 71 y 72, eximen de responsabilidad al Instituto para proteger a sus asegurados, al expresar:

Art. 69.- No tendrá derecho a pensión el asegurado que intencionalmente haya provocado su estado de invalidez o éste sea - resultado de la comisión de un delito del mismo asegurado. En --- cualquiera de estos casos, el Instituto podrá, según las circunstancias que medien, conceder el total o una parte de la pensión 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.

Art. 70.- Tampoco tendrá derecho a pensión el trabajador cu ya invalidez ya existía antes de ser asegurado o sobrevenga antes de haber justificado el pago de ciento cincuenta semanas de cotización.

Art. 71.- Tendrá derecho a recibir la pensión de vejez sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, el asegurado que - habiendo cumplido sesenta y cinco años de edad justifique el pago al Instituto de un mínimo de quinientas cotizaciones semanales. -

El Artículo 72, trata específicamente del seguro contra la cesantía:

"El asegurado que habiendo cumplido sesenta años de edad --- quede privado de trabajos remunerados, tiene derecho, sin necesidad de probar que sufre invalidez, a recibir la pensión de vejez con la tarifa reducida que señale el reglamento respectivo. Para gozar de este derecho, el asegurado deberá justificar el pago al Instituto de quinientas cotizaciones semanales..."

Por lo que respecta al artículo 32 Constitucional, nos percatamos claramente que en su parte primera se establece, "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias". Nuestro país desde la dictadura de P. Díaz, ha tenido una gran afluencia de capitales extranjeros, (justificada en principio) y desde aquellos tiempos se han venido insistiendo, al --- aceptarlos tácitamente, en la presencia de técnicos extranjeros, al manifestarse continuamente que estamos en plena efervecencia industrial, o lo que es verdad, siempre se justifica su intervención en las principales empresas nacionales. (capitales dudosos) con todas las comodidades que se conocen: sueldo-sobre-sueldo-casa-habitación-gastos menores, etc. perjudicando con esto, exclusivamente al proletariado, al no darle todas las prestaciones, y reducirle, notablemente, lo que le corresponde por el reparto de -- utilidades- (en algunos casos no se cumple o se evade, con ficticias reinversiones del capital).

Al parecer, a nuestras autoridades no les interesa el problema, ya que en lugar de procurar verdaderos técnicos al país y - eliminar esa importación extranjera perjudicial para evitar en parte la fuga de capitales (me refiero a esto porque las empresas por

lo regular son de capital extranjero, debido a prestanombres apátridas y otras causas, y con la intervención directa de sus propietarios se facilita más la fuga de que hablamos) y en especial la explotación y discriminación en el trabajo del obrero mexicano.

Sólo una intervención honesta, hará que se acabe con éstas anomalías y de que, además, se siga violando flagrantemente el artículo 28 Constitucional; así como, que se deje de crear obreros semiespecializados y no verdaderos técnicos, que son los que se requieren (ejemplo claro lo tenemos, en la desaparición de las escuelas prevocacionales cuyos egresados tienen como único camino la semiespecialización y en algunos casos la especialización). Con esto queremos decir, que ambos artículos, exclusivamente requieren, una legal interpretación, para que sea actual su aplicación y se dé lugar, de ésta manera, a los trabajadores mexicanos que buscan la emigración (técnicos, profesionistas, obreros y campesinos, "espaldas mojadas", etc.).

La base de nuestra Ley del Seguro Social, como ya lo hemos expresado en repetidas ocasiones, es la fracción XXIX reformada del Artículo 123 Constitucional, que se refiere en una parte al seguro "de cesación involuntaria del trabajo"; términos que transplantados a manera de interpretación por el legislador a la fracción IV, del artículo 30. reformado de la Ley del Seguro, quedaron como: "IV.- Cesantía en edad avanzada."

Completamente nugatoria resulta la interpretación, hecha al respecto, si es que lo es, pues restringe el ámbito de validez (protección) al hablar de cesantía sólo por vejez, y no por cualquier otra causa, que puede ser deducida si de una verdadera interpretación al texto original (fracción XXIX), que dice "cesación -

involuntaria del trabajo"; lo que trae como consecuencia que el asegurado quede expuesto a mendigar, y más que nada, a formar parte del grupo de los olvidados, que a la fecha, ya es alarmante y no tarda en traer consigo un gran número de problemas junto a la explosión demográfica y otros grandes problemas del planeta.

Al respecto, la fracción XXV del artículo de referencia, trata "El servicio para la colocación de los trabajadores", debiendo ser gratuito, y aunque lo es, se encuentra tan seriamente olvidado que no es posible que cumpla con su misión.

En cuanto al artículo 69 de la Ley del Seguro Social, se concreta a regular el "derecho a pensión", y lo niega cuando el trabajador queda cesante por causas imputables a él, o como "resultado de la comisión de un delito", este tipo de conclusiones de la Ley, no pueden ser más que absolutamente contrarias al derecho, a la justicia y fundamentalmente a la familia, que es la que recibe los más graves perjuicios, además de que son contrarios a la finalidad del Seguro desde cualquier punto de vista, porque la familia constituye la grandeza de un país.

Ahora bien, resulta inaudito que si apegándonos al espíritu de la norma, el trabajador reúne las cotizaciones necesarias para tener derecho a la pensión y por su causa queda cesante, dejarle al Instituto la facultad de conceder o no la misma, lo que hace que se vaya pensando en la derogación del mismo.

Al artículo 70 del mismo Capítulo V, también niega la pensión cuando el trabajador sufre de invalidez "antes de ser asegurado", o en su defecto, cuando ya lo es y ésta le sobreviene "antes de haber justificado el pago de ciento cincuenta semanas de cotización".

Este artículo simple y llanamente, está en contra de las finalidades de la Seguridad Social, ya que es imposible concebir, - que en lugar de cumplir con la misma, se reduzca con evasivas (a través de la ley de probabilidades) su cumplimiento, pues lo que dio vida a la Ley fue un sentido humanitario de protección a la salud y al trabajo.

Los artículos 71 y 72, se refieren de igual manera al derecho a la pensión, pero por vejez; el primero habla tácitamente de la jubilación a los 65 años de edad, siempre y cuando se justifiquen quinientas semanas de cotización; y el segundo de la cesantía, aplicable cuando el trabajador, después de cumplidos sus sesenta años, "quede privado de trabajos remunerados" y haya reunido "quinientas cotizaciones semanales"; en ambos casos no es necesario probar la invalidez.

No es posible estar de acuerdo con los anteriores preceptos, en virtud de que el desempleado voluntario (casi no existe; si lo hay se debe a causas ajenas al trabajador) e involuntario, debe de considerársele como tal, y por tanto debe protegersele, máxime cuando queda invalidado siendo trabajador, y no que por no reunir las cotizaciones necesarias para su atención se les abandone a consumirse por inanición (Esto como consecuencia de que la costumbre por conveniencia de las empresas, es de no considerar aptos para el trabajo a aquellos cuya edad sea superior a los 40 años, lo que hace imposible su contratación).

Considero indiscutible la protección que debe dársele a nuestra clase trabajadora y creo que todas las respuestas basadas, -- más que nada en normas constitucionales, resultan favorables al trabajador y a su familia; incluso si tantos son los deseos de --

que no se les otorguen los beneficios que por derecho les corresponden, que se les reduzcan, pero que no se les sacrifique en la miseria.

Es del conocimiento mundial, que el mexicano en general (el obrero especialmente), tiene obligaciones familiares, (casado o no) antes de cumplir los 21 años de edad, y que, en consecuencia, sus necesidades son mucho mayores, así como que la vida de un anciano resulta también demasiado problemática como ya lo hemos asentado, pues, por una parte, se le niega la pensión y por otra se le quiere dar como limosna lo que le pertenece por derecho. (actualmente está por salir la primera generación de asegurados del IMSS.).

Sólo en principio, se puede justificar la exageración de los períodos de cotización, pero actualmente son perjudiciales a la clase trabajadora, lo que hace que esa anomalía desvirtúe la alta finalidad del seguro, y que sinceramente, afirmemos que nuestras autoridades, alejadas de la realidad mexicana, continúan impasibles ante la explotación y aherrojamiento de las grandes mayorías, al no querer proteger a los moribundos, a los inválidos, a los desempleados, a los que no pueden rendir mucho; y sí, en cambio, aunque limitadamente, a aquéllos que en algo cooperan al fortalecimiento de una sociedad netamente capitalista, cuyo principio fundamental, es la protección al trabajador únicamente en la medida que les es útil.

En tal virtud, las últimas reformas a la multicitada Ley del Seguro- (31 de diciembre de 1970) se concretan a proteger exclusivamente a otra parte de la población, mas no a la totalidad, que es la que verdaderamente complementa la vida interna del país- --

(pequeña industria familiar, vendedores ambulantes, en fin todo - trabajador que aparentemente es independiente; y principalmente, - la totalidad de los trabajadores del campo que no son otros que - los campesinos, que viven en un mundo aparte). Son sus artículos - 4o. y 8o. los que regulan lo conducente:

ARTICULO 4o.- El régimen del Seguro Obligatorio comprende - a:

I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por - una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé ori- gen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica de patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley es- pecial, esté exento del pago de impuestos, derechos o contribucio- nes en general;

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

III.- Los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios --- agrícolas y ganaderos, en los términos del artículo 8o., de esta Ley y de las leyes y reglamentos correspondientes.

IV.- Los trabajadores independientes urbanos y rurales, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos - aquéllos que fueren similares, de acuerdo con lo dispuesto en el- artículo 8o. de esta Ley y en las leyes y reglamentos correspon- dientes.

"ARTICULO 8o.- Son sujetos del régimen del Seguro Social -- Obligatorio, los miembros de las sociedades cooperativas de pro- ducción, los de las sociedades locales de crédito agrícola y los- de las sociedades de crédito ejidal. Las mencionadas sociedades -

serán consideradas como patronos para los efectos de esta Ley.

Para los ramos de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía y muerte, las mencionadas sociedades cubrirán el 50% de las primas totales y el Gobierno Federal el otro 50%.

Para el ramo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el Gobierno Federal también contribuirá con el 50% ---- de la prima respectiva, siempre que, se trata de ejidatarios...".

"El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., y los Bancos Regionales a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola, concederán créditos independientes a los de avío o refacción por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del Seguro Social...".

"Los ejidatarios, COMUNEROS y pequeños propietarios agrícolas que no sean miembros de las sociedades de crédito mencionadas, podrán quedar incluidos en el Seguro Social Obligatorio en los ramos mencionados en las fracciones I, II y III del artículo 30.7 de esta Ley. Para este fin, el Poder Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, basada en sus experiencias estadísticas, financieras y económicas, podrá implantar dicho seguro mediante decretos en los que se determinará": En cuatro incisos, a, b, c y d, se trata: la implantación del seguro con sus modalidades, jurisdicción de aplicación, cuotas a cubrir por los asegurados y el procedimiento de inscripción y cobro de las mismas, respectivamente.

En el último párrafo se concluye que bajo el mismo procedimiento se podrá extender el régimen del Seguro Social Obligatorio a las categorías de trabajadores independientes urbanos, como

artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos - aquéllos que les fueren similares...".

A este artículo, exclusivamente se le adicionó la palabra - COMUNERO (miembro de una comunidad agrícola o ejidal y hasta también de alguna cooperativa), así como se le excluyó casi por completo su fracción "d"); lo que quiere decir que, inexplicablemente, desde el 19 de enero de 1943, los "ejidatarios y pequeños --- propietarios agrícolas (los comuneros con la reforma mencionada - apenas fueron considerados) habían estado desprotegidos, no obstante que la Ley ya los amparaba (los que fueran "miembros de -- las sociedades cooperativas de producción, los de las sociedades- locales de crédito agrícola y los de las sociedades de crédito -- ejidal" ya que los que no lo eran estaban sujetos a que por decreto se regulara su situación, tal y como se mantiene a la fecha).

Del artículo se desprende que estos seudotrabajadores (sólo lo son en sentido figurativo y por formar parte de los elementos- de la producción, pues actualmente la Ley no los considera así - por no estar sujetos a una relación contractual)" podrán" pasar - a formar parte, además de los trabajadores independientes urbanos, ("como los artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos que les fueren similares;") del Seguro Social --- Obligatorio, una vez que al Instituto se le ocurra presentar ante el Ejecutivo Federal las bases para su inclusión, o mejor dicho - que el Gobierno Federal se las solicite para el trámite respectivo.

Lo que también me parece injusto en este artículo, es que - los "seudotrabajadores" que no pertenezcan a las sociedades señaladas en su primer párrafo, además de que todavía no son sujetos --

del seguro social, se les excluya del seguro señalado en la fracción IV del Art. 3 de la Ley, es decir, que cuando ya se les protege, paradójicamente se les niega el Seguro "Cesantía en edad -- avanzada" al que ya nos hemos referido.

No cabe duda, que el juego de palabras de nuestros legisladores es extraordinario, hay que reconocerlo; pero ya es justo -- que se concreten a INTERPRETAR las leyes en todo lo que sea favorable al trabajador; y apegándonos a lo que es interpretar, resulta que el artículo 4o. mencionado es más positivo en su fracción I, que la propia Constitución (aunque también es deducible de su Art. 5, párrafo tercero y Art. 123, Apartado A, fracción IX, claro, apegándonos a una interpretación favorable al trabajador) ya que se refiere claramente al trabajo, y dice: "El régimen del Seguro Obligatorio comprende a: I.- Las personas que se encuentren -- vinculadas a otras por UNA RELACION DE TRABAJO, cualquiera que -- sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón..."

La consecuencia de la interpretación ultimina el juego del legislador o de quien resulte responsable, ya que con esa sólo -- fracción, debe considerarse sujetos del seguro a todo trabajador -- dependiente o independiente; porqué, en mi concepto, no es necesaria la relación contractual para que se le considere trabajador a quien se dedica humilde y legalmente a una labor. Así tenemos que el trabajador del campo, que necesariamente tiene que cultivar para sobrevivir, perteneciendo o no a una de las sociedades enunciadas (por lo regular el campesino se dedica al cultivo de su propio pedazo de tierra y el salario que la Ley regula lo llegan a -- conocer cuando es insuficiente el producto de su cosecha y requie

ran de sus servicios) entrega su raquílica producción, hasta eso con regularidad a una misma persona o en su defecto a esas mismas sociedades (rara la vez o en una cantidad mínima ofrece directamente sus productos), que de acuerdo con la Ley vienen a ser suspatrones y lógicamente tendrán que asegurarlos, pero sin reducirles sus prestaciones porque no hay motivo que justifique la exclusividad de las garantías a que todos tenemos derecho. No es atendido las más de las veces en este respecto.

Las soluciones que debe tener este importantísimo problema, pueden ser:

PRIMERO.- Considerar trabajador a todo aquél que a través de su actividad productora, beneficie o tienda a beneficiar a un particular, al Estado y a la misma colectividad; pues el vínculo de la relación laboral, se origina por más insignificante que sea la operación, y "cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón. Con esto acabaríamos con el nefasto concepto que al igual sustentaban los conquistadores de Indias, de considerar simples cosas a los naturales, lo que no tiene razón de ser.

SEGUNDO.- Evitar los intermediarios en la venta de los productos del campesinado, para que éste, desahogadamente pueda cumplir con sus cuotas al Seguro y se le dé la protección que por su falta nos está llevando a la ruina; Además, se acabaría con la carestía de la vida al crearse centros en todas las poblaciones para ello.

TERCERO.- Ampliar efectivamente, y con las bases que hemos sustentado, el régimen de seguridad social.

CUARTO.- Reducir el límite de edad y el plazo de las cotiza

ciones, ya que la primordial finalidad que debe tener el Estado, es la de vigilar y proteger a la sociedad, y

QUINTO.- Sujetarse a nuestra Constitución y no a los monstruos jurídicos que se han creado y a las canongías que goza nuestro capital extranjero, con el objeto de luchar en contra del DESEMPLEO, (actualmente en el Distrito Federal existe medio millón de desocupados), teniendo como bases la regulación de las fuentes de trabajo existentes, para continuar después con su desarrollo.

Los planteamientos realizados para reformar algunos preceptos, nos trasladan de inmediato a los Artículos 5o, 73 y 123, --- Apartado "A", fracciones VI, VII, VIII y IX de la Constitución, así como a los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo y lo. 4, 6 y 8 de la Ley del Seguro Social, que en términos generales se refieren a la relación de trabajo, específicamente mediante un contrato, y como ya he apuntado mi punto de vista al respecto, creo necesario se adicione una fracción al Artículo 123, para que aquellos trabajadores que no han sido considerados como tales, lo sean y se les otorguen los beneficios que les han sido negados, -- entre los que considero: Protección en todas sus formas; viviendas populares o casas-habitación, educación- (es alarmante el analfabetismo en el país), utilidades reales de las empresas, y participación efectiva del trabajador en la defensa de sus derechos.

Únicamente el estricto cumplimiento de nuestra Carta Magna y no la creación de novedosos organismos y comisiones, será suficiente para combatir el infortunio de la mayoría de los habitantes del país, que por su debilidad económica, constantemente se ven afectados, ya que ese es el único medio eficaz de contribuir al engrandecimiento de la Patria; además de rendir un justo home-

naje a quienes en 1968, fueron masacrados por exigir el respeto - de nuestra Constitución.

Es oportuno recordar, por ser de actualidad, no obstante -- haber pasado más de 30 años de haberse pronunciado, la frase de - Sir William Beveridge: "Ante todo, debemos estar dispuestos a cambiar la MAQUINARIA del Gobierno, hasta donde sea necesario, para la ejecución de las nuevas tareas que nos imponen nuestro tiempos".

Para finalizar esta humilde exposición, creó necesario resumir, que no es posible, en la hora, considerar operantes a la libertad y a la igualdad, pues resultan principios teóricos de discutible validez, máxime que las mayorías continúan esclavizadas - en la miseria, en la enfermedad, en la ignorancia, y sobre todo-- en la incertidumbre ante el futuro.

CAPITULO IV

EL DERECHO SOCIAL COMO DISCIPLINA AUTONOMA.

LA URGENTE NECESIDAD DE IMPULSAR SU DESARROLLO.

Se han observado una serie de problemas, en cuyo estudio colabora, necesariamente, el investigador social, y es claro que la función práctica de los conocimientos sociológicos, no se limita a encauzar al legislador a resolver lo que pudieramos denominar, - estructuración de la sociedad (organización constitucional, régimen administrativo, directrices económicas, defensa social, problema agrario, sistema educativo) sino, que también lo advierte de todo aquello que afecta la vida social, y que se conoce con el nombre de "problemas sociales", relacionados con los desajustes individuales o colectivos.

Sobre el particular, expone el maestro Recaséns que "al sociólogo se pide ilustración, para mejorar tanto las comunidades urbanas como las rurales; y para plantear la fundación de nuevas comunidades o vecindades, que ofrezcan a sus miembros colaboración mutua en la solución de problemas varios, oportunidades educativas - y de recreo o diversión, viviendas decorosas, servicios higiénicos adecuados, ayuda en caso de necesidad urgente y otras facilidades. ..."

Como el objeto de nuestro tema es el estudio de la norma tutelar de aquellos que, por causa de los fenómenos sociales y, sobretudo, de la explotación y la injusticia, se encuentran aherrojados en la miseria y en la indigencia, debemos tener en la Sociología - un pilar para el desarrollo del mismo; pues como ciencia, se encarga de las relaciones interhumanas e interacciones recíprocas.

Tenemos así, la Sociología del trabajo, que considerada en su

más amplia extensión, comprende los múltiples aspectos, que con motivo del trabajo, surgen en las colectividades humanas; es decir, - strictu sensu, no es sólo Sociología de la industria, pues, comprende igualmente, las relaciones laborales en el comercio, en la administración, en la agricultura y en todo núcleo de población, - que aunque marginados de lo activo, crean y aportan bienes de producción. (ya con anterioridad nos referimos a este problema, e inclusive se consideró indudablemente, que los trabajadores del campo tienen un patrón, que lo es el voraz intermediario, los distintos bancos gubernamentales, que también los explotan y, en último de los casos el Estado mismo; pues contribuyen, aunque en menor -- escala por falta de planificación a su fortalecimiento).

En el transcurso del trabajo, se afirmó, si bien indirectamente que el Derecho Social está encaminado a resolver, en todos sentidos, los problemas que aquejan a la sociedad; trabajo, miseria, educación, casa-habitación, y todo aquello que confiera a los individuos, una protección jurídicamente garantizada, hablándose con esto de -- justicia social, en virtud de que, innatos al hombre, existen una serie de derechos político-sociales, que le asisten al convivir en sociedad, ya que, inclusive, están contenidos en preceptos constitucionales; luego entonces, debe aceptarse que su reconocimiento es únicamente el cumplimiento de la Ley, y que la justicia social, medio para el logro de los mismos es lo que le da vida al Derecho Social.

El Derecho Social debe considerarse, desde un punto de vista político, económico y jurídico, como un concepto dinámico-expansivo

vo no autónomo; pues su concepción técnica o teórica es imposible sin la sistemática jurídica que hace posible su integración.

La finalidad del Derecho Social, es la lucha en contra de las desigualdades a través de la realización de la justicia social, y las materias primordiales de que se vale para cumplir con su cometido son:

DERECHO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL;

DERECHO AGRARIO;

DERECHO PROCESAL SOCIAL;

DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL;

DERECHO DE LA PREVENCIÓN SOCIAL;

DERECHO ASISTENCIAL;

DERECHO SOCIAL INTERNACIONAL;

DERECHO SOCIAL COMPARADO;

DERECHO COOPERATIVO

DERECHO CORPORATIVO, que comprende una serie de instituciones:

a) Mutuality, b) Municipal, c) Familiar, d) Estudiantil, e) Sindical y otras, que con un sentido de justicia (no aquellas que eluden la ley), realizan un fin altruista.

Actualmente, y como resultado de las nuevas formas de vida, se requiere de la humanización del trabajo; pues, como dijera Cicerón: "El trabajo no es una mercancía", en virtud de que se ha materializado por completo, no obstante haberse incorporado a la sociedad moderna nuevos grupos sociales, y la única forma de protegerlos y de que éstos puedan exigir los derechos que les corresponden será mediante el Derecho Social.

Sobre el particular, el jurista Carlos García Oviedo, manifiesta que, cualquier denominación que no sea la de Derecho Social, excluye materias importantísimas como las de los seguros sociales, viviendas económicas, ahorro, prevención social, etc.

De lo expuesto, podemos inferir, que si bien la política social ha constituido el ideal de libertad en todas sus expresiones, ésta ha derivado ya hacia la seguridad del bienestar; es decir, ambas constituyen y deben constituir, el pilar fundamental de los pueblos amantes de la democracia, de aquí que la consideremos, junto con la política económica, como principios trascendentales del Derecho Social.

La política social por basarse principalmente en la solidaridad social (la seguridad social requiere de esa solidaridad-cooperación) y la política económica: por constituir el único medio de acabar con la inseguridad; pues es conocido que la pobreza de nuestro país se debe, readicalmente, a la falta de control de los medios económicos.

En tal virtud, el concepto de seguridad social, integrada ésta por una serie de estructuras, es exclusivo de medidas de prevención, reparación y rehabilitación, es decir, se refiere a las eventualidades que causan estragos en lo económico, en lo físico y en lo social al trabajador o a quienes están bajo su dependencia.

Con esto quiero decir, que la seguridad social no limita su acción a garantizar los medios bio-económicos frente a los estados de necesidad, producto de las contingencias sociales, sino que, --

además, extiende su protección contra todo aquello que sea contrario al bienestar y progreso social: específicamente, a las causas que originan inseguridad, y el único camino para el logro de sus fines, es la reglamentación del nuevo Derecho Social.

Podemos entonces, afirmar que el Derecho Social tiene su origen en las sociedades modernas, y se manifiesta por la vigencia de ellas; Todo individuo que forma parte de una sociedad tiene derecho a aprovechar los derechos, sociales por excelencia, engendrados en la misma, e inclusive a mi entender, son más extensos que las propias garantías individuales: ya que además de ser innatos a ellas, existen sin necesidad de las mismas.

Gurvitch sostiene al respecto, que el Derecho Social nace de la misma sociedad, como un reclamo a sus fines, a sus necesidades y entre otros, a los movimientos sociales que trata de integrar.(1)

El problema de las garantías individuales reside en que no se ha reconocido plenamente, que congénita a ellas se encuentra una garantía social, que es lo que le da un carácter de poder; tenemos así, que, si el hombre tiene derecho a vivir, indudablemente que se le deben proporcionar los medios necesarios para ello; el trabajo es uno de ellos, la habitación otro, la atención médica otro,-- la educación otro, etc., etc.

Nuestra fundamentación comprende, que, la concepción del Dere

(1) GUSTAV GURVITCH, "La Vocación actual de la Sociología", Fondo de Cultura Económica, México 1953, pág. 86.

cho Social no se concreta al individuo como tal, sino que resulta, o mejor dicho, se refiere a personas colectivas complejas, sin dis-tingo de clases, pues brinda a la sociedad un sinnúmero de oportu-nidades igualitarias de superación; por lo que realiza, así, una-- genuina justicia social.

La expansión del Derecho Social no tiene límites, y resulta -tan importante el configurar los derechos sociales que es necesaa-rio un análisis profundo del mismo, en beneficio de su elaboración integral.

Es a través de la sistemática jurídica que lo integra, como -protege a la sociedad en todas sus formas, rebasando con esto, el individualismo jurídico del derecho tradicional.

La creación de esta nueva rama del derecho, que como expusi--mos, parte de una concepción más avanzada de la dignidad del hom--bre y de los sectores de la sociedad, tendrá como consecuencia un-cambio radical en las sociedades actuales, asegurándose en el ins--tante mismo, en que se le reconozca como tal.

Consecuente con lo anterior, el concepto de Derecho Social --que considero conforme a mi posición, es el del renombrado maestro Alberto Trueba Urbina, que lo define como sigue: (2)

"El Derecho Social es el conjunto de principios, institucio--nes y normas, que en función de integración, protegen, tutelan y--reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente -

(2) ALBERTO TRUEBA URBINA, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", --Edit. Porrúa, S.A., México, 1971, pág. 83.

débiles".

Esta definición, queda explicada por el Dr. Trueba, tomando como base el Artículo 123 Constitucional, en sus dos concepciones; dice que éstas "constituyen la base y esencia de sus normas fundamentales: -continúa diciendo- la protección y la reivindicación de los trabajadores, como resultado de la integración del derecho social en el derecho del trabajo." Para concluir, aclara que la justicia social del artículo 123, no sólo protege y tutela "a los trabajadores que anticuadamente se denominan "subordinados", por encima del también anticuado "justo medio aristotélico", sino a todos los prestadores de servicios, para que obtengan la dignidad de personas, mejorándolas en sus condiciones económicas, y para que alcancen su redención mediante la socialización de los bienes de la producción, otorgándole para ello a la clase obrera, el derecho a la revolución proletaria. La asociación profesional y la huelga general, son medios jurídicos para materializar la socialización en la vía pacífica o violentamente."

Como podemos percatarnos, la anterior definición de Derecho Social, no sólo se refiere a los trabajadores "subordinados", sino también "a los que viven de su trabajo"; lo que quiere decir, que dicho derecho se considere como protector y reivindicador en un amplio alcance de los miembros de la sociedad, y no como un derecho especial aplicable a un determinado grupo social.

Para concluir, es importante confirmar, que el Derecho Social no es consecuencia de una nueva concepción del derecho por el hom-

bre, sino que es el resultado de nuevas formas de vida, de las que ya hicimos referencia, así como del parcial reconocimiento de las garantías sociales que asisten al proletariado, en virtud del régimen de explotación del hombre por el hombre.

LA URGENTE NECESIDAD DE IMPULSAR SU DESARROLLO

Los motivos que me indujeron a la inclusión de este tema en el presente trabajo, se deben, exclusivamente a los problemas alarmantes que aquejan al país desde hace ya varios años; y que únicamente son consecuencia de un sistema opresor que trae consigo, independientemente de la explotación, una marcada lucha de clases y, principalmente, la INJUSTICIA SOCIAL.

Trataré concretamente los principales problemas, que expuestos en datos estadísticos, obtenidos sobre todo de la prensa nacional, además de ser explícitos y de por sí manifestar la urgente necesidad de una solución inmediata, son de fácil acceso, pues cómo expone el economista Alonso Aguilar M.: (3)

"El hecho, aunque pintoresco, no deja de ser grave, pues si bien es cierto que los obstáculos que impiden contar con un buen sistema de información, frecuentemente sólo acusan burocratismo, rutina, ineficiencia o falta de criterio de funcionarios menores o empleados aislados, el que la información estadística y los materiales necesarios para conocer mejor la realidad nacional no se ventilen ni discutan públicamente, pone de relieve el pobre papel-

(3) Alonso Aguilar M. y Fernando Carmona, "México: Riqueza y Miseria", Ed. Nuestro Tiempo, México, 1970, pág. 12.

de nuestra vida institucional, la ausencia de una genuina democracia -con una efectiva libertad de información- y el temor que casi siempre está presente en los funcionarios a que los ciudadanos sepan realmente lo que pasa y lo examinen con independencia y espíritu crítico".

El principal problema social, es el que presentan nuestros -- campos; el economista Doctor José Luis Ceceña, hace públicos una serie de datos, que además amplía idóneamente: (4)

"EXISTEN EN EL PAIS ALREDEDOR DE TRES MILLONES DE JORNALEROS- AGRICOLAS, QUE NO POSEYENDO TIERRA PROPIA QUE CULTIVAR O TENIENDO- EL CARACTER DE MINIFUNDISTAS SE CONTRATAN COMO PEONES PARA PODER - SUBSISTIR. ESTO SIGNIFICA QUE MAS DE LA MITAD DE LA POBLACION DEDI- CADA A LA AGRICULTURA TIENE EL CARACTER DE JORNALERO. ESTE HECHO, - POR SI SOLO, NOS DA IDEA DE LA LENTITUD DE LA REFORMA AGRARIA".

No obstante que estos datos estadísticos tienen apenas tres-- años de haberse formulado, a la fecha no ha mejorado la situación, y si ha empeorado; ya que, las informaciones al respecto son de-- que se ha acelerado la explotación. Los detalles de la investi-- gación, realizada por el sociólogo Rodolfo Stavenhagen, los dió a-- conocer en el Congreso Extraordinario de la CNC celebrado en el -- año de 1967, o sea que se dieron a la luz pública poco tiempo des-- pués.

(4) JOSE LUIS CECENA. Revista "Siempre" No. 743 del mes de septiem-- bre, 1967 pág. 22.

Unos días antes, el mismo Ceceña había manifestado:

"Perc, cuando el distinguido profesionista aporta los datos sobre los ingresos de estos jornaleros agrícolas, obtenidos mediante una reciente encuesta, el panorama que se nos presenta es realmente alarmante. Así, por ejemplo, en el Bajío, el jornalero agrícola recibe salarios de \$11.20; no obstante que el salario mínimo de la región es de \$13.50, en la Laguna el salario recibido es de 12.74 en promedio, con un salario mínimo de \$14.00; y en algunas regiones de Guerrero se pagan salarios de 3 y 5 pesos diarios".

"Los datos arrojados por esta encuesta han sido corroborados por la investigación que realizó el Banco de México y que también cita Stavenhagen. Según ella, el 76% de las familias de jornaleros agrícolas tienen ingresos mensuales por persona, de \$59.00 en promedio, y de ellos, la tercera parte apenas alcanza ingresos de --- \$43.00 por persona en promedio." (5)

Posteriormente, Ceceña complementa sus observaciones y dice:

"A todo esto se agrega el hecho de que los jornaleros no encuentran trabajo seguro durante todo el año, sino que muchos tienen que emigrar de una zona a otra, de acuerdo con las épocas de los trabajos agrícolas. Tomando en consideración este hecho, encontramos que los ingresos reales de los peones del campo son mucho menores a los que señalamos en las líneas anteriores; por lo que -

(5) CECENA JOSE LUIS, Revista "Siempre" No. 737 del mes agosto, 1967, pág. 24.

apenas podemos imaginar la aflictiva situación de estos tres millones y medio de trabajadores y sus familiares." (6)

En cuanto al DESEMPLEO, que es otro de los problemas de vital importancia, resulta también alarmante, tal y como lo expone el -- propio Ceceña, quien resume de conformidad con las estadísticas, -- que la población del país hasta 1965, alcanzaba la cifra de - - - 41,755.000 habitantes, de los cuales únicamente 13,676.000 estaban sujetos a trabajos remunerados: lo que quiere decir que de cada -- tres mexicanos uno trabaja.

Además, indica, que de esos 13,675.000 de trabajadores, el -- 52% se dedicaba a trabajos agropecuarios (unos siete millones aproximadamente); otros se dedicaban a actividades secundarias, como -- manufactura, minería, construcción y electricidad, que representaban un 20%, o sea unos 2.8 mill. y los demás a actividades terciarias, (servicios de todo tipo) unos 3.7 mill, es decir el 28%.

Lo que es más, la preciosa organización de nuestra tierra, como actualmente se dice, sólo contribuye con el 17.7 % del producto nacional; dato que también menciona el connotado economista Ceceña.

Para complementar estos datos, que nos afectan desde todos -- los puntos de vista, --menos el oficial--, haré referencia a los mencionados por el Dr. González Casanova: (7)

(6) CECENA JOSE L., Revista "Siempre" No.738 de Sep., 1967 pág.24.

(7) PABLO GONZALEZ CASANOVA, "La Democracia en México", Ed. Era. S.A. México, 1967 pág. 251 y sig.

"Cuadro XLVIII, Trabajadores agrícolas admitidos en los Estados Unidos y espaldas mojadas aprehendidos"--reduzco los períodos: de 1948 a 1957 se contrataron 2,432, 871, y fueron aprehendidos, - sin exageración, la fabulosa cifra de 4,584.000 mexicanos que li-- mosneaban trabajo. En el período de 1960 a 1964 fueron repatriados 1,200.000 mexicanos aproximadamente.

Otros datos estadísticos que nos muestran la verdad opresora-- de nuestro México o que "ofrecen una imagen desgarradora" como lo afirma Alonso Aguilar M. en su obra, son los que enseguida, dicho autor detalla: (8)

"Más del millón de personas que sólo hablan dialectos indígenas; (9).

Alrededor de 2 millones de campesinos sin tierra;

Más de 3 millones de niños de 6 a 14 años que no reciben ninguna educación;

4.6 millones de trabajadores, que entre 1948 y 1957, pretendieron internarse ilegalmente en los Estados Unidos;

Cerca de 5 millones de mexicanos que andan descalzos y aproximadamente 12.7 millones que en general no usan zapatos;

Más de 5 millones de familias cuyo ingreso mensual es inferior a mil pesos;

Alrededor de 4.3 millones de viviendas y 24 millones de perso

(8) AGUILAR M. A., op. cit., pág. 161 y siguientes.

(9) GONZALEZ CASANOVA P., op. cit., pág. 234, menciona al respecto 1,104,955 mexicanos que no hablan el español.

nas que en ellas viven, que carecen del servicio de agua;

Más de 8 millones que no comen carne, pescado, leche o huevos;
y más de 10 millones que no comen pan;

Casi 10 millones de trabajadores no agremiados;

Cerca de 11 millones de analfabetos."

Con relación a éstos últimos datos, el Dr. González Casanova en su obra citada, señala que, en el año de 1960, en la República Mexicana había 10,573,163 analfabetos, así como 11,267.123 trabajadores no agremiados; es decir: en nada a cambiado la situación.

Continuando con otros datos trascendentales, Alonso Aguilar - hace una serie de citas que transcribiremos:

"Las condiciones de alimentación suelen ser de tal modo lamentables, que en un reciente estudio se concluye: "La alimentación y vivienda de la mayoría de los campesinos (ejidatarios de San Luis-Potosí) poco o nada ha mejorado desde la iniciación de las dotaciones ejidales... En el noroeste del Estado... el 58% come dos veces al día y el 42% tres veces... Por la mañana frijoles con tortilla, café negro no siempre; a mediodía, sopa de arroz o de pasta de harina en poca cantidad, un sólo platillo con tortilla; ya oscureciendo, vuelven a tomar los frijoles con tortilla... lo que cambia un poco en tiempos en que recolecta alimentos propios de la región como nopales y tunas, garambullos, flor de palma, flor de biznaga (Cabuches), el fruto del mezquite y otros...", o sea cactus y hiervas.

"En el noroeste del Estado, donde la pobreza es mayor, el 70%

de las familias comen dos veces al día, uno o dos tacos de frijoles y a veces la pura tortilla; el 63% de las familias nunca ha tomado leche; el 62% no come huevos y el 91% no come carne". 54 (10)

Y en Otro estudio se llega a la siguiente conclusión: "En el año de 1958, un 15% de la población de México (lo que equivale a decir: cerca de 5 millones de personas) sufrió hambre. La desnutrición se provocó debido a que la dieta nacional tuvo déficit del 12 al 21% en número de calorías per capita. Los bajos niveles de ingreso nacional hicieron imposible que miles de familias pudieran adquirir los alimentos básicos... De no abrirse nuevas fuentes de trabajo... una parte importante del pueblo de México estará, desgraciadamente, condenada a una vida de hambre y miseria". 55 (11).

En el curso de la última campaña presidencial, como ocurre -- cada vez que por necesidades políticas o de otra naturaleza los -- funcionarios se acercan a la realidad, o cuando se exhiben rasgos de esa realidad que habitualmente se soslayan o mantienen ocultos, se reiteró con frecuencia, que las condiciones de amplias zonas -- del país y de vastos sectores del pueblo son deplorables.

El doctor Guillermo Montaña recoge, en un reciente ensayo, -- testimonios tan elocuentes como éstos: Del diario Excélsior; "La -- agonía de los chiapanecos agobiados por la miseria y las enfermeda

(10) 54 ELOISA ALEMAN, Investigación económica directa de los ejidos de San Luis Potosí. Tesis prof. Méxi., pp. 89 y 177.

(11) 55 ANA MARIA FLORES, "La magnitud del hambre en México" México 1961, p. 70.

des... Cuando tienen hambre se llenan con tunas. Cuatro centavos - diarios para redimir al indígena..."

De un reportaje de Alardo Pratts: "Los números mienten, el -- trabajo de más, da menos. Es baja la participación rural en el pro ducto nacional bruto."

Del periodista Manuel Arvizu: "Luis Echeverría encontró a los triques como en el siglo XVI. Sólo algo adicional: alcohol, Tosfe- rina, Paludismo, Onchorcercosis..."

Del también periodista Guillermo Ochoa: "En pie, durante 18 - horas, LE (Luis Echeverría), escuchó a 600 ejidatarios plantearle- 300 problemas. Y la Caja de Pandora sigue abierta." 56 (12)

El propio Montaña cita a un funcionario de la Secretaría de - Salubridad -el arquitecto Alvarez Ordóñez-, quien afirma que "Vein- ticinco millones de mexicanos viven en extrema pobreza... en un am biente de angustia y pobreza", así como la declaración del goberna dor de Yucatán, Carlos Loret de Mola, en el sentido de que "la en- fermedad del estado es el hambre".

El doctor Salvador Zubirán, por su parte, decía recientemente:

"Hay dos Méxicos, el rural y el que come bien. Más del 50%-- de la población mexicana padece un grado de desnutrición tal que - su alimentación puede compararse con la de los habitantes del Afri

(12) 56 GUILLERMO MONTAÑO, "Los problemas sociales", en el milagro mexicano, México, 1970, p. 159.

ca, que es la más pobre del mundo..." 57 (13)

Cierto que en el México rural se come y se vive en condiciones lamentables. Lo que parece, en cambio, muy discutible es que en el otro México, en el México urbano, se coma bien. Acaso sería más justo decir que hay una minoría de mexicanos que viven, en el campo y en las ciudades, envidiablemente, mientras la mayoría alrededor de ellos lo hace a un nivel que va de lo modesto a lo miserable. En las cada vez más grandes y densas colonias proletarias de las ciudades, en las sucias vecindades de las zonas decadentes, en los anillos de miseria, centenares de miles de familias viven en una situación increíble.

Oigamos un último testimonio del periodista Hero Rodríguez -- Neumann, publicado recientemente por Excélsior en un Diorama de la Cultura:

"Allí viven, según el censo, 640.000 personas. Sin embargo, -- de acuerdo con las opiniones de los moradores, hay unos doscientos mil residentes más que no quisieron censarse o que forman parte de la numerosa población flotante de la Ciudad Netzahualcóyotl... que por el número de habitantes... ocupa en importancia el cuarto lugar de la República...

... La mayor parte de los hogares tiene piso de tierra apisonada; la minoría, una delgada capa de cemento. Dentro de las viviendas hay cierta limpieza; no obstante, alrededor de ellas se --

(13) 57 Ibid., pp. 60 y 123.

acumulan grandes cantidades de basura.

No hay servicios sanitarios; los baños son cuartitos improvisados, de cartón, que carecen de fosa séptica y que se encuentran un poco alejados de las viviendas. Obviamente, no existe red de drenaje. Tampoco hay instalaciones eléctricas adecuadas..."

"La cantidad de agua recogida... no alcanza para el aseo, personal, y genera, frecuentemente, cuadros infecciosos..

De cada cuatro niños que nacen tres sobreviven.

No se observa un sólo árbol en todo el arrabal ni ningún otro tipo de vegetación..."

"Hay una gran cantidad de madres solteras o abandonadas..."

"En Ciudad Netzahualcóyotl existen unas cuarenta pandillas... que cometen delitos sexuales y contra la propiedad... El enervante usual es el cemento de zapatero, cuyas emanaciones producen euforia y causan graves daños al sistema nervioso, así como enfermedades pulmonares". Con esto concluye Aguilar.

Por otra parte, en un reciente congreso celebrado en el Puerto de Acapulco, a principios del mes de mayo de este año de 1971, se llegó a la conclusión de que, el 45% de los habitantes del país, y que representan aproximadamente 19 millones de mexicanos, viven en habitaciones de tierra; otro 37% en habitaciones de una sola pieza, y únicamente el 5% habitan en casas de 5 o más cuartos.

En las Últimas Noticias de Excélsior, la. Edic. de fecha 6 de mayo del año mencionado, se publicó: "En Seguridad Industrial México está en Pañales", y resumiendo se indica que nos encontramos --

en la etapa en que se hallaba Japón hace 12 años y los E. U. en el año de 1926, en virtud de que al año ocurren alrededor de 400 mil accidentes de trabajo, que importan pérdidas de 20 millones de pesos.

Otro encabezado de Excélsior, de fecha 18 del mismo mes y año, fue:

"Intermediarios y Banco Cooperativo asfixian a la Artesanía". La artesanía en México la representan 5 millones de personas y son explotadas por "intermediarios, escasez de créditos, burocratismo y duplicidad de esfuerzos, así como por el propio Banco Nacional de Fomento Cooperativo", éste último en especial; tal conclusión fue presentada por una comisión de la Cámara de Diputados en un -- viaje al Estado de Tlaxcala.

En dicho periódico, como subtítulo se expresaba: "Estado, Empresas y Obreros, admiten: Desempleo y Vivienda, Problemas Torales".

Las conclusiones a que llegaron y que por cierto no les eran desconocidas, pues son miembros honorables de la "familia revolucionaria" desde hace ya muchos años, como los problemas también, -- pues de 1910 a la fecha, tenemos, por ejemplo, que apenas en un -- uno por ciento se ha incrementado la proporción creciente de la -- población al proceso del trabajo, según datos estadísticos del -- multicitado economista José Luis Ceceña; es decir, no obstante el desarrollo del país, la incorporación de la mano de obra al trabajo remunerado es tan ineficaz, que la situación resulta ser casi-

si nó es que la misma que se vivió antes que la Revolución; con la diferencia de que lo único que si se ha fortalecido, es la alianza de los consorcios que cada seis años se refrendan un saludo cordial y amistoso.

Una, si no es que la única, de sus conclusiones fue: la formación de un "Organismo tripartito que INTENTARA resolver los problemas nacionales de desempleo, vivienda, productividad, carestía, exportaciones y contaminación".

Entre las realidades redescubiertas tenemos: Que la gente del campo trabaja 60, 80 y 100 días al año; la existencia de un déficit de 1.900,000 viviendas HASTA 1970 (comprendiendo por familia - un promedio mínimo de 4 personas, resulta que casi 8 millones de mexicanos carecen de viviendas higiénicas; o sea, que viven o tratan de hacerlo, como hace varios cientos de años. Lógicamente con la falta de toda protección). De los 136 mil centros de trabajo -- con que cuenta el sector empresarial, un 70% de asalariados percibe de uno a 1500 pesos mensuales (sin comentarios); reconocen como lo manifiestan, que únicamente ha absorbido la industria el 23% de la fuerza de trabajo, que de cualquier manera resulta que la mano de obra es explosiva y son miles las gentes sin trabajo; además, - que el 50% de nuestra población vive en el campo y sólo se le dedica el 10% de lo que destina al desarrollo de los centros urbanos; - también hablan de la fuga de divisas, pues de los 2 mil 500 millones de dólares en importaciones (30 mil millones 12.500 pesos mexicanos) el 10% representa al contrabando. Para complementar, días --

después en las Ultimas Noticias, Alfredo Lamont habló de que "En--
 abril pasado, los ricos mexicanos tenían 990 millones de dólares--
 -creo que fue muy cauto- depositados -hasta eso- en bancos nortea-
 mericanos. Un mes después, algo esfumó su intranquilidad y devol-
 vieron 210 millones al país...", el dólar les andaba fallando.

Casi al finalizar la información sobre la reunión, hablaron -
 de que la Nueva Ley Federal del Trabajo permitirá, en mayo de 1973,
 que los patronos escojan entre construir casas o ayudar a los tra-
 bajadores en la renta de las mismas; y lógicamente que se inclina-
 ran por ésto último tal y como uno de los asistentes a la importan-
 te reunión lo afirmó, ya que exclamó, -YLLANES RAMOS en concreto--
 "no va a ser eso una solución. Pero es la Ley y nosotros la acata-
 remos", (Art. 142 y siguientes, Cap. III de la Ley Fed. del Trab.),
 fue el sentir general, pues nadie protestó, pero se les olvido a -
 esos anquilosados representantes de la clase trabajadora, que por-
 encima de ese precepto, existe una norma Constitucional que los --
 protege, y que en su oportunidad comentamos.

En la la. edición de las Ultimas Noticias del día 18 de mayo-
 del año en curso, se publican las declaraciones del Ing. Agr. Ed--
 mundo Taboada, fundador del Instituto Nacional de Investigación --
 Agrícola, que en términos generales, dijo: que ese organismo exclu-
 sivamente se ha dedicado con financiamiento mexicano a la supera-
 ción de los problemas de la agricultura de los E.U. de N. y no co-
 mo debe ser, a los del país; fue él, quien dejó fincadas las bases
 para que el Instituto trabajara por la superación integral del tri

go, o de la llamada "revolución verde", y que es inaudito que a -- la fecha haya sido absorbido por los organismos "filantrópicos no^r teamericanos", que a través de sus dólares, han adquirido de los - apátridas los resultados de las investigaciones, además de que, -- han invadido con ingenieros agrónomos "gringos" el I.N.I.A.

Otra información reciente publicada ese mismo día en la 2da. -- edición de Ovaciones, es la de que existen únicamente en el Distrito Federal, medio millón de desocupados que forman los llamados -- "cinturones de miseria"; y que, indudablemente, provocan delincuencia, drogadicción, desintegración familiar, etc., etc. (datos de - la Dirección de Acción Cultural y Social, Oficina de Programación- Urbana del Departamento del D.F.).

Por último, el día siguiente a la fecha señalada aparecen en- Excélsior declaraciones del Presidente Echeverría: "la posibilidad de que en Centroamérica haya empresas de capital mixto aprovechando el desarrollo industrial y tecnológico de México".

Poco después, en el noticiero del Banco Nacional de México se dice, que el 50% de los mexicanos apenas pueden sobrevivir, y el - 66% de ellos, carecen de viviendas habitacionales adecuadas. Tam-- bién se manifiesta que en algunas partes de Guerrero y Oaxaca se - vive en peores condiciones que en la zona tarahumara, lo que es aterrador.

Horacio Domínguez, redactor de "El Universal", escribe: "Un- trabajador mexicano -aquellos considerados trabajadores- tan sólo podría obtener el importe del sueldo de un año de algunos de los -

dirigentes de las grandes empresas multinacionales eléctricas y -- electrónicas, SI LABORASE EL "PEQUEÑÍSIMO" PERIODO DE 2,000 AÑOS, -- dijo ayer en la sesión de clausura de la primera Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Electrónica el señor Daniel Benedict, secretario general de la Federación -- Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas..."

Al mismo tiempo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los trámites necesarios; lo exponía el mismo noticiero del -- Banco Nacional de México, para que se le redujeran los impuestos -- a la industria, en virtud de que tuvieron GRAVES reducciones de -- sus utilidades en el año de 1970.

Cicerón alguna vez, exclamó:

"Un pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino sociedad formada bajo la garantía de las leyes".

Por lo expuesto, por un México nuevo generado en 1968, y por esta generación imperecedera, masacrada nuevamente éste año de 1971, por protestar por la injusticia social y por el restablecimiento -- de nuestras normas constitucionales, sólo me resta expresar que -- las bases de la solución se encuentran, como lo hemos visto, en -- nuestra Universidad y en todos los centros dinámicos de la cultura. Porqué, a la vez que son baluartes de avanzada social, representan la palestra grandiosa de las luchas progresistas del pensamiento hacia la realización de la justicia y la paz.

CONCLUSIONES

NO PUEDE HABER SEGURIDAD SOCIAL, MIENTRAS EL IMSS, EL ISSSTE- Y LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PUBLICA, CONTINUEN EN - FRANCA FALTA DE COORDINACION.

NO PUEDE HABER SEGURIDAD SOCIAL, MIENTRAS NO SE PROTEJA A TO- DA LA CLASE TRABAJADORA: "A LOS QUE VIVEN DE SU TRABAJO".

NO PUEDE HABER SEGURIDAD SOCIAL, MIENTRAS PERSISTAN LAS INTER- PRETACIONES DOLOSAS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTI- CIA DE LA NACION, QUE TRANSFORMAN UNICAMENTE EL ESPIRITU DE LA LEY, LIMITANDO LOS DERECHOS DE LA CLASE TRABAJADORA.

NO PUEDE HABER SEGURIDAD SOCIAL, MIENTRAS LA PROTECCION A LOS TRABAJADORES, ESTE SUJETA A UNA SERIE DE CONDICIONES; QUE ORIGINAN UNA APLICACION PARCIAL DE LA MISMA.

NO PUEDE HABER SEGURIDAD SOCIAL, MIENTRAS EXISTAN PRECEPTOS-- ANTICONSTITUCIONALES EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

NO PUEDE HABER SEGURIDAD SOCIAL, MIENTRAS NO SE PROTEJA A LOS ESTUDIANTES QUE INICIAN UNA CARRERA PROFESIONAL.

NO PUEDE HABER SEGURIDAD SOCIAL, MIENTRAS NO SE RESPETE EL -- ORDEN CONSTITUCIONAL EN TODAS SUS FORMAS.

NO PUEDE HABER SEGURIDAD SOCIAL, MIENTRAS NUESTROS GOBERNAN- TES CONTINUEN POR LOS SENDEROS DE UN CAPITALISMO REPRESIVO Y ANTI- DEMOCRATICO.

BIBLIOGRAFIA.

- AGUILAR M. ALONSO México: Riqueza y Miseria. Ed. Nuestro Tiempo, S.A., México 1970.
- ALONSO OLEA MANUEL Instituciones de Seguridad Social. Inst. de Est. Pol., Madrid 1967.
- ARCE CANO GUSTAVO Los Seguros Sociales en México. - Ed. Botas, México 1944.
- BEVERIDGE, SIR WILLIAM Las Bases de la Seguridad Social. Versión española de Teodoro Ortiz, México 1946.
- BEVERIDGE, SIR WILLIAM El Seguro Social y sus Servicios-
Conexos. Trad. de Carlos Palomar-
y Pedro Zuloaga, México 1946.
- BONILLA MARIN GABRIEL Teoría del Seguro Social. México-
1945.
- CAMPILLO SAINZ JOSE Derechos Fundamentales de la Per-
sona Humana.
- DEL VALLE FLORENTINO Las Reformas Sociales en España. -
Madrid 1946.
- ESTRELLA CAMPOS JUAN Apuntes de Derecho del Trabajo. -
Registro en trámite, México 1970.
- GAETE BERRIOS ALFREDO Y
SANTANA DAVIS INES Seguridad Social. Buenos Aires --
1967.
- GARCIA CRUZ MIGUEL Evolución Mexicana del Ideario de
la Seguridad Social. Inst. de Inv.
Soc. de la UNAM, México 1962.
- GONZALEZ CASANOVA PABLO La Democracia en México. Ed. Era,
S.A. México 1967.
- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO
FRANCISCO Proyecciones y Ensayos Sociopolí-
ticos de México, Ed. Botas, Méxi-
co 1963.
- GONZALEZ POSADA CARLOS Los Seguros Sociales Obligatorios
en España, 2da ed., Madrid 1946.

- GURVITCH GUSTAV
- La Vocación Actual de la Sociología. Fondo de Cultura Econ., México 1953.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
- México y la Seguridad Social. Tomo I.
- JORNADAS, ORGANO DEL CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES DE EL COLEGIO DE MEXICO
- El Seguro Social en Iberoamérica. Artículo de JUAN BERNALDO DE QUIROZ, publ. en el No. 44, México - 1945.
- MINISTERIO DE RECONSTRUCCION
- El Seguro Social en la Gran Bretaña. Proposición presentada al Parlamento Británico, ed. Minerva, - México 1945.
- MINGUIJON SALVADOR
- Historia del Derecho Español.
- MONTAÑO GUILLERMO
- Los Problemas Sociales. México -- 1970.
- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
- Hacia la Seguridad Social. Montreal 1942.
- PEREZ LEÑERO JOSE
- Fundamentos de la Seguridad Social. Madrid 1956.
- R. MOLES RICARDO
- Historia de la Previsión Social - en Hispanoamérica. Ed. Depalma, - Buenos Aires 1942.
- REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO
- Política de Seguros Sociales. Artículo de GABRIEL BONILLA MARIN, - Publ. en el No. 19, Tomo V, UNAM- 1955.
- REVISTA "SIEMPRE"
- Artículos de JOSE LUIS CECENA, en los Nos. 737, 738 y 743, págs. 22, 24 y 24 resp., México 1967.
- TRUEBA URBINA ALBERTO
- Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, México 1970.
- TRUEBA URBINA ALBERTO
- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ed. Porrúa, México 1971.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LEY FEDERAL DEL TRABAJO.