

---

FACULTAD DE DERECHO

**Análisis Jurídico del Sistema Mexicano de  
Seguridad Social**

**T E S I S**

Que para obtener el título de :  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
p r e s e n t a :  
**PORFIRIO ISAMU DOHI FUJII**



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.

La presente tesis se realizó en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, bajo la acertada dirección del maestro, Sr. Lic. Héctor Santos Azuela, a quien agradezco sinceramente su constante dedicación para la óptima realización de este trabajo.

IN MEMORIAM.

A mi Padre, Sr. Antonio I. Dohi Iwamoto,  
por su ejemplo ante la vida, su cariño, su  
bondad y por su herencia de honradez y  
valentía que siempre perdurará en mi  
recuerdo.

A mi Madre;

Sra. Mísao Fujii Vda. de Dohi  
con un gran cariño, por sus  
desvelos, sacrificios y apoyo, y  
por su gran amor que siempre  
nos ha entregado.

A mi Esposa:  
Hebe López Ordaz  
con amor y con diáfana  
fe en el futuro de nues  
tras vidas.

A mis Hijos:  
V́ctor Hugo y Porfirio.  
Luz y alegŕa en mi camino,  
esperanza y raz3n de mi vida.

A mis hermanos:  
María, Anita, Cristina, Fernando,  
Pedro, Jerónimo, Bertha y  
Blanca Isabel, con cariño.

A mis cuñadas, cuñados, sobrinos  
y familiares con gran afecto.

Con afecto a mis amigos:

Sr. Lic. Ignacio Ovalle Fernández

Sra. Ma. Luisa Cavazos de Ovalle

Sr. Lic. Manuel Lozano Jiménez

Sra. Alicia Mac. Donald de Lozano

Sr. Lic. Juan José Bremer Martino.

Con Gratitud

a mis maestros, amigos y a  
todos aquellos de quien he  
reciido afecto y apoyo en  
todos los momentos de mi vida.

## PR O L O G O

La humanidad, en estos días, atraviesa por momentos verdaderamente angustiosos, existen explotacion, corrupcion y aniquilamiento de valores. Los países ricos y poderosos se aprovechan de su condicion para oprimir a los más débiles y pobres, es decir, imponen precios irrisorios a las materias primas, controlan los mercados internacionales y propician la mano de obra barata.

Creo firmemente, que los problemas sociales, economicos y políticos de las naciones, principalmente las del tercer mundo y - en particular las de América Latina, lejos de resolverse se agudizan cada día más y más. No se encuentran soluciones de beneficio colectivo sino solamente de grupo.

Esta situacion por la que atraviesa el mundo contemporáneo me preocupa considerablemente, en virtud de que el papel de las - nuevas generaciones en la marcha ascendente de cada uno de los países, en los ámbitos nacionales e internacionales, deja mucho - que desear. No existe nacionalismo y menos aún una responsabilidad solidaria con los países que contemplan en el panorama internacional una situacion de semejanza con sus intereses.

Consideramos, que un criterio historico, objetivo y bien informado, no puede menos que reconocer que los más limpios y --

ambiciosos esfuerzos de nuestra nación para "definirse", transformarse y progresar, han sido frustrados en una u otra proporción por la agresiva interferencia de los llamados obstáculos tradicionales.

Los mejores hombres de la Independencia, antes y después de consumada, sucumbieron a las presiones de tales obstáculos. Igual suerte corrieron los más esclarecidos caudillos y liberales de nuestra Reforma Juarista.

Los precursores y gestadores que condujeron la Revolución, iniciada el año de 1910, fueron víctimas implacablemente inmoladas en aras de la supervivencia de los intereses representativos de la reacción tradicional, que con distintos disfraces, afirma en cada "lapso histórico" su oneroso dominio.

No incluiría en ninguna generalización arbitraria, ni en un supuesto pesimista y deprimente, la proposición que reconociera que las mejores energías del país se han despilfarrado al servicio del propósito negativo e intencionado de evitar, por todos los procedimientos, la transformación política, económica, y social, - que pusieran en peligro los oscuros poderes de los citados obstáculos tradicionales.

Los más grandes y mejor orientados propósitos de la comunidad, han tendido a limitarlos o a suprimirlos; más han perdurado en definitiva, como un intangible legado de servidumbre colectiva, transmitidos de generación en generación.

Se han hecho a lo largo del tiempo, más esfuerzos para frustrar y desnaturalizar nuestra vida institucional, que para realizarla cabalmente. Toda renovación genera una reacción correspondiente a su fuerza expansiva y a lo peligroso de sus objetivos - en los estratos sociales, políticos y económicos, cuyos intereses - amenaza.

Estamos seguros, que todo movimiento Revolucionario "aparentemente triunfante" (en nuestro país, La Revolución Mexicana), propicia la formación de una nueva clase dominante, con intereses propios e instrumentos adecuados para defenderlos y hacerlos prevalecer sobre las reacciones de los elementos tradicionales, que se oponen a sus designios.

Las experiencias históricas nos enseñan, que los intereses creados por "los revolucionarios", acaban por identificarse con los de sus opositores. Esta identificación de factores económicos y políticos, aparentemente contrarios, subrayan la declinación de los auténticos "principios revolucionarios" y su conversión en simples pretextos retóricos y demagógicos.

Se puede afirmar que, ninguna nación puede sobrevivir y progresar en perpetua guerra civil y en "Revolución Permanente" Necesitan todas las naciones, por lo menos un mínimo de acuerdos y de coincidencias, o en su defecto, de tolerancia entre sus componentes, respecto a sus instituciones y su funcionamiento, para un buen desempeño, sin el cual resultan inasequibles la paz social, la "estabilidad de los intereses generales" y las formas civilizadas de la vida individual y colectiva, que garantiza un "régimen de derecho".

Estamos seguros que las Revoluciones que no llegan a institucionalizarse mediante el establecimiento o la imposición de un pacto social, se frustran, o fracasan definitivamente.

Estos peligros fueron advertidos por los Constituyentes de 1916-17, sagaces luchadores revolucionarios que cristalizaron en la Constitución Político-Social que nos rige los ideales permanentes de un pueblo que luchaba por el establecimiento de una justicia social.

La Ley de Leyes, Código fundamental de nuestro país, establece en sus dos Apartados "A" y "B", entre otros derechos, el de la Seguridad Social, razón de ser del tema que nos ocupa en nues

tra tesis, el cual hemos denominado "Análisis Jurídico del Sistema Mexicano de Seguridad Social".

Dentro de este breve y modesto trabajo, trataremos de examinar la gran problemática social de los trabajadores por encontrar una protección integral adecuada para su propio bienestar y el de sus familias. Vemos con satisfacción cómo surgen instituciones - de Seguridad Social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estudiamos la evolución de la Seguridad Social en México y en el extranjero, su significado, trascendencia, características, objetivos e importancia.

Estimamos que, ni dentro ni fuera de nuestro país (excepto algunos países de Europa y Asia) existe precedente alguno que se aproxime al avance que en cuestiones de Seguridad Social hemos conseguido en México en los últimos años.

Tanto las zonas rurales, como las urbanas y sub-urbanas cuentan ya con unidades de Seguridad Social aptas para ofrecer y prestar los servicios y las atenciones necesarias, teniendo, además, estos Centros una capacidad que progresivamente se aumenta en beneficio de nuestra población.

Al realizar este sencillo trabajo, siento que están cumplidos dos de nuestras metas, que como universitarios nos trazamos al - ingresar a la noble Institución que es la "Facultad de Derecho" - de la "UNAM"., esto es, la de aportar una literatura jurídica de fácil entendimiento, y culminar un ciclo evolutivo educacional.

Nuestra obra, que ponemos a la atenta consideración de los Honorables Miembros del Jurado para optar por el grado de Licenciado en Derecho, como toda labor humana no está exenta de imperfecciones de carácter involuntario, pero sí consideramos que se encuentra realizada con plena convicción revolucionaria y seri espíritu crítico.

"ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA MEXICANO DE  
SEGURIDAD SOCIAL".

I.- ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO DE SEGURIDAD  
SOCIAL.

- 1.- Importancia y Trascendencia del Derecho de  
Seguridad Social.
- 2.- Evolución Histórica de la Seguridad Social.
- 3.- Concepto de la Seguridad Social.
- 4.- Características y Objetivos de la Seguridad Social.
- 5.- Significado de los Seguros Sociales.

II.- LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL EN MÉXICO.

- 1.- La Seguridad Social en el Congreso  
Constituyente de 1916-1917.
- 2.- Derecho, Seguridad y Justicia Sociales dentro  
del Marco Constitucional del Artículo 123.
- 3.- Situación Fáctica de la Seguridad Social en México.

### III.- EVALUACION DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN DIVERSOS PAISES.

- 1.- Dinamarca.
- 2.- Estados Unidos de Norteamérica.
- 3.- Holanda.
- 4.- Rusia.
- 5.- Japón.
- 6.- Argentina.
- 7.- Brasil.
- 8.- Costa Rica.
- 9.- Chile.
- 10.- Venezuela.

### IV.- BREVE EXPOSICION DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DEL SISTEMA MEXICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.

- 1.- El Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 2.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 3.- La Dirección General de Seguridad Social Militar.
- 4.- La Dirección de Seguridad Social de la Armada.

### CONCLUSIONES .

## CAPITULO I

### "ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL".

- 1.- IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.
- 2.- EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
- 3.- CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
- 4.- CARACTERISTICAS Y OBJETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
- 5.- SIGNIFICADO DE LOS SEGUROS SOCIALES.

## 1.- IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL .

El Derecho de Seguridad Social surge vigorosamente en la Constitución Político-Social de 1917, como un mecanismo adecuado para llevar a todo aquel que desempeña una actividad, la protección total, a su persona y a la de su familia sobre posibles riesgos.

El verdadero sentir revolucionario de la clase trabajadora, adquiere un matiz único al instaurarse un auténtico Derecho de Seguridad Social distinto del que había surgido en la vieja Europa.

La importancia trascendental del Derecho de Seguridad Social Mexicano radica en que trata de proteger a todo ser humano que así lo requiera no importando si es trabajador asalariado o no.

Su trascendencia, por tal motivo, se encuentra delimitada a los esfuerzos conjuntos del Estado y los grupos económicamente fuertes del país.

La línea humanista adoptada por nuestro Derecho de Seguridad Social, llegará algún día a evitar la pobreza y la explotación del hombre por el hombre, ya que garantizará a todo individuo la alimentación, el vestuario y la vivienda.

El Doctor Alberto Trueba Urbina, afirma: "El Derecho de Seguridad Social es una Rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportistas, etc., para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que pudieran ocurrirles"(1).

El Derecho de Seguridad Social protege y tutela a todos los trabajadores en el trabajo o con motivo de éste, desde que salen de su domicilio hasta que regresan a él, y comprende seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada, siendo el Seguro obligatorio para todas las personas vinculadas por un contrato ó relación, de trabajo, incluyendo a los miembros de las sociedades cooperativas. También comprende la Ley del Seguro Social para beneficio de los asegurados y su familia, pensiones de invalidez, de vejez, de cesantía, ayuda para gastos matrimoniales, guarderías infantiles y una gama ex-

(1) Cfr. Dr. Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. S.A. México. 1972. Pág. 439.

traordinaria de seguros adicionales.

## 2.- EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La historia de la Seguridad Social en México, es apenas un embrión; no surge sino hasta la promulgación de la Constitución de 1917, únicamente se pueden encontrar otros antecedentes en las leyes de algunas Entidades Federativas antes del fin de nuestro Movimiento Armado, pero no propiamente sobre Seguridad Social en general, sino en relación con riesgos ocurridos en el trabajo. Fuera de nuestro país se conocen datos importantes sobre Seguridad Social, como por ejemplo: La Ley de 1721 de Islandia que sólo hace algunas referencias, o bien una reglamentación como la dictada por Bismarck, "el Canciller de Hierro", de nacionalidad alemana, en el año de 1854, en relación con los trabajadores mineros; no se pueden olvidar los Congresos celebrados en París en 1889, que se refieren exclusivamente a la protección en los casos de accidentes de trabajo o el "Congreso de Berna" en 1891, cuyo tema fue más amplio. Más tarde, en Roma en 1908, se creó el Seguro obligatorio, en 1910 se estudió en la Haya, la organización del Servicio Médico así como la contribución del Estado; en Dresden en 1911 se estudió lo relativo a las medidas preventivas contra accidentes de trabajo y en

fermedades profesionales y no profesionales.

La implantación del Seguro Social para los trabajadores va surgiendo a medida que crecen las industrias, poco a poco se van logrando los beneficios que intenta establecer la Justicia Social, - aún cuando es hasta después de la Primera Guerra Mundial cuando adquiere su auténtica importancia, pese a esto, nuestro país - había ya conocido los intentos de asegurar a los trabajadores una situación justa y equitativa.

No se puede pasar por alto el famoso e importante documento presentado el 20 de noviembre de 1942 por Sir William Beveridge al Gobierno Británico, al que se ha llamado Informe sobre el Seguro Social y sus Servicios Conexos. Este abarcaba el plan de un extenso servicio médico y de rehabilitación, indemnización por riesgos profesionales, etc., y fué aceptado por el Gobierno, dictándose importantes leyes sobre el Seguro Nacional, los Accidentes de Trabajo, el Seguro Nacional de Sanidad, el Cuidado de la Infancia y un Plan de asistencia Nacional. Constituye, el Primer Plan completo de Seguridad Social que se implanta en el Mundo.

Nuestra historia no conoce en su pasaje colonial ninguna - atención a este tema; el despertar a esta realidad surge con el Mo

vimiento Revolucionario, aún cuando ya antes de la promulgación de la Constitución de 1917 algunos Estados habían legislado sobre la materia, como por ejemplo:

La Ley de Villada del 3 de abril de 1904 para el Estado de México, en que señalaba la obligación de que los patrones indemnizaran a sus trabajadores accidentados o enfermos por razones de trabajo.

Más tarde, en 1906 el General Bernardo Reyes, Gobernador de Nuevo León, promulgaba, en una forma muy completa, una Ley sobre la materia, inspirada, tal vez en la legislación francesa; la disposición enumeraba ciertas empresas que quedarían sujetas a ella, responsabilizándolas civilmente por los accidentes que sufrieran sus trabajadores con motivo de las actividades de su trabajo, excepto cuando los accidentes se debieran a las siguientes causas:

- a) .- Por fuerza mayor extraña a la industria de que se trata.
- b) .- Por la intención del empleado y operario de causarse daño.
- c) .- Por negligencia inexcusable o grave culpa de la víctima.

El 31 de diciembre de 1912 (Diario Oficial de 14 de enero de 1913) Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, expide el decreto número 1468 de la Ley de Accidentes de Trabajo.

El General Salvador Alvarado, Gobernador y comandante militar del Estado de Yucatán, el 11 de diciembre de 1915 expidió el decreto número 392 de la Ley de Trabajo. En los considerandos de esta ley se dice:

Que el Estado creará una sociedad mutualista de necesidad ineludible que, con la enorme fuerza que ha de obtener por la unión de todos los obreros y la garantía del Estado, proporcione a éstos por la acumulación de pequeñas sumas, beneficios nunca soñados ni alcanzados en las sociedades mutualistas de índole particular semejante, y que pueden traducirse en pensiones para la vejez y en fondos contra la miseria que invade a la familia en caso de muerte.

El 25 de diciembre de 1915, el Gobierno del Estado de Hidalgo establece su Ley sobre Accidentes de Trabajo.

El Partido Democrático, presidido por el señor Licenciado Benito Juárez Maza, en su Manifiesto Político de 10 de abril de -

1909 se comprometió a expedir una Ley sobre Accidentes del Trabajo, responsabilizando a las empresas.

En la Plataforma de Principios de la Convención del Partido Anti-Reeleccionista, de 15 de abril de 1910, se prometió presentar iniciativas para mejorar la condición integral de los obreros.

Al aceptar su Candidatura a la Presidencia de la República, Don Francisco I. Madero, en su discurso del 25 de abril de 1910, ofreció presentar iniciativas para asegurar pensiones a los obreros jubilados en la industria, en las minas o en la agricultura y, por primera vez, se ofreció pensionar, asimismo, a los familiares en caso de que perdieran la vida.

El Partido Constitucional Progresista, que apoyó la candidatura de Francisco I. Madero, se comprometió en su programa a expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones sobre el trabajo.

De acuerdo con su Plan de San Luis, de 5 de octubre de 1910, don Francisco I. Madero reitera su ofrecimiento de proteger y amparar a los trabajadores.

El Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, reformado el 8 de julio de 1914 en Torreón, señala en la cláusula VIII, que las

Divisiones del Norte y del Noroeste se comprometían a procurar el bienestar de los obreros.

Este Plan que inicia propiamente el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza fué seguido de otros decretos expedidos en Piedras Negras, Coahuila y Monclova. Originalmente tuvo un sentido político, después vendría la gran reforma social y económica, sobre todo en materia social y agraria.

Los diputados por Aguascalientes, Eduardo J. Correa y Ramón Morales, presentaron un proyecto de ley, el 27 de mayo de 1913, para reparar el daño por riesgos profesionales, propusieron la creación de una caja de riesgo profesional.

El 17 de septiembre de 1913 los diputados renovadores, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortíz Rubio, Guertzayn Ugarte, Jesus Urueta y el célebre orador Félix Palavicini presentaron, en la Cámara de Diputados, el primer proyecto de la Ley Federal del Trabajo, -reformando los Artículos 75 y 309 del Código de Comercio.

En una sesión del Ayuntamiento de Hermosillo, Son., celebrada el 24 de septiembre de 1913, el General Venustiano Carran

za manifestó que:

Terminando la lucha armada del Plan de Guadalupe debería principiar la magistral lucha social, la lucha de clases para realizar los nuevos ideales sociales, que no sólo es repartir tierras, Fortalecer el Sufragio Efectivo, evitar y reparar riesgos; sino algo más grande y sagrado: establecer la justicia, buscar la igualdad, y establecer una conciencia nacional.

El 2 de junio de 1921, el Presidente de la República, General Alvaro Obregón, aprobó el Proyecto de Ley para la Creación del Seguro Social Voluntario, mediante el aumento del 10% sobre todos los pagos que verifiquen por concepto de trabajo, reglamentó el precepto de las fracciones VI y IX del Artículo 123 de la Constitución General de la República. No llegó a ser ley, pero tiene el mérito de haber sido el primer proyecto ya en forma de Ley del Seguro Social.

La Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro es importante antecedente de la Seguridad Social Mexicana, expedida el 12 de agosto de 1925.

Como Presidente de la República, el Lic. Emilio Portes Gil reformó la fracción XXIX del Artículo 123 el 31 de agosto de 1929,

para establecer los Seguros Sociales con carácter obligatorio.

El Ing. Pascual Ortíz Rubio, en 1932, fué investido de facultades extraordinarias por el Congreso para que expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio; mas por el cambio de Gobierno no se cumplió dicho decreto.

Entre los años de 1932 a 1940 hubo una época de discusión - de este problema y de formulación de proyectos para resolverlo.

En el Primer Congreso de Derecho Industrial, celebrado en agosto de 1934, se dedica la sección tercera al estudio de los Seguros Sociales. Precisamente se turnó a las Comisiones Unidas de Organización y Funcionamiento del Seguro Social la ponencia presentada por los señores: Profesor Federico Bach y Lic. Adolfo Zamora, en que señalaban como bases generales para la organización - del Seguro Social: 1.- Riesgos asegurables dentro del Seguro Social; 2.- Campo de aplicación, 3.- Campo de aplicación inmediata, - 3 Bis.- Seguro Obligatorio y Seguro Potestativo; 4.- Instituto único; 5.- Instituto Mixto; 6.- Aportaciones; 7.- Cesantía; 8.- Prestaciones; 9.- Rentas; 10.- Transitorio.

Los entonces Departamentos de Trabajo y Salubridad, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y la Comisión -

de Estudios de la Presidencia, elaboraron importantes proyectos de leyes de Seguros Sociales.

En el Primer Plan Sexenal del Gobierno (1934-1940) el Partido Nacional Revolucionario, señaló que sería capítulo final en materia de crédito dar los primeros pasos para la integración de un sistema de Seguros Sociales que sustrajera del interés privado esta importante rama de la economía.

En la Exposición de Motivos de la Secretaría de Industria se reconoció la necesidad de expedir la Ley del Seguro Social. Allí se sostuvo que la forma de garantizar al Trabajador y ofrecerle un medio para reparar los perjuicios sufridos era el Seguro Social, que junto con el riesgo profesional, está expuesto a la muerte, enfermedad no profesional, invalidez a causa de la edad y "la falta de trabajo", lo cual beneficiaría por su parte al empleador, ya que le libraría de desembolsar sumas crecidas por el pago de primas fijas.

En 1934 se elaboró un Proyecto de Ley del Trabajo y de la Previsión Social, donde se fijaron las bases sobre las que descansaría la Ley del Seguro Social, que tendría como característica ser obligatorio, constituir un servicio federal descentralizado a cargo de un organismo que se llamaría Instituto de la Previsión Social. Sus -

principios eran: gozar de autonomía completa, estar integrado por representantes del Gobierno Federal, de los empleadores y de los Trabajadores (Tripartito), no perseguir fines lucrativos y obtener sus recursos de las aportaciones que estableciera a cargo del Estado y de los empleadores asegurados. Se otorgarían prestaciones en dinero y en especie bajo la forma de subsidios temporales de pensiones e indemnizaciones globales y, por otra parte, asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y de aparatos accesorios, terapéuticos, hospitalario y de reeducación.

El General Lázaro Cárdenas envió el 27 de diciembre de 1938, un Proyecto de Ley a la Cámara de Diputados que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes, enfermedades y desocupación involuntaria, creándose un organismo que se denominaría Instituto Nacional de Seguros Sociales, integrado por representantes tanto de los patrones como de los trabajadores y el Estado.

Durante el gobierno del General Manuel Avila Camacho se crea la Ley del Seguro Social, la cual fué publicada en el Diario Oficial de fecha 19 de enero de 1943.

### 3.- CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Los problemas sociales surgidos con motivo del nacimiento -

de la nueva industria, se agudizan a finales del siglo pasado y se acentúan durante los primeros años de nuestra era. Una nueva concepción de la sociedad, del derecho, del Estado y del hombre, habían de gestarse.

En Alemania, en el año de 1883, Bismarck implanta los Seguros Sociales, particularmente el del accidente profesional, la enfermedad, la invalidez y la vejez. Este estadista entendía que era necesario contar con organizaciones sociales eficaces y reconocía además, que la disminución de la capacidad activa de la población, repercute desfavorablemente sobre la economía general del país.

La Seguridad Social, para algunos autores, constituyen un sinónimo de Previsión Social. Así por ejemplo, lo afirma Antígono Donati.

La Seguridad Social, no obstante, que ha sido definida por diversos autores se piensa que todavía se encuentra en un periodo de fijación de conceptos y de discusión de ámbitos.

El Dr. José González Calvín, en su obra enuncia: "La Seguridad Social emplea los mismos métodos que el Seguro, pero su

campo de acción es mucho más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez y la muerte, siguen mereciendo su vigilante atención' (2).

Así también, el Dr. Francisco José Martoni dice: 'La Seguridad Social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura, de amparo contra todos los infortunios y prevención. Es lucha contra la miseria y la desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales: pérdida de salud, pérdida de capacidad del trabajo (enfermedad, vejez, accidentes); - pérdida del salario (paro forzoso), invalidez, procurando proteger la integridad física-orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola cuando se ha perdido, manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia.' (3).

El Profesor chileno Moisés Poblete Troncoso, afirma: 'El Seguro Social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone a cubierto de los riesgos profesionales y sociales, valiendo

(2) Cfr. José González Calvín. Previsión Social. Editorial Lozada, S.A. Buenos Aires. 1946. Pág. 119.

(3) Cfr. Francisco José Martoni. Seguro Social Obligatorio. Editorial Lozada, S.A. Buenos Aires. 1951. Pág. 17.

por sus derechos inalienables que le permitan una mejor vida cultural, social y del hogar" (4).

El excelso jurista mexicano Dr. Trueba Urbina dice: "La Seguridad Social es una rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores sin excepción, para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles" (5).

#### 4. - CARACTERISTICAS Y OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL .

En México, donde hace falta creer en algo y trabajar para ello, la Seguridad Social puede ser el camino por donde transite la esperanza y el ideal en que se inserte el entusiasmo, la mística de la Revolución que vuelva a unir firmemente al Pueblo y a su Gobierno legalmente constituido en grandes jornadas de trabajo común. La conquista de un modo más civilizado y más seguro de vida, tiene que ser una consigna apreciable en nuestro país en

(4). - Cfr. Moisés Poblete Troncoso. Derecho de Trabajo y la Seguridad Social. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile 1949. Pág. 10.

(5) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México 1972. Pág. 439.

que las grandes mayorías viven su vida a la intemperie y bajo el signo de las imprevisibles contingencias.

Aproximadamente catorce millones de mexicanos están inscritos en los cuadros de la Seguridad Social en calidad de derecho habientes en lo que respecta solamente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y esa cifra aumenta en cierta medida si se le agregan los que están amparados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y los miembros de las fuerzas armadas que tienen sus propias instituciones de Seguridad Social.

Sin embargo, el número de los desprotegidos es impresionante, especialmente si se considera que la mayoría de ellos son mexicanos que tampoco disfrutan de salario estable y remunerador, que en base a ello no pueden cotizar y que eso los condena al desamparo. El manejo de la Seguridad Social a través de los fríos cálculos actuariales, conduce a una cruda realidad: la de que al que tiene algún contrato de trabajo, un salario estable y una consiguiente capacidad económica para cotizar, se le dé más, es decir, se le proteja con la cobertura de la Seguridad Social. Por otra parte, que al que no tiene ni para comer se le deje a expensas de la caridad

privada y la asistencia pública.

A finales del actual período de Gobierno, la población asegurada por el Instituto Mexicano del Seguro Social será de 24 millones de derecho-habientes, y eso constituye un apreciable avance en la tarea de abatir los índices de marginación, pero lo que singulariza y le da mayor importancia a este esfuerzo es el tipo de derecho-habientes que será y es incorporado al Régimen Mexicano de Seguridad Social.

El sector campesino y los diversos grupos indígenas que todavía tienen que confiar su vida y su salud a la buena voluntad y poca ciencia del curandero, brujo o practicante; los trabajadores eventuales que ven transcurrir su existencia con un pie en el trabajo y otro en la cesantía, todos los mexicanos que medio viven miserablemente, son los sujetos a rescatar por la acción decidida, empeñosa, congruente y lúcida de los adelantos y diversos mecanismos de la Seguridad Social.

Estamos seguros que un día, no muy lejano, se logrará ese cambio de estructuras por el que se libran arduas batallas en las mesas de café, pero entretanto, hay una tarea concreta a realizar para que quienes viven en la marginación comiencen a ser protegi

dos a la mayor brevedad posible.

## 5.- SIGNIFICADO DE LOS SEGUROS SOCIALES.

El régimen del Seguro Social Obligatorio comprende los siguientes seguros:

- I.- Riesgos de Trabajo;
- II.- Enfermedades y Maternidad;
- III.- Invalidez, Vejez y Muerte;
- IV.- Cesantía en edad avanzada;
- V.- Guarderías para hijos de aseguradas.

Debemos señalar, además, el seguro facultativo que opera cuando no se tiene derecho obligatoriamente al sistema; se contrata con la Institución su protección ya total o parcial; los seguros adicionales que permiten mejorar las prestaciones y cuantías del mínimo establecido en la ley, cuando a través de la contratación colectiva, logran superarla, aportando, naturalmente, una mayor cotización, y recibiendo, también, un mayor beneficio; la continuación voluntaria en el seguro, cuando habiendo cesado de pertenecer al Seguro Obligatorio, voluntariamente, se paga la cuota obrero patronal y se siguen manteniendo las prestaciones y servicios; la ayuda para el matrimonio es otra importante prestación. Se hacen estudios importantes, además, para llevar a cabo un más

amplio sistema de asignaciones familiares.

En la Ley de los Trabajadores Burócratas, además de los seguros enunciados se establecen:

- 1.- Servicios de reeducación y de readaptación de invalidez;
- 2.- Servicios para elevar niveles de vida del servidor público y su familia, tanto en el aspecto educativo, de alimentación y vestido, de descanso y esparcimiento, mediante la elaboración de cuadros básicos de alimentos, ropa y artículos para el hogar, almacenes y tiendas, guarderías y estancias eventuales; centros de capacitación y extensión educativa, centros vacacionales y campos deportivos;
- 3.- Promociones para mejorar la preparación técnica y cultural y activar las fórmulas de sociabilidad del trabajador y su familia;
- 4.- Créditos hipotecarios para la adquisición de casas y terrenos;
- 5.- Arrendamiento de habitaciones económicas;
- 6.- Jubilación con un 100% del salario a los 30 años de servicios;
- 7.- Seguro de vejez cuando el trabajador tenga 15 años de -

servicios y más de 55 años de edad;

8.- Seguros de invalidez y muerte con la indemnización global.

La necesidad de la implantación de los seguros sociales en México se expresó en los programas libertarios y reformistas de los precursores de la Revolución; a ún sin que los seguros sociales tuvieran una configuración precisa en las masas populares de aquellos lejanos días, ellos constituían una aspiración, un anhelo de la población trabajadora. Por ello, los Constituyentes reunidos en Querétaro los años de 1916 y 1917 dieron forma legal a estas aspiraciones en la fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución al establecer que "se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular".

Durante los Gobiernos del General Alvaro Obregón y del General Plutarco Elias Calles, se realizaron estudios y se formularon anteproyectos de iniciativa de Ley para crear el Seguro Social en México; pero la redacción misma del texto constitucional no perm

mitía la elaboración de una ley eficaz y práctica, puesto que limitaba la acción tanto del Gobierno Federal, como la de cada Estado a fomentar la organización de las llamadas Cajas de Seguros Populares.

A fin de superar la limitación legal y, con el propósito de dar satisfacción a necesidades imperiosas de la población trabajadora, por iniciativa del Presidente de la República Licenciado Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión consideró y aprobó la reforma de la citada fracción XXIX del Artículo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929, que textualmente dice: "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 otros con fines análogos!" Esta reforma a más de permitir la redacción de una Ley que respondiera a nuevos conceptos, alejados de las viejas ideas de las mutualidades o de las pequeñas cajas de previsión formadas por agrupaciones de trabajadores, con acción limitada, federalizó la legislación sobre el Seguro Social.

La reforma constitucional citada abrió nuevas perspectivas. Durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas se realizaron -

nuevos estudios ya dentro de los lineamientos de esa reforma, pero las indudables dificultades técnicas y legales que la creación - del Seguro Social representaba y la situación económica del país, no permitieron, entonces, su establecimiento.

La implantación del Seguro Social constituyó una de las metas del programa de Gobierno del General Manuel Avila Camacho, quien, el 10 de diciembre de 1942, firmó la iniciativa de Ley que se envió al H. Congreso de la Unión, el día 23 del mismo mes y año, la Cámara de Diputados aprobó, con dispensa de trámites, la Ley - del Seguro Social. Lo mismo hizo, el día 29, la Cámara de Senadores; y, el 19 de enero de 1943, se promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación.

El Presidente Avila Camacho, para implantar el Seguro Social, tuvo necesidad de actuar con entereza y decisión inquebrantables. Durante años, múltiples factores e intereses se opusieron sistemáticamente al cumplimiento del mandato constitucional. La Iniciativa de Ley de 1942 fué reciamente combatida por intereses políticos y económicos, tanto durante la etapa de estudios que procedió a su envío al Congreso de la Unión como después de que ésta fué promulgada y publicada por el Poder Ejecutivo Federal. Pe-

ro no es el propósito referirnos concretamente a los intereses - egoístas o ciegos, a las campañas de desprestigio, a los incidentes violentos, ocurridos en la etapa del nacimiento del Seguro - Social. Solamente nos basta con señalar que nació en medio de reticencias e incomprensiones, que su vida no ha sido fácil, - porque constantemente ha sufrido los embates que originan - intereses económicos equivocados o por mera ignorancia. Pero la bondad del sistema, la generosa doctrina humanista en que se inspira, su valor como instrumento de la Justicia Social, - los servicios y prestaciones que proporciona a los sectores mayoritarios de la población han hecho posible que el Seguro Social consolide y extienda, cada vez más, su benéfica y protectora acción.

El Seguro Social cuenta ahora con la comprensión de los diversos sectores que integran la población nacional, con el apoyo decidido de los trabajadores y patrones y con el impulso que el Estado da a sus constantes extensiones y desarrollo. Existe la conciencia casi unánime, de que el Seguro Social satisface necesidades apremiantes de las clases económicamente más débiles - que forman la mayoría de la población, así como que es un factor preponderante en el crecimiento económico de México por el he-

cho de dar satisfacción a esas necesidades, y al contribuir a la elevación de los niveles generales de vida de la población crean nuevas necesidades que trascienden al desarrollo industrial del país.

El año de 1943 se dedicó a la organización administrativa y técnica del Instituto Mexicano del Seguro Social, a la inscripción de patrones y trabajadores en el Distrito Federal, comenzándose a prestar los servicios que la Ley señala, en 1944.

Cuando se piensa, escribe o cree en el campo de los Seguros Sociales o de la Seguridad Social es necesario precisar los conceptos en que se funda, la evolución que ha tenido y su proyección en lo económico y en lo social.

Los Seguros Sociales, en su concepción moderna, se originaron en Alemania en las postrimerías del siglo pasado. Primero con la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedades, del 15 de junio de 1883, después con la Ley del Seguro de Accidentes del Trabajo de los Obreros y Empleados de las Empresas Industriales, del 6 de julio de 1884; y finalmente, con la Ley del Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez, del 22 de junio de 1889. En estas leyes se configuraron los Seguros Sociales, creándose y organizándose bajo la inspiración del seguro privado, pero adquiriendo su -

carácter social en su aplicación obligatoria con base en los man  
datos de la Ley.

Pero cuando pensamos hoy en la Seguridad Social, no lo -  
hacemos ya en los términos en que se hacía en las fechas de su  
nacimiento en el siglo pasado. Los conceptos en que se fundó su  
origen se han transformado radicalmente. La evolución, la trans  
formación, el tránsito de los Seguros Sociales a la Seguridad So  
cial se inició en la cuarta década de este siglo, cuando aún no -  
terminaba la Segunda Guerra Mundial, cuando gobernantes y -  
pueblos empezaron a considerar que la Seguridad Social para to-  
dos los hombres debería ser una de las bases fundamentales de  
la organización del mundo nuevo que tenía que nacer depués -  
de la contienda.

La transformación que había de operarse se basó en las  
aspiraciones de los hombres que en todas partes luchaban -y mu  
rieron- y luchan permanentemente por un mundo con organizaci  
ones sociales más humanas y más justas, por un mundo de li  
bertad y de dignidad; en suma, por un mundo mejor, sin temor,  
ni incertidumbre, con oportunidades de trabajo para todos, con  
progreso económico y con Seguridad Social.

Tales aspiraciones se ejemplifican en el trascendental documento que presentó Sir William Beveridge al Gobierno Británico, el 20 de noviembre de 1942, al que llamó Informe sobre el Seguro Social y sus Servicios Conexos. En él sentaba las bases para dar, de hecho, una nueva organización social a su país. El informe recogió expresiones, consideró las leyes y los servicios de que podía disponer el pueblo británico, examinó los graves problemas existentes, y formuló un plan para llevar seguridad y confianza a los hombres. El Informe de Beveridge impulsó en forma importante la transformación del sistema de Seguros Sociales al Régimen de Seguridad Social.

Beveridge concebía al Seguro Social como parte de una amplia política de progreso social, como el medio para procurar a los seres humanos seguridad en sus ingresos, como un ataque a la indigencia. Definía la Seguridad Social para los fines del Informe "como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia"; y con un sentido más amplio, afirmaba que: "la meta del plan de Seguridad Social es hacer innecesaria la indigencia en cualesquiera circunstancias". Ciertamente es que los caminos para lograrlo no eran, ni son fáciles; se requiere el esfuerzo, la cooperación de todos, y sabiéndolo así, señalaba que: "la liberación de

la indigencia no puede ser impuesta ni obsequiada a una democracia, debe ser ganada por ella. El ganarla requiere valor y fe y un sentido de unidad nacional; valor para enfrentarse con los hechos y dificultades, y vencerlos; fé en nuestro futuro y en los ideales de juego limpio y de libertad, por los cuales siglo tras siglo nuestros antepasados siempre estuvieron dispuestos a morir; sentido de unidad nacional que se sobreponga a los intereses de cualquier clase de sector...

Abolir la indigencia o la pobreza de un país es una meta, fundamental, quizá la de mayor importancia, puesto que primero es dar satisfacción a las necesidades más apremiantes, pero el mismo Beveridge, señalaba otros males sociales, tales como las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad que junto con la indigencia constituyen lo que él llamó "los cinco males gigantes" que es necesario desterrar para lograr una mejor organización social. La destrucción de la indigencia equivale a garantizar a cada ciudadano, y a cambio de los servicios que preste "suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda trabajar". La enfermedad debe combatirse sobre una base mejor y más amplia en su triple aspecto preventivo, curativo y paliativo. El

ataque a la ignorancia debe realizarse no sólo con más y mejores escuelas, sino con una clase de instrucción dedicada de manera especial a los adultos, a fin de proporcionarles nuevas y mejores posibilidades. Por gigante de la suciedad Beveridge significaba todos aquellos males'' que provienen del crecimiento no planeado, desorganizado, de las ciudades, que lleva consigo el apiñamiento de los vehículos, los malos alojamientos, el despilfarro de energías de los trabajadores en viajes y de las amas de casa luchando con la suciedad y otras dificultades en el hogar, la destrucción -innecesaria de bellezas naturales e históricas''; ''...el ataque a la Suciedad, -concretaba-, significa una mejor ubicación de la industria y de la población y una revolución en los alojamientos''. Finalmente el ataque a la ociosidad ''significa el mantenimiento de - la ocupación de la mano de obra....''

El informe de Beveridge, la esperanza y la fé que él expresaba en una más justa organización social, estábaseñalando la evolución, el tránsito de los Seguros Sociales tradicionales a una nueva etapa, la de la Seguridad Social que proteja integralmente al ser humano, que contribuya a distribuir mejor el producto nacional de un país y a elevar los niveles de vida de la población.

Beveridge, con un programa de carácter nacional abrió nuevas e insospechadas posibilidades para el mundo nuevo de la postguerra. Fue un plan para aplicarse en la sociedad británica y para beneficio del pueblo británico. Pero sus grandes lineamientos trascienden de su ámbito nacional y han servido para que, muchos otros países, considerando sus propias insatisfacciones sigan caminos similares. En este sentido la aportación de Beveridge tiene un alcance universal, que ha sido y que está siendo aprovechada, porque no hay que olvidar que una de las metas del mundo contemporáneo está en lograr organizaciones sociales con Justicia Social. Además, nada ni nadie puede impedir la lucha y marcha del pueblo para alcanzarla. Quienes ejercen las funciones de dirección y de Gobierno están obligados a facilitarla, sin que se les arredren las dificultades que ello significa. Entre esas metas está la de lograr una Seguridad Social Integral. Beveridge concibió y realizó su plan con prudencia, pero al mismo tiempo con audacia, con visión, contemplando un mundo sin insatisfacciones. Por eso afirmó que "... Cualquier gestión para el futuro debe a la vez aprovechar plenamente la experiencia adquirida en el pasado, pero no restringirse por consideración a los intereses seccionales creados al obtener tal expe

riencia. Ahora, cuando la guerra está aboliendo toda clase de fronteras, es la oportunidad para utilizar la experiencia sin impedimento alguno. Un momento revolucionario en la historia del mundo es tiempo para revoluciones, no para remedios". Y nuestro mundo - contemporáneo está viviendo una revolución permanente.

## CAPITULO II

### LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

1. - LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONGRESO  
CONSTITUYENTE DE 1916 - 1917.
  
2. - DERECHO, SEGURIDAD Y JUSTICIA SOCIALES  
DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL  
ARTICULO 123.
  
3. - SITUACION FACTICA DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL EN MEXICO.

## 1. - LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916 - 1917.

La Constitución de 1917 representó la única límpida, unánimemente reconocida y duradera victoria de la Revolución Mexicana; la ideológica, significativamente, el patrón del movimiento precursor de la división radical -moderada tuvo lugar en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917. Por primera vez, los radicales o jacobinos, como eran llamados los delegados al Congreso que estaban a favor del cambio socioeconómico sustancial, ganaron una gran batalla; los artículos 27 y 123, que tratan de reforma agraria y Código de derecho obrero, respectivamente. De este modo, sin ir tan lejos como los precursores hubieran querido, La Constitución de 1917, para honor de los moderados, recorrió un largo camino para sentar las bases de un cambio social y económico radical de México. El Partido Liberal Mexicano (San Luis Missouri, 1906) y los intelectuales del movimiento precursor que habían agitado durante tanto tiempo para tal programa pudieron señalar, al menos, ese éxito después de sus muchos fracasos y divisiones políticas.

De los innumerables conflictos entre los intelectuales revolucionarios de México, dirigentes políticos, grupos sociales y las -

coaliciones políticas entre las clases; de los muchos años de lucha por los derechos básicos de los obreros y campesinos; de la formulación del movimiento precursor de las metas socio-económicas - para la Revolución; de todas las disputas y divisiones que se derivaron y siguieron el patrón del movimiento precursor; de los sangrientos campos de batalla y de las explosivas salas de convención de la guerra civil, finalmente surgieron en 1917 los primeros resultados claramente reconocibles de la Revolución Mexicana. Estos - resultados fueron: un campesinado vencido, un movimiento laboral inválido y dependiente, una burguesía sangrante pero victoriosa, para un pueblo mexicano dividido, un triunfo de papel: la Constitución de 1917.

A don Venustiano Carranza se le ha atribuido justamente - el mérito de firmar la nueva Constitución, incluso a pesar de que iba más allá de lo que había propuesto cuando convocó al Congreso Constituyente en Querétaro. Por otra parte, como Presidente, sistemáticamente violó la Constitución, como en los casos de la supresión de los sindicatos durante 1916-1920, y del incumplimiento de los mandatos constitucionales de reforma agraria. La aprobación de Carranza de la Constitución de 1917, sin embargo, parece haber sido un acto de pragmatismo político que él se podía permitir. De no

haber firmado la Constitución pudieron desatarse de nuevo las verdaderas fuerzas que habían producido originalmente la Revolución. Estas fuerzas habían sido generadas por el movimiento precursor, por el movimiento de Madero, por el asesinato de Madero y por la - cada vez más violenta guerra civil de 1910-1917. El Triunfo de Carranza no eliminó estas fuerzas, pero su firma en la Constitución de - 1917, reconoció, al menos en teoría, la justicia de la causa de los obreros y campesinos durante la Revolución, con la cual satisfizo, aunque sólo fuera por escrito, algo de las esperanzas de las clases revolucionarias.

Es importante anotar que dentro del Programa del Partido Liberal Mexicano, se pueden apreciar puntos relevantes de Seguridad Social, que posteriormente influyen decisivamente en la concepción jurídico-social del Artículo 123 de la Constitución de 5 de febrero de 1917.

En el programa se concretan los siguientes derechos:

"Capital y Trabajo".

21.- Establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de \$1.00 para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria

al trabajador.

22. - Reglamentación del Servicio doméstico y del trabajo a domicilio.

23. - Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.

24. - Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de 14 años.

25. - Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

26. - Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de estos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios.

27. - Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes del trabajo.

28. - Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.

29. - Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

30. - Obligar a los arrendadores de campos y casas a que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas.

31. - Prohibir a los patronos, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo: prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de raya - por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

32. - Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los ex--tranjeros.

33. - Hacer obligatorio el descanso dominical<sup>(6)</sup>.

(6) Cfr. James D. Cockroft; Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México 1971., Págs. 223 y 224.

Consideramos que éste capítulo del Programa del Partido Liberal, redunda en el Artículo 123 Constitucional y crea los puntos básicos de la Seguridad Social en México en las siguientes fracciones del Apartado 'A':

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.

TITULO SEXTO.

Del Trabajo y de la Previsión Social.

Artículo 123. - El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo:

V.- Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato, en el

período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

XIII. - Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

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 ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrae el trabajo por un intermediario;

XV. - El patrono estará obligado a observar, en la instala--

ción de sus establecimientos, los preceptos legales sobre 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;

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos; por lo cual, tanto el Gobierno Federal como del de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular" (7).

Estas normas sociales surgieron evidentemente, cuando el Congreso Constituyente empezó a sesionar en 1916 y abordó los problemas laborales el 6 de diciembre de ese año, al leerse para su aprobación los artículos 50. y 73 de la Constitución de 1857, ligeramente adicionados, que concedían al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de trabajo. Así tenemos, que en la sesión del 26 de diciembre, Heriberto Jara propuso la inclusión,

(7) Cfr. El Seguro Social en México, Instituto Mexicano del Seguro Social. México. 1971. Tomo 1. Págs. 68y 69.

dentro de los textos constitucionales, de ciertos artículos protectores de los derechos del proletariado, y Héctor Victoria hizo ver a los Constituyentes la necesidad de fijar claramente, en la misma Constitución, las bases fundamentales de la legislación del trabajo: "Por consiguiente, el artículo quinto a discusión, en mi concepto, debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, que son: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y a los niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etc."

En la misma sesión, Froylán Manjarrez C. atacó a ciertos juristas, que por escrúpulos de carácter formal, se rehusaban a dar cabida a los principios laborales en los artículos de la Constitución.

El día 28, José Natividad Macías presentó un proyecto del Ejecutivo que se turnó a una comisión compuesta por Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Alberto Román, Luis G. Monzón y Enrique Recio. El 13 de enero se dió lectura a un proyecto presentado por Pastor Rouaix, Victorio Góngora, Esteban Baca Calderón, -

Luis Manuel Rojas, Dionicio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre. Estos dos proyectos, bastante parecidos entre sí, fueron la base del documento que presentó la comisión, el cual fué aprobado el 23 de enero de 1917 para convertirse en el Artículo 123 de la Constitución Mexicana.

De esta manera, las instituciones de Seguridad Social surgieron en México, como en todo el mundo, confundidas con las normas laborales, dentro de un esquema económico de tipo capitalista, con el exclusivo objeto de proteger a los trabajadores de los abusos e injusticias de los patrones y de ciertos riesgos que podían provocar pérdidas de carácter económico a las familias proletarias cuyos reducidos ingresos desaparecían en caso de acontecerles determinadas eventualidades a los obreros asalariados.

En los primeros años del movimiento revolucionario se supone que la intervención del Estado, en la vida social y económica, debió limitarse a garantizar un mínimo de justicia en las relaciones entre obreros y empresarios, para evitar la explotación del hombre. El concepto del Estado como el principal promotor del bienestar colectivo no había llegado a desarrollarse con plenitud en aquella época, que todavía luchaba contra los viejos espectros de

de las doctrinas individualistas. Hubo, sin embargo, atisbos geniales de las nuevas ideas en materia social y política, y así encontramos en la Ley de Alvarado un pensamiento profético, en el cual - señala como fin fundamental de los poderes políticos procurar la elevación de los trabajadores y la superación de la raza.

Los documentos legislativos anteriores a la Constitución carecen de base filosófica; su exposición adolece de profundos errores desde el punto de vista de la ciencia jurídica. Son producto - del pensamiento empírico de los caudillos revolucionarios que procuraban fijar en la ley los ideales de sus propios soldados, reclutados en el taller y en el campo. Los hombres de gabinete, salvo rarísimas excepciones, no participaron con plenitud en el proceso revolucionario, y dejaron en manos del pueblo la expresión jurídica de las reivindicaciones de los obreros y de los campesinos, los cuales, aunque asesorados deficientemente, lograron crear diversas instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Sin embargo, cuando se analizan las fracciones del Artículo 123, nos damos cuenta que son una recopilación sistemática de las leyes y proyectos surgidos en diferentes lugares de la Repúbli

ca. El orden establecido en ese Artículo no surgió de la mente de los legisladores, sino de la misma realidad, de los problemas planteados en las diversas regiones del país, que los caudillos locales habían procurado resolver mediante normas específicas que perseguían un fin determinado. Así, cuando se dieron cita en Querétaro los representantes de las entidades federativas, pudo reunirse el material disperso para constituir un orden normativo, que sería el fundamento constitucional de la futura legislación sobre trabajo y seguridad social, que regiría en la República.

## 2.- DERECHO, SEGURIDAD Y JUSTICIA SOCIALES DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL ART. 123.

### DERECHO SOCIAL.

El Derecho Social fija su atención en el hombre. El Derecho Social, en el sentido actual de la palabra, se considera que tiene su origen en el siglo XIX y se precisa como una antítesis del liberal individualismo, en donde se contemplan ahora los derechos de grupo, de la colectividad.

El Derecho, anteriormente giraba en torno a la concepción privatista, independientemente de la vida social, sin comprensión de ella, mientras que el fundamento del Derecho es ahora una con

cepción solidaria, integral de la vida de los hombres, basada en un principio de justicia social.

El Derecho Social, históricamente, surge en una etapa de la civilización, condicionada por la industria e impulsada por la ciencia moderna y los grandes descubrimientos de nuestro siglo.

El Derecho Social no conoce individuos, personas particularmente consideradas, sino grupos: patrones, trabajadores, obreros y empleados, campesinos, etc.. Es un Derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico. Casi siempre, detrás de cada relación jurídica privada, asoma en el Derecho Social un interesado: la colectividad.

El Derecho Social, busca obtener la justa armonía de los factores que crean la riqueza, para producir bienestar colectivo, material y espiritual. Esta concepción del derecho busca proteger al trabajador, al campesino, al necesitado, no sólo dentro de sus labores, sino fuera de ellas, y no sólo individualmente, sino considerando como sujeto que tiene una familia o dependientes económicos a quienes debe de atender. Es un derecho que no supone necesaria

mente lucha destructiva, sino antes bien constructiva, integradora y dinámica.

Dentro del Derecho Social se considera a la propiedad, no como un derecho absoluto, una plena "in re potestas", en la forma clásica del derecho romano, ajeno al medio social, sino como algo que pertenece en cierto modo a la colectividad que tiene una función social. No basta únicamente, poseer bienes y no lesionar a los demás, sino que es necesario que esos bienes, en la medida de lo posible, contribuyan activamente, al mayor bienestar de la comunidad.

Este derecho entiende el salario no sólo como una retribución convenida por un trabajo prestado, sino que considera al trabajador en sus necesidades, atiende al lugar, a las características de cada región, a su propio perfeccionamiento y mejoramiento a su educación y placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.

Se tiene la plena convicción de que en América y en México, especialmente, existe una conciencia social del derecho, de donde se puede desprender que el Derecho Social es un patrimonio inalienable de la comunidad latinoamericana, y de cada país

en particular, como consecuencia de una conquista de mucho tiempo alcanzada y que conecta los principios humanísticos, igualitarios y democráticos de las Leyes de Indias, con los postulados y realizaciones de nuestra Revolución Mexicana. En México son garantías sociales, pues están situados en el rango supremo de norma constitucional en los Artículos 27 y 123.

El Derecho Social tiene como fundamento rectores al hombre, la integración social y la justicia social, aplicables tanto nacional, como supranacionalmente.

Se considera que el Derecho Social constituye un derecho de nuestra época, que ha de servir de base a las relaciones entre el Capital y el Trabajo, en la transformación económica de los regímenes políticos de los Estados que han de estructurarse conforme a sus nuevos lineamientos.

Ahora bien, hay quienes han considerado al Derecho Social como Derecho del Trabajo en cuanto que es protector de una clase considerada económicamente débil, y le han llamado también derecho de clase, juntamente con el Derecho Agrario; sin embargo, los autores convienen en distinguir el Derecho Social como un derecho de comunión, distinto del Derecho Privado y del Derecho Pú-

blico.

Frente a las relaciones de coordinación, supra o subordinación, se ha preferido hablar de una nueva relación, la de integración como la típica de Derecho Social.

El Derecho Social, como todo derecho, supone una ordenación, un orden de la conducta entre los hombres, pero partiendo de la sociedad, no del individuo aislado, sino de grupo, de la familia, del sindicato, de la agrupación campesina, del Estado, de la nación. Atendiendo a las personas que intervienen, se han considerado en el derecho las relaciones de coordinación de supra y de subordinación, en tanto que en el Derecho Social se encuentra la relación de integración, en donde se supone la vinculación de voluntades y esfuerzos, en función de una idea unificadora, esta no es otra que el fin perseguido por el grupo, dinámico, institucional y solidariamente vinculado, que busca obtener el mayor bienestar social, tanto en el orden personal, como social, político, económico, material y espiritual. Sus alcances no son únicamente aplicables a las personas en un orden nacional, sino a los pueblos en el orden supraestatal, regidos por una justicia social de integración dinámica, que supone no sólo la coordinación y esfuerzos o la coexistencia de personas y de Estados, sino la Relación misma. Caracteriza su naturaleza una solidaridad estrechamente lograda

da entre personas y Estados.

Es una evidente verdad que el Derecho Social tiene como fundamento el hombre, socialmente logrado y al Estado también socialmente integrado, en tanto que es miembro de la comunidad de Estados.

El destacado maestro universitario Dr. Trueba Urbina, define al Derecho Social de la siguiente manera:

"El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo a los económicamente débiles"(8).

Este autor afirma que el Derecho Social positivo, como ciencia social del derecho, nació con la Constitución Mexicana de 1917, sin embargo, hasta hoy no se ha comprendido bien su naturaleza y contenido, pese a que ha sido objeto de estudio por notables juristas sociólogos y filósofos. El Derecho Social en nuestro país tiene un contenido y alcance mayor del que le dan los autores extranjeros y nacionales. El Derecho Social es norma fundamental en la

(8) Cfr. Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1972. Pág. 155.

Constitución: en el Artículo 123 se convierte en Derecho del Trabajo a través de estatutos, preceptos o normas protectoras y reivindicadoras para los trabajadores y en el Artículo 27 entrañan derechos en favor de los campesinos para recuperar la tierra, ordenando el fraccionamiento de los latifundios e imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés Social. Tal es el contenido del Derecho del Trabajo y del Derecho Agrario como ramas del Derecho Social, en sus materias sustancial y procesal.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, siguiendo a Gustavo Radbruch, define al Derecho Social en los términos siguientes:

'Es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo'(9).

Otro destacado intelectual, el Dr. Héctor Fix Zamudio, Catedrático de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., establece una definición del Derecho Social la cual se expresa de la siguiente manera:

(9) Cfr. Alberto Trueba Urbina. Obra Citada Pág. 153.

'Es el conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes, y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, como un tercer sector, una tercera dimensión, que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración equilibrador y comunitario'(10).

Por último, el gran filósofo mexicano Dr. Francisco González Díaz Lombardo, define al Derecho Social como a continuación se expresa:

'El Derecho Social es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social, de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social'(11).

#### SEGURIDAD SOCIAL.

Seguridad es el anhelo fundamental del hombre, se encuenu

(10) Cfr. Alberto Trueba Urbina. Obra citada Pág. 154.

(11) Cfr. Francisco González Díaz Lombardo. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios UNAM. México.1973. Pág. 51.

tra en la raíz de sus instintos y en la base de su evolución biológica y social. Constituye la fuente inmanente que a través de las edades ha plasmado sus respuestas fisiológicas frente a los cambios del medio ambiente que ponen en peligro su integridad. Sus reflejos y reacciones representan mecanismos que alejan del peligro o preparan para la lucha.

En los primeros períodos históricos de los grupos humanos se encuentra la lucha por obtener seguridad frente a las perturbaciones climáticas, las enfermedades, el hambre, los ataques de las bestias y los conflictos de los hombres. La habitación, el cultivo y almacenamiento de alimentos, el agrupamiento en pueblos y los medios de defensa de la comunidad, desde las armas hasta las leyes y convenios que salvaguardan la paz, son recursos de la sociedad humana para asegurar su subsistencia y progreso.

Por otra parte, muchos obstáculos y dificultades surgen del juego complejo de las fuerzas sociales; la lucha por la vida, las diferencias de aptitudes, la acumulación hereditaria de bienes han producido desigualdades impresionantes. La debilidad física, económica y social de grandes sectores de una comunidad han llegado a constituir graves problemas. Muchos esfuerzos y planes se han di

señado para abrir oportunidades de progreso y ampliar los horizontes de quienes sufren o temen situaciones de inseguridad. Los caminos para asegurar continuidad en el trabajo y garantías de auxilio - en las enfermedades e invalidez, han sido los objetivos más inmediatos. Diversos sistemas y organizaciones han ido buscando mayores márgenes de seguridad: protección de la madre, del niño, de los ancianos y de la familia en general.

El cuidado de la Salud representa uno de los capítulos más trascendentes de la Seguridad Social. La evidencia de su necesidad resulta de las dramáticas circunstancias que confinan a los trabajadores a períodos de incapacidad. La protección económica debe abarcar al trabajador y a su familia; es necesario compensar la carencia de ingresos y cubrir la erogación cuantiosa de una buena atención médica. Se requiere, además, la protección de la salud misma, lo cual implica combatir la enfermedad, buscar la restitución íntegra de la salud, la prevención de complicaciones y la rehabilitación.

El progreso de la medicina actual es prodigioso y espectacular; se han desarrollado nuevos métodos de exploración y diagnóstico y se han descubierto medicamentos de gran efectividad. Estos nuevos recursos exigen instalaciones y equipos de precios muy elevados, lo

cual llega a establecer diferencias, cuando el cliente debe pagar los costos, entre la calidad de los servicios que pueden recibir - las clases acomodadas y quienes viven de limitados ingresos. La injusta barrera económica que le impide el acceso a muchos de los adelantos médicos a quienes no cuentan con amplios recursos económicos, ha sido una causa que ha impulsado a buscar - nuevos sistemas para el ejercicio de la medicina. No parece socialmente correcto que la administración de salud deba funcionar en sentido inverso a las necesidades. Los sistemas de beneficencia dejan al margen a muchas personas cuyo orgullo les impide confesar su pobreza, aun cuando ésta les impida pagar su curación.

La desgracia de estar enfermo no debe motivar la pena adicional de la carga económica que la enfermedad trae consigo. Las orientaciones actuales buscan que la previsión establezca que los servicios médicos no sean pagados al solicitarlos, sino que se subroguen a una comunidad organizada. El pago de este derecho deberá ser proporcional a los recursos de los asociados y no al imprevisible uso de los servicios.

La práctica correcta de la medicina actual requiere el concurso de un elevado número de profesionistas y técnicos asocia-

dos institucionalmente, para colaborar en el diagnóstico y tratamiento de los enfermos. Los cálculos del costo de los exámenes que deben practicarse para precisar un diagnóstico o para tratar adecuadamente algunas enfermedades, muestran que ya no es posible dejar el pago directo a una familia, sin grave perjuicio de su economía.

Hace largo tiempo se han venido ensayando diversos sistemas de protección bajo formas de mutualidades, seguros parciales y otros, pero los sectores más necesitados carecían de los recursos necesarios y de la previsión para portegerse. Por otra parte, la complejidad y alto costo de las instalaciones que la medicina moderna exige, fueron haciendo inoperantes los métodos iniciales de seguros.

Los Sistemas de Seguridad Social, en cambio, al establecer una práctica institucional de la medicina, hacen posible la asociación de todos los recursos humanos y materiales para el ejercicio profesional avanzado. Se logra que los enfermos lleguen al médico en las fases iniciales de sus padecimientos y no tardíamente como ocurre cuando por evitar erogaciones se posponen o se eluden las consultas.

Algunos aspectos de la medicina moderna, como las medidas sanitarias preventivas en las comunidades y los recursos para mejo

rar la salud de los individuos sanos, son campos en que deben recurrirse a procedimientos de trabajo institucional.

No obstante los múltiples beneficios que resultan de las nuevas modalidades del ejercicio de la medicina, el impacto de la reforma sobre sistemas, costumbres e intereses que la rigieron por siglos, da lugar a discusiones, críticas y malos entendidos.

Entendemos que la simple atención médica de los enfermos no llena los requerimientos de un programa que busque la protección efectiva de los trabajadores. En muchos casos, los límites entre la enfermedad y el estado de salud son imprecisos. Muchas dolencias se desarrollan callada y paulatinamente sin que el individuo perciba su invasión progresiva y deficiencias funcionales crónicas pueden llevarse durante la vida entera sin que la persona se percate de su condición.

Los tratamientos son tanto más eficaces cuanto más oportunos y la eliminación de pequeños trastornos no sólo evita padecimientos severos sino que produce el bienestar. Por estas razones deben orientar los programas hacia la adquisición y preservación de una salud plena y sostenida.

La prevención de las enfermedades por medidas higiénicas en

las poblaciones, los hogares y las personas, es el ideal sanitario. No es el individuo sino la Institución, la que va en busca de las medidas que produzcan las óptimas condiciones de salud.

Una organización social de la medicina implica planes adaptados a los problemas por resolver. Se calcula constantemente el número de personas que deben ser atendidas; las clínicas, hospitales, aparatos, laboratorios y vacunas necesarios; las enfermeras, técnicos y auxiliares para el trabajo; los programas y campañas por desarrollar. las conductas terapéuticas y los medicamentos más efectivos. Toda esta planeación resuelve muchos grandes problemas del ejercicio tradicional, como la carencia o la mala distribución de médicos, la falta de especialistas en pequeñas poblaciones, la insuficiencia y la pobreza de los hospitales, la comercialización de la medicina y las barreras económicas para los pobres.

Un cálculo estadístico desarrollado en Inglaterra, antes de la introducción del Servicio Nacional de Salud, mostró que solamente el 10% de la población contaba con recursos económicos suficientes para pagar una atención médica eficaz y moderna. Es indudable que un estudio similar en México habría revelado un porcentaje aún más bajo. El propósito fundamental de la medicina social es hacer accesi-

ble la misma alta calidad de atención médica, independientemente del nivel económico del enfermo.

Por añadidura, al establecerse el derecho de los trabajadores a recibir servicios de salud de manera irrestricta y sin erogaciones adicionales, se logra que un número muy alto de personas que no recibían atención médica alguna o consultaban curanderos y charlatanes, lleguen a los consultorios y a las clínicas.

Es importante mencionar, que la expresión "Seguridad Social" empezó a usarse en los Estados Unidos en la década del 30, según dice A. J. Altmeyer. Fué adoptada, al buscarse una expresión más amplia que la de Seguros Sociales, que incluyera no sólo las formas clásicas de éstos, sino también la asistencia de carácter financiero concedida por el Gobierno a personas carentes de recursos, con cargo a los ingresos generales del Estado.

Se atribuye a Bolívar el origen de este término. El Libertador declaraba en febrero de 1819: 'El sistema de Gobierno más perfecto es el que engendra la Mayor suma de seguridad social y la mayor suma de seguridad política.'

Pero no alcanza resonancia mundial hasta que la Carta del Atlántico la emplea en su Artículo 5o. Allí se define como uno de

los objetivos sustanciales de las Naciones Unidas.

Desde este momento el término se emplea con más o menos precisión en la doctrina y en las legislaciones nacionales e internacionales, solo o acompañado de otros términos sinónimos o complementarios.

En el plano de las legislaturas nacionales, además de la norteamericana que lo emplea desde 1935, usan este término de Seguridad Social las de Nueva Zelanda (1938), Bélgica (1944), Francia (1946) y la mayoría de las Iberoamericanas, que a partir del primer año de posguerra han desarrollado un importante movimiento legislativo de Seguridad Social.

En el orden internacional, los primeros textos, más bien políticos que jurídicos, no ayudaron a fijar el concepto y el término de Seguridad Social. La Carta del Atlántico de 1914 proclama la necesidad de garantizar entre las Naciones Unidas un mejor régimen de trabajo, el progreso económico y la Seguridad Social. Aquí parece que se señala a dicho término un contenido esencialmente vinculado a los riesgos separados y distintos de la política laboral.

En fecha posterior la Organización Internacional del Trabajo y la Conferencia Internacional de Seguridad Social han puntualizado mejor este término.

Al celebrarse en Chile la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, proclama en 1942 su conocida "Declaración de Santiago de Chile", señala allí los principios de la Seguridad Social y Económica, y apunta en su Apartado 6o., el Seguro Social. La Oficina Internacional de Trabajo, en su XXVI Conferencia Internacional, celebrada en Filadelfia el año de 1944, usa ya oficialmente este término de Seguridad Social, perfilando y concretando su contenido específico y distinto al Seguro Social y a la Asistencia. (Carta de Filadelfia).

La Seguridad Social emplea los mismos métodos que el Seguro, pero su campo de acción es más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez y la muerte siguen mereciendo su vigilante atención, pues la vida debe ser ante todo y sobre todo salud, trabajo, alegría, cultivo de la inteligencia, convivencia y solidaridad. Y la Seguridad Social se empeña en llevar, hasta donde sea posible, todo eso a cada hogar. Por ello, sin descuidar a los enfermos, trata en primer término de prevenir la enfermedad; antes que fundar hospicios y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos dentro del hogar, haciendo llegar el aseo, la higiene y la abundancia, en suma, las comodidades elementales que contribuyen a mantener la salud físi-

ca y mental. Y a la concesión de subsidios por desempleo, antepone la obtención de trabajo para todo el mundo.

El moderno significado de "Seguridad Social" tiene su más amplia expresión y sentido de una concepción social y ética de la vida humana, que se integra con formas histórico-sociales coexistentes en la realidad. La subsistencia de esas formas está ligada al destino del hombre y a los cambios sociales que obviamente buscan la "perfectibilidad". Dentro de una concepción ideal, la Seguridad Social tiene una validez universal de principios, pero en su aplicación concreta, y más aún en su estructura, no puede alejarse de los múltiples y variados factores que conforman el medio social particular.

El concepto de Seguridad Social tiene como eje vital el anhelo congénito al hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestido, casa y educación. Así, la realización de la Seguridad Social sólo podrá lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades, - lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de protección - contra los riesgos comunes de la vida, presentes y futuros.

La Seguridad Social tiene por objeto tratar de prevenir y con

trolar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

Del cuidadoso examen de las tendencias legislativas en los últimos tiempos, se observa que éstas encuadran a la Seguridad Social como parte importante de la política social encaminada hacia tres objetivos: el Seguro Social, la Asistencia y la Educación. En este sentido, constituye dentro de la acción del Estado una verdadera doctrina política, económica y social.

En el folleto editado por la OIT "Hacia la Seguridad Social", se afirma que las dos fórmulas, la asistencia social y el Seguro Social, constituyen el remedio a las deficiencias de la ayuda para los necesitados y suministran la Seguridad Social de que se carecía. Sin embargo, la asistencia social o la previsión social, y la Seguridad Social, son dos instituciones totalmente diferentes.

La Previsión Social era un conjunto de ideas e instituciones que actuaban pasivamente. La Previsión esperaba tranquilamente la realización de los siniestros y, frente a ellos, no hacía otra cosa que pagar o servir con prontitud. En cambio, en el concepto de Seguridad Social se ha querido indicar que la actitud de los Seguros Socia

les debe ser activa, debe actuar adelantándose a los siniestros para evitarlos. La Seguridad Social desea realizar una acción de prevención, cuidando el capital humano.

La Previsión Social dirigía su acción al individuo más que a la familia o la comunidad, en cambio la Seguridad Social toma al individuo como componente de la colectividad y dirige su acción a la colectividad en su conjunto. Vela por el individuo porque le interesa la comunidad.

La Previsión Social se preocupaba casi siempre por acumular dinero en cantidades suficientes para cubrir con oportunidad el monto de los riesgos de las personas afiliadas y se preocupaba, a la vez, de invertir las sumas acumuladas con vistas siempre a la ganancia y los intereses. A la Seguridad Social le importa tener esas sumas, pero cuida especialmente la inversión. Como mira el problema desde el punto de vista de la comunidad, cuando trabaja con fondos de capitalización le interesa invertir las sumas de dinero des-contadas a los sueldos, las ganancias patronales y las aportadas por el presupuesto de la nación en bienes que tonifiquen la economía de los países y que resulte de esas inversiones una acción de interés económico para los ciudadanos, colaborando en la realización de una economía nacional. De esta manera, la Seguridad Social -

completa el círculo de los beneficios y abarca el problema social entero de la colectividad.

Para servir las prestaciones, la Previsión Social creaba organismos sin plan. La Seguridad Social, en cambio, actúa planificando su acción. Organiza los Seguros Sociales en planes armónicos y convergentes al fin que se propone dar a la sociedad, esto es seguridad ante lo incierto del porvenir. No es concebible el concepto de Seguridad Social sin planificación y sin dirección.

Se puede concebir la Seguridad Social en funciones complementarias de Asistencia Social y Seguro Social fundidas en una sola institución. El progreso de la Asistencia Social consiste en el mejoramiento de sus beneficios, en la extensión del concepto de necesidad y en la eliminación del estigma moral que significaba recurrir a su ayuda. El progreso del Seguro Social consiste en otorgar su protección a un círculo más amplio de población, extender el campo de los riesgos que cubre, elevando la cantidad y la calidad de las prestaciones dentro del concepto establecido.

Se considera que la Seguridad Social es un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo, de distribuir los ingresos de la nación, proclamando que una parte de ellos debe ser necesariamen

te destinada a asegurar y mantener ciertos niveles mínimos de vida y la plenitud y estabilidad del empleo. La Seguridad Social puede consistir, en la organización de la economía, teniendo preferentemente en cuenta las necesidades de las grandes masas.

La Oficina Internacional del Trabajo considera como Seguridad Social al conjunto que forman el Seguro Social y la Asistencia Social. Para esta oficina, la Seguridad Social tiene como fin garantizar una existencia económica a las personas que hayan perdido su capacidad de trabajo -total o parcial-. "Cada país debe resolver el problema de financiamiento de su Seguridad Social tomando en cuenta su situación económica y su régimen político."

En el año de 1955, se publicó el resultado de una encuesta que realizó la OIT en marzo de 1952. En ese estudio se llegó a la conclusión de que más que fijar una definición del concepto de Seguridad Social, en la cual difícilmente podrían encuadrarse las diversas situaciones que presentan los países, era conveniente partir del principio de que existe un régimen de Seguridad Social que cumple las tres condiciones siguientes:

Primero. - Que el sistema o servicio tenga por objeto proporcionar asistencia médica, curativa o preventiva, o bien garantizar

los medios de subsistencia en caso de pérdida involuntaria de las ganancias o de una parte importante de éstas, o también proporcionar un ingreso suplementario a las personas que tengan cargas familiares.

Segundo. - Que el sistema o servicio esté instituido por un acto legislativo que atribuya derechos individuales determinados, o bien imponga obligaciones definidas a un organismo público - para estatal o autónomo.

Tercero. - Que el sistema o servicio sea administrado por un organismo público, semipúblico o autónomo; sin embargo, es admisible una excepción en el caso de regímenes de indemnización por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales.

Ese mismo criterio fue sustentado también en el Informe V, preparado por la OIT para la Novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo que se reunió en Ginebra en 1957. El grupo de expertos allí reunido señaló que los conceptos nacionales respecto a los elementos que comprende la Seguridad Social se hallan condicionados por las amplias diferencias en materia de estructura institucional, así como por los diferentes patrones de evolución de los programas sociales en los diversos países. El grupo observó -

asimismo la tendencia, común en la mayor parte del mundo, hacia la aceptación de un concepto más amplio de la Seguridad Social; aunque bajo la influencia de los factores institucionales y de los antecedentes históricos, el concepto corriente no tiene aún la amplitud del enunciado más vasto de bienestar social.

A menudo, se dice en el mencionado informe, se utilizan indistintamente como sinónimos los términos "Seguridad Social", "Bienestar Social" y "Servicios Sociales"; sin embargo, conforme a las opiniones predominantes, la Seguridad Social tiene un alcance más amplio dentro del ámbito general que Bienestar Social o Servicios Sociales, pues estos dos últimos términos pueden incluir una gran diversidad de medidas para el fomento de bienestar mediante el esfuerzo de la colectividad; tales medidas pueden ir encaminadas especialmente a ayudar a los individuos o pueden incluir toda una gama de servicios para la colectividad, pueden limitarse a una ayuda financiera o abarcar la asesoría legal o la ayuda en la búsqueda del trabajo; pueden restringirse a regímenes obligatorios o influir asimismo los servicios de tipo voluntario, el otorgamiento gratuito de alimentos en las escuelas, de medios de diversión, de guarderías infantiles, de ayuda doméstica para enfermos o ancianos e incluso, la alimentación y la vivienda asistidos.

Por el contrario, el término Seguridad Social se restringe en principio, en muchos países, a los regímenes o servicios establecidos en virtud de la legislación pública que otorga derechos individuales específicos, y que han sido concedidos para facilitar medios de subsistencia a los sostenes de familia que involuntariamente hayan perdido o sufran disminución de su capacidad de trabajo remunerado. Se acostumbra, sin embargo, incluir en la Seguridad Social a los regímenes que facilitan ingresos suplementarios a las personas con cargas familiares, y por razones históricas, a los regímenes que facilitan la asistencia médica.

En la formación del concepto de "Seguridad Social" puede clasificarse la diversidad de tendencias y de direcciones que ahora existen, en los tres grupos siguientes:

a).- Las que la consideran como la etapa final del Seguro Social, es decir, el Seguro Social integral, entendido por la política expansionista que conduce a amparar no sólo a las clases de asalariados, sino a todos los trabajadores de un país, e inclusive a todos los ciudadanos y hasta a todos los residentes, ampliando y profundizando los riesgos clásicos que cubre el Seguro Social.

b).- Los que consideran que la Seguridad Social está forma

da conjuntamente por el Seguro Social y la Asistencia Social, en su acepción clásica pero estricta respecto a las realizaciones de esas dos instituciones.

c).- Las que envuelven bajo el concepto de Seguridad Social ideales que persiguen la liberación del hombre de la amenaza de no poder satisfacer sus necesidades vitales, considerando - como primer paso en la persecución de ese ideal, la ocupación plena, a través de los más o menos complicados mecanismos económicos que permita la estructura social, política, demográfica y financiera del Estado, pero combinando su acción con las acciones a cargo del Seguro Social integral y, a lo menos transitoriamente, con las de la Asistencia Social.

En resumen, la Seguridad Social puede ser considerada como un conjunto de medidas adoptadas por garantizar a los individuos y a sus familias la salud y el bienestar. Comprende varias ramas o modalidades de acción que tienen una finalidad común, siendo igualmente comunes los efectos y la naturaleza jurídica de las prestaciones que se destinan a asegurar los medios de existencia de los individuos y de sus familias, teniendo como orientación una redistribución de los ingresos, sirviéndose de

prestaciones que son objeto de derechos susceptibles de acción con-  
tenciosa.

Las ramas de la Seguridad Social pueden clasificarse desde -  
distintos puntos de vista, es decir, teniendo en cuenta las eventua-  
lidades, los riesgos, las cargas, las prestaciones y la diferencia-  
ción, así como la evolución histórica .

El convenio No. 102 de la Organización Internacional del -  
Trabajo, que establece la norma mínima de Seguridad Social, cla-  
sifica los criterios expuestos, según el método de cobertura, con-  
siderando cuatro modalidades de acción:

- I.- Seguro Social. Prestaciones contributivas.
- II.- Asistencia Social. Prestaciones no contributivas.
- III.- Asignaciones familiares,
- IV.- Servicios de Salud.

Sentimos la imperiosa necesidad de manifestar que, históri-  
camente, la Seguridad Social se origina dentro de las corporaciones,  
las cuales, hasta las postrimerías del siglo XVIII, predominaron -  
como constitutivas de la pequeña industria. Dentro de este sistema

de trabajo, el obrero vivió realmente en la familia del patrón recibiendo de parte del mismo las atenciones necesarias para él y sus familiares.

Al desenvolverse la gran industria se observa la concentración en las ciudades de grandes grupos que viven exclusivamente de los salarios, cuya casi habitual insuficiencia los deja sin recursos frente a los riesgos que reducen la capacidad del obrero y las contingencias que afectan sus jornales. Esto conduce al nacimiento de las asociaciones profesionales, que toman cuerpo en la misma época y a la operación de las primeras Cajas de Previsión Colectiva contra los riesgos de la vida del trabajador, instituciones que, toleradas por el Estado al principio, son más tarde reconocidas y en cierto modo impulsadas.

Con la intervención del Estado, la mutualidad se robustece, orientándose hacia la defensa de la salud pública y la prosperidad nacional, con lo que, fortalecida en lo moral y ayudada económicamente por el poder público, adquiere un gran desarrollo en el curso del último medio siglo. Reconociendo sus magníficos esfuerzos y resultados, no se le puede considerar, sin embargo, como una completa y eficaz solución al problema de la se

guridad del obrero.

A pesar de la importancia de sus realizaciones, la previsión libre se revela insuficiente, perfilándose la necesidad de crear un sistema en beneficio de una protección general y eficaz de los riesgos.

Alemania es el primer país que dedica grandes esfuerzos al desarrollo del Seguro Social estableciendo en 1883 el Seguro de Enfermedad y extendiéndolo en 1884 a los Accidentes del Trabajo. Es innegable que el seguro alemán ejerce gran influencia sobre la legislación de otros países. Su ejemplo fue seguido por el Imperio Austrohúngaro en 1889; por Noruega en 1909 y por Inglaterra en 1911, cuando bajo el impulso del estadista David Lloyd George aparece el primer Seguro de Desempleo.

Este movimiento legislativo, en suspenso durante la Primera Guerra Mundial, toma nuevo vigor al advenimiento de la paz y su influjo se manifiesta en los nuevos Estados reconocidos por el tratado de Versalles, que se esforzaron por perfeccionar los sistemas de Seguro Social que habían heredado. En 1919 Checoslovaquia organiza el Seguro de los Trabajadores del Campo; Polonia hace otro tanto en 1920 y Yugoslavia en 1922.

Los Estados no europeos, al entrar más tarde en el campo de la industrialización, se suman a este movimiento y así aparecen los primeros trabajos preliminares del Japón en 1922, de Chile en 1924, que continúan un movimiento que es casi universal.

Implantado así el Seguro en diferentes países, evoluciona en forma distinta dentro de cada uno de ellos, y paulatinamente - va gradúandose la idea inicial para ser sustituida por una concepción más amplia y de más relevante carácter social. Esta nueva - tendencia subraya el carácter general de la protección que presta el Seguro, al abandonar la tendencia que existió originalmente a la individualización del beneficiario, concepción que se manifiesta al ampliarse los cuadros de prestaciones que se conceden haciéndolos más completos.

No se detiene allí la evolución de la Seguridad Social. Conscientes los Estados de la importancia de la protección general a la clase y a la familia obrera, pugnan por abarcarlas en su totalidad e inician el movimiento que tiende a amparar a toda la población.

Sin embargo, la protección familiar ha sido considerada durante mucho tiempo como parte del programa de Asistencia Pública que deben desarrollar los Estados. No fue sino hasta la aprobación

del Proyecto de Convenio de Normas Mínimas, presentado por la Oficina Internacional del Trabajo en la Conferencia de Filadelfia, verificada en el año de 1944, cuando se reconoció, que las asignaciones familiares quedan comprendidas en el campo de la Seguridad Social.

La ampliación y el perfeccionamiento de los organismos de seguridad es, de esta suerte, el resultado de una evolución paulatina. En definitiva, puede concluirse que el predominio creciente de los organismos de tipo nacional, en cuya administración participan directa o indirectamente los beneficiarios, es el trazo sobresaliente de la evolución del sistema obligatorio de Seguridad Social.

Se considera que a la luz del Artículo 123 de la Constitución Político-Social de los Estados Unidos Mexicanos "el Derecho de seguridad Social es una rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportistas, etc., para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles" (12).

(12) Cfr. Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México 1972. Pag. 439.

El Dr. Francisco González Díaz Lombardo con su sencillez característica, define al Derecho de la Seguridad así: "Es una disciplina autónoma del Derecho Social en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y de otros, en un orden de justicia social y dignidad humana"(13).

La Seguridad Social Mexicana se va conformando sobre bases de progreso y desarrollo compartidos, dentro de los límites jurídicos del Artículo 123 Constitucional, y con un gran contenido social y humanitario que mira con paso firme hacia el futuro.

#### JUSTICIA SOCIAL.

"La Justicia Social busca afanosamente un equilibrio y una justa armonización entre el capital y el trabajo, estando íntimamente vinculado al bien común"(14).

(13) Cfr. Francisco González Díaz Lombardo. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios UNAM. México. 1973. Págs. 60 y 61.

(14) Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires, Argentina - 1963. Pág. 118 Tomo XVII.

Dentro de nuestro Artículo 123, esta idea de la justicia social encuentra resonancia, ya que no sólo tiene por finalidad nivelar a los factores en las relaciones de producción o laborales, - protegiendo y tutelando a los trabajadores, sino que persigue su verdadera liberación del capitalismo asfixiante y lo apoya como sector a una lucha permanente. Es necesario comprender y robustecer una justicia plenamente distributiva en todos los aspectos (sociales, económicos, etc.).

### 3. - SITUACION FACTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

El régimen de Seguridad Social en México se originó en la Revolución puesto que su establecimiento, aun sin que se delimitaran su alcance y proporciones, constituía un anhelo de los trabajadores que participaron en la etapa de la lucha armada; que una vez establecido, su extensión y desarrollo han sido consecuencia - tanto del proceso de crecimiento económico del país, como de las necesidades de la población trabajadora; estas necesidades son las que han configurado sus diversas prestaciones, y que, por eso, - nuestro regimen de seguridad social tiene características propias - que lo diferencian de los de otros países.

La nación tiene que enfrentarse, -sin demora-, a los múltiples problemas que se originan en el crecimiento de la población y realizar los mayores esfuerzos para impulsar el crecimiento económico en la medida suficiente para dar ocupación y proporcionar los medios de subsistencia a quienes, año con año, tienen necesidad de incorporarse al mundo de trabajo.

El crecimiento demográfico de México, -que por su magnitud ha sido clasificado de explosivo-, es uno de los más altos del mundo, su índice de crecimiento, en este sexenio, ha sido de 4.5% al año. El censo de 1970 señaló que nuestra población era de - - - 52.128,239 habitantes. La vertiginosidad con que crece la población exige esfuerzos gigantescos para acelerar tanto el crecimiento económico como el progreso social que dé satisfacción a las demandas de la población.

El crecimiento económico de un país no depende solamente de la inversión de capital, por cuantiosa que sea, sino de manera fundamental, del trabajo del hombre. Existe la conciencia de que en el desarrollo, el progreso de un país se alcanza, ciertamente, - con inversiones que creen ocupaciones remuneradas; pero, de manera fundamentales con la elevación de las condiciones de vida, y

con el mejoramiento de las condiciones y de la capacidad del y para el trabajo, factores que constituyen la clave real del progreso. Pero el progreso social no es una mera consecuencia de las inversiones de capital, ni del número de plazas de trabajo que puedan proporcionarse a una población creciente, ni mucho menos del beneficio económico que puedan recibir los inversionistas; sino que es el resultado de programas que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, tales como salarios suficientes, mejores niveles de salud y de alimentación, viviendas decorosas, capacitación o adiestramiento técnico de la mano de obra; en suma, que el progreso de un país, tanto en el aspecto económico como en el social, es consecuencia de programas integrales para la elevación y mejoramiento de los niveles de vida.

En la conciencia universal hay una revalorización de los recursos humanos de que disponen los países. Es una convicción generalizada que las inversiones de capital se realizan, o deben realizarse, para incrementar el desarrollo económico en beneficio de las mayorías de la población; que una de sus finalidades es la de proporcionar a la fuerza de trabajo ocupación justamente remunerada, pero también, que ellas deben tener como fin acrecentar el progreso social en todos sus aspectos. Y uno de los más importan-

tes medios para apresurar y alcanzar el progreso social que demanda el hombre es el de la seguridad social.

El crecimiento económico y el progreso social del país reclaman una atención constante de la salud de sus habitantes, de la capacitación o adiestramiento técnico de los trabajadores que tienen necesidad de incorporarse a la vida productiva a temprana edad; - del mejoramiento de la habitación y de las condiciones de vida familiar, social y cultural.

Sin el disfrute pleno de la salud, el hombre no puede ser útil y productivo en la sociedad en que actúa y se desenvuelve. Por otra parte debe hacerse notar que las prestaciones en dinero responden a la necesidad de garantizar el ingreso que el trabajador y sus familiares requieren para su subsistencia cuando su capacidad para el trabajo disminuye o desaparece como consecuencia de la enfermedad o del accidente, y para proveer a sus necesidades cuando, por el paso de los años, llega el retiro de la vida del trabajo.

La importancia de las prestaciones médicas de nuestro régimen de Seguridad Social se manifiesta en la simple enunciación de unas cuantas cifras: en el año de 1963 se proporcionaron a los trabajadores y a sus familiares beneficiarios 21.585,531 consultas mé-

dicas; se realizaron 125,745 intervenciones quirúrgicas y se atendieron en las diversas maternidades y hospitales del Seguro Social 146,605 nacimientos. Se invirtieron en los servicios médicos 1488 millones de pesos. En el año de 1964 las consultas médicas rebasaron la cifra de 24,400,000, las intervenciones quirúrgicas alcanzaron la cifra de 160,000 y los alumbramientos en las unidades del I.M.S.S. llegaron a 183,000. Se invirtieron, en servicios médicos, una suma superior a 1,900 millones de pesos. En cuanto a las prestaciones en dinero, que cubrieron subsidios y pensiones en 1963 se pagaron 351 millones de pesos y, en 1964 los pagos por este concepto fueron de 432 millones de pesos. Las cifras citadas, son demostrativas de la gran importancia que las prestaciones médicas y económicas han alcanzado y alcanzarán en el devenir de los años en nuestro régimen de Seguridad Social.

Consideramos también, que las prestaciones sociales corresponden a indudables necesidades de la población trabajadora y, a requerimientos del crecimiento económico y del progreso social del país. Un trabajador, por modesto que sea el trabajo que desempeña, está participando en el esfuerzo colectivo necesario para alcanzar el engrandecimiento de la Nación; pero su mayor rendimiento sólo es posible si las necesidades de su diario vivir, y las

de sus familiares están satisfechas, si existen las condiciones de bienestar, de alegría ante la vida y de "productividad" en el trabajo que sólo se alcanzan cuando el hombre tiene vivienda adecuada y seguridad económica.

El desarrollo del seguro social en el sexenio 1958-1964 alcanzó proporciones extraordinarias (solamente superables por este sexenio 1970-1976). En 1958, a los 14 años de su implantación, el I.M.S.S. protegía, en números redondos, a dos y medio millones de personas. En 1964 protegía a 6,270,000; para 1976 se llegará probablemente a proteger a 20.000,000.

La generalización del régimen de seguridad social que permite al hombre poder vivir con dignidad al proporcionarle seguridad económica y bienestar individual, familiar y social, al margen de cualquier presión sobre su conciencia, garantiza el disfrute auténtico de la libertad en que se fundan nuestros sistemas políticos y sociales. Una libertad que no se construya sobre estos sólidos cimientos es apenas una libertad teórica, una libertad aparente; una libertad real sólo es posible cuando el trabajador, cuando el hombre se encuentra protegido frente a los riesgos e incertidumbres del presente y del mañana, el progreso social de una Nación sólo es posible cuando se han creado las condiciones para que exista y se

disfrute de una libertad real y cuando se dispone de los medios - para ganar las diarias batallas que se requiere librar para la constante elevación de los niveles de vida de las grandes mayorías de - la población.

Por otro lado, la incorporación de la población campesina a la seguridad Social, por las condiciones de pobreza que aún persisten en algunas zonas agrarias, presenta obstáculos de carácter económico y social que es preciso vencer y superar. Pero estos obstáculos no son, en manera alguna, insalvables. La Ley que incorporó al régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores, tuvo y tiene el mérito de señalar un procedimiento para extender el Seguro Social al campo considerando una serie de modalidades derivadas de los cultivos que los campesinos realizan y de su organización económica y social, que facilitan la afiliación masiva de los trabajadores y productores del campo, por ramas de producción.

El costo de la incorporación de los sectores rurales a la Seguridad Social deberá medirse por lo que representa en servicios y beneficios, se considera que "la Seguridad Social es un

factor de excepcional importancia para lograr un equilibrado desarrollo económico y social", que incrementará la capacidad de consumo, al crear nuevas necesidades, de la población rural que por sus condiciones económicas ha quedado atrás del progreso general de los medios urbanos; y, para crear las condiciones que hacen posible el bienestar general, promoviendo la elevación de las condiciones de vida.

La Seguridad Social, fue concebida por el presidente Avila Camacho como protección integral. La Ley del Seguro Social de 1943 puso el cimiento de la estructura de la institución, que hoy en día, simboliza la cristalización de los anhelos de la clase Trabajadora del país. Sin embargo, la Nueva Ley del Seguro Social de 1973, constituye uno de los más importantes instrumentos para impartir la justicia social en los sectores de población más desamparados en México.

La Nueva Ley del Seguro Social supera la doctrina social del Constituyente de 1917, al transformar el régimen del Seguro Social en un verdadero régimen de Seguridad Social.

La Ley del Seguro Social, reorienta la política social de México, ya que anteriormente nuestro desarrollo económico había sido con mengua de la justicia social, además señala nuevos caminos que tratan de estrechar el desarrollo económico y la justicia social.

Para 1976, más de 20 millones de mexicanos, especialmente de los grupos marginados, quedarán protegidos con los beneficios de la Seguridad Social Integral, que incluye atención médica, económica y otras importantes prestaciones.

La nueva política en materia de seguridad social, no sólo permite proyectar ésta al sector rural con capacidad contributiva mínima sino convertir ésta en uno de los instrumentos más poderosos para redistribuir el ingreso y fomentar la salud.

A pesar de que muchos sectores no cuentan con los medios de aportación para incorporarse a los esquemas de aseguramiento ya establecidos, el Ejecutivo Federal ha dictado órdenes para que gradualmente se extienda toda la gama de servicios al medio campesino y se proceda a llevarlos asimismo a las capas urbanas más modestas, a las clases medias y a los trabajadores independientes.

Así, con planeación cuidadosa y ejecución, se realiza en forma intensa un programa por el cual la seguridad social pueda amparar antes de que la presente década termine, cuando menos a la mitad de las familias mexicanas.

Igualmente, mediante la configuración de un nuevo ordenamiento jurídico que ha dado como fruto los valiosos servicios de so-

lidaridad social, ha permitido el encausamiento de acciones importantes en favor de diversos núcleos de población antes marginados.

El Instituto Mexicano del Seguro Social aplicará en 1975 un presupuesto de 26,000 millones de pesos para llevar la seguridad social a 16 millones de derecho-habientes, en tanto que el ISSSTE espera invertir 11,000 millones de pesos en beneficio de cuatro millones de trabajadores de los gobiernos federal, estatales y municipales.

En el IMSS, en 1974, se invirtieron 20,000 millones de pesos y con el presupuesto de 1975 se logrará incorporar a la seguridad social a un millón y medio de mexicanos, principalmente a campesinos de 16 Estados del país.

Tenemos también, que al empezar el actual régimen, el ISSSTE contaba con 400,000 beneficiarios y ahora tiene a 3,300,000; ha incorporado a los trabajadores de cincuenta municipios y diez entidades del país, así como a los empleados de todas las universidades del país.

Ahora bien, el mejoramiento de las prestaciones en especie o en dinero y la creación de nuevas prestaciones de carácter eco--

nómico y social no pueden ser arbitrarias o producto de meras teorías, sino consecuencia de necesidades auténticas del trabajador, de programas de desarrollo para poner fin a la pobreza - o a la miseria, en suma, de la obligación y de la urgencia de hacer que todos los habitantes, que todos los trabajadores, participen de y en el progreso económico y social del país.

Aún quedan a nuestra Revolución muchas metas que cumplir para alcanzar la organización de la justicia social que haga posible la mejor distribución del ingreso nacional y proporcione el mayor bienestar a la población del país. La dramática -lucha que el pueblo mexicano ha mantenido por décadas no ha tenido sino ese objetivo: el de que nosotros, nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos, constituyamos una Nación en la que "todos" participemos de oportunidades semejantes, en la que nadie carezca de trabajo y de los justos ingresos para vivir con dignidad. "El régimen de Seguridad Social es uno de los instrumentos de que nuestra Revolución dispone, con nuevas posibilidades para dar satisfacción a fundamentales aspiraciones y demandas de nuestro pueblo".

## CAPITULO III.

### EVALUACION DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN DIVERSOS PAISES.

- 1.- DINAMARCA.
- 2.- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.
- 3.- HOLANDA.
- 4.- RUSIA.
- 5.- JAPON.
- 6.- ARGENTINA.
- 7.- BRASIL.
- 8.- COSTA RICA.
- 9.- CHILE.
- 10.- VENEZUELA.

## 1. - DINAMARCA.

Una parte muy especial de la previsión social en Dinamarca, o sea aquella que protege contra las consecuencias de enfermedades y del desempleo, se funda en un sistema de seguros particulares con apoyo de las entidades públicas.

La actual reglamentación del seguro médico público se halla en la Ley de 10 de junio de 1960 que entró en vigor el 10 de abril de 1961.

Por otra parte, durante la última mitad del siglo XIX surgió en Dinamarca la demanda de un seguro contra el desempleo que, como consecuencia de la industrialización, iba creciendo rápidamente hasta alcanzar cifras hasta entonces desconocidas. Partiendo del punto de vista de que la falta de trabajo es un riesgo de carácter tan arbitrario como el de la enfermedad o los accidentes en el lugar de trabajo, se consideró lógico contrarrestar también las consecuencias del desempleo por medio de un sistema de seguros.

En 1907 se promulgó una ley sobre el seguro contra el desempleo, cuyas disposiciones se basaban en un principio de repartición de las cargas económicas correspondientes, de forma

tal que los fondos necesarios para la financiación del seguro debían ser aportados en parte, mediante las contribuciones de los asegurados, y, en parte, por medio de subvenciones del Erario - Estatal. La citada ley ha sido enmendada repetidas veces en el curso de los años transcurridos, y la ayuda a los obreros sin trabajo ha quedado más matizada, mientras que las subvenciones de las Autoridades públicas han ido en aumento; pero continúa manteniéndose la base del sistema; un seguro con apoyo económico - estatal.

Tenemos también, que la ayuda social a la vejez en Dinamarca fué instituida, como ramo independiente de la previsión social general, al ser promulgada en 1891, la Ley de ayuda a la Vejez de Ancianos necesitados y dignos, que no perciban "Ayuda municipal a Pobres de Solemnidad". De acuerdo con la citada ley podía concederse, a base de investigaciones muy superficiales sobre la situación del interesado, una pensión fijada por estimación, pagadera a personas mayores de 60 años que cumpliesen con cierto número de requisitos.

Hoy en Dinamarca la estructura de la ayuda a la vejez se basa en una Ley de 1933 y una amplia Ley de enmienda a la misma, que fue aprobada en 1956, Según dicha Ley se abona una pensión,

la denominada Suma mínima de la Pensión Popular a todo anciano, independientemente de sus ingresos y fortuna, y esta suma mínima de la Pensión Popular no está fijada con miras a poder cubrir el total de los gastos de manutención del beneficiario, a aquellos ancianos que lo necesiten, se abona la llamada Pensión Popular según escala de ingresos.

La suma mínima de la Pensión Popular se concede a toda persona mayor de 67 años, la Pensión Popular graduada, de acuerdo con una escala basada en los ingresos del beneficiario, corresponde a hombres y a mujeres casadas, mayores de 67 años, mientras que la edad que da derecho a esta última pensión está fijada en 62 años para mujeres solteras, viudas y mujeres casadas cuyo cónyuge perciba Pensión Popular o Pensión por Invalidez. En el ejercicio 1961-1962 las sumas totales abonadas en concepto de Pensión Popular ascendieron a 1.517 millones de coronas.

La pensión popular, la pensión por invalidez y la pensión de viudas son administradas por los Municipios, cuyas decisiones pueden ser apeladas ante las autoridades departamentales correspondientes y, en último caso, ante el Ministerio de Asuntos Sociales.

"El Seguro contra Accidentes de Trabajo es administrado, en parte, por las Compañías de Seguros reconocidas por el Estado, y, en parte, por la Dirección General de Seguros contra Accidentes y el Consejo de Seguros contra Accidentes, ambas instituciones dependientes del Ministerio de Asuntos Sociales"(15).

Un aspecto importante de la previsión social danesa es el que se refiere a los niños y jóvenes. Las disposiciones pertinentes se hallan estipuladas en la Ley sobre Previsión Social de la Niñez y la Juventud y pueden dividirse en tres grupos principales: la vigilancia normal del niño, protección preventiva, y educación y manutención de niños y jóvenes fuera del hogar.

En cada Municipio hay una Comisión de Protección a la Infancia, elegida por el Consejo Municipal y encargada del cumplimiento de las tareas mencionadas.

De acuerdo con la Ley de Previsión Social, el Estado tiene a su propio cargo un ramo muy especial de la asistencia social, o sea aquél que comprende el cuidado de los débiles mentales, epilépticos, alienados, ciegos y de vista muy débil, sordos o duros de oído, tartamudos o personas que padezcan dislalia o

(15) Cfr. Social Conditions in Denmark. Ministeries of Labour and Social Affains. Copenhagen. 1973. Pág. 15.

afasia, lisiados y personas que en general, padezcan de graves defectos físicos.

## 2.- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

'En Estados Unidos de Norteamérica no existe propiamente un sistema de seguros del Estado en caso de enfermedad. Allí los trabajadores tienen que pagar enormes sumas por la asistencia médica. La operación más sencilla en un hospital representa para el obrero norteamericano privarse de sus medios de subsistencia durante muchas semanas. En 1958, Harry S. Truman, entonces presidente de E.E.U.U., reconoció públicamente que - la mitad de la población del país no estaba en condiciones de pagar a los médicos ni las cuentas de hospitales'(16).

Consideramos, que si los inmensos recursos que ingresan en el erario de los Estados capitalistas se invirtiesen en interés del pueblo, las masas trabajadoras se liberarían de muchas calamidades e infortunios. Pero el Estado capitalista no existe - para satisfacer las necesidades de la colectividad, sino para servir a los intereses de las clases dominantes, de los capitalistas

(16) Cfr. A. Veber y otros. La Clase Obrera. Editorial Cartago. - Buenos Aires. 1965. Pag. 53.

y grandes terratenientes. En lo tocante a las necesidades del pueblo en la esfera de la cultura, instrucción, sanidad, asistencia social, etc., nunca se satisfacen en grado suficiente. Los Gobiernos altamente burgueses no tienen el empeño y la convicción para ello.

Sin embargo, en los EE. UU., se vigilan y regulan derechos de protección al trabajador, como el seguro del desempleo, de muerte y de vejez, cuyo cabal cumplimiento depende de los grandes sindicatos existentes en el coloso del norte.

### 3.- HOLANDA.

Desde épocas pretéritas se venían prestando en Holanda los servicios que podríamos llamar sociales por parte de instituciones o bien de carácter privado o bien de carácter religioso. Los poderes públicos se quedaban en segundo plano y sólo se decidían a prestar ayuda en los casos en que las organizaciones de obra social no estaban dispuestas o no podían prestarla.

Pero desde 1953 en que se creó el Ministerio de Obra Social el Estado interviene sistemáticamente en Holanda en este terreno de asistencia social y lo hace en la forma de subvenciones a las instituciones y personas activas en el mismo. Estas subvenciones

cubren actualmente, en muchos casos, el 80 y hasta el 90 % de los gastos.

Esta intervención de los poderes públicos fué promovida por la convicción, de que ya no debían destinarse las provisiones de asistencia social al solo individuo en apuros o de algún modo necesitado, sino que tenían que considerarse en adelante como provisiones de interés para todo ciudadano.

En la política subvencionista seguida desde 1953, se reconoce el derecho del holandés en general a beneficiarse de la asistencia social.

En 1965, el Ministerio de Obra Social pasó a integrar un todo de mayor envergadura; El Ministerio de Cultura, Recreo y Obra Social, creado de nuevo por el Gobierno de entonces con la misión expresa de propiciar y mejorar el bienestar social y cultural de la población holandesa.

En Holanda hay una notoria predilección por las subvenciones; la ayuda financiera del Estado lo procura a la iniciativa privada y la posibilidad de emprender y llevar a feliz término ciertas actividades.

Las actividades del Estado relativas a la Asistencia Social se extienden sobre tres grandes grupos de población; las familias, los ancianos y los inválidos.

Existe en Holanda, el Consejo Nacional de Bienestar Social que es el interlocutor del gobierno y un organismo en que están representados todos los sectores de la obra social.

Ahora bien, la Obra Social General se ocupa de resolver las dificultades de funcionamiento del individuo como miembro de la sociedad y de los diversos grupos en la misma. No es que atienda a determinadas categorías de personas, sino que está a disposición de todo ciudadano. Hay en Holanda unos 700 establecimientos de obra social general.

Existe en Holanda la organización de los servicios de socorro por teléfono. Por todo el país se hallan diseminados puestos de socorro contactables por teléfono y a los que se les puede pedir auxilio en casos de necesidad, social, espiritual o moral. Estos puestos de socorro procuran por todos los medios posibles prestar los primeros auxilios y, si es preciso, hacen intervenir a las personas o instituciones competentes en cada caso para obtener la ayuda eficiente, ya sea de tipo social, espiritual, médi

co o religiosa.

También, toda ama de casa que por cualquier causa se vea imposibilitada de atender a sus deberes domésticos, puede solicitar ayuda temporal a una de las 950 instituciones de ayuda familiar que hay en Holanda.

En numero de 50 establecimientos de información doméstica, familiar y de consumo dan consejo en Holanda al que lo solicite en estos dominios y están igualmente subvencionados por el erario público. Las Oficinas Centrales de estos servicios se subvencionan integralmente y los establecimientos locales - en un 70% su déficit de explotación.

Por otra parte, es de mencionarse que un 10% de la población holandesa tiene más de 65 años. Es decir, la política gubernamental para con esta parte de la población está basada en el principio de que el anciano ha de estar integrado a la sociedad todo el tiempo que sea posible. Y sólo a partir del momento en que el anciano no pueda ya vivir independientemente, ni siquiera contando con los servicios de asistencia que hay en Holanda para ellos, hay que pensar en reservarle sitio en una residencia especializada.

En la política y gobierno de todo lo relativo al cuidado de los ancianos, intervienen oficialmente varios ministerios (piénsese en los problemas de la vivienda, sanidad, etc.). Pero la política en su totalidad la prepara ante todo la Junta de Gobierno Interministerial de Previsiones para la Vejez, de la que tanto el presidente como el secretario son especialistas designados y procedentes del Ministerio de Cultura, Recreo y Obra Social.

Otro aspecto importante, lo constituye la protección dispensada por el gobierno a las madres solteras y a sus hijos, lo que se considera bajo el aspecto de asistencia social total, en la que no sólo se moviliza la obra social especializada al efecto, sino también la asistencia de psiquiatras, psicólogos y médicos que hagan falta. También se atiende a los aspectos jurídicos y pastorales de esta situación problemática.

Una forma específica de prevision del bienestar social la constituyen las oficinas de Información y Consejo Social para Jóvenes. Estas Oficinas con sede en siete grandes ciudades holandesas, operan como lo indica su nombre, en la forma de dar consejo e informar rectamente a los jóvenes. Intervienen en todo lo posible para encontrar a los jóvenes, domicilio, facilitarles direcciones de patronos de confianza, de albergues o centros de vacaciones accesibles, de lugares de recreo apropiados y les in

dicen a qué otras instituciones pueden dirigirse en demanda de ayuda. El Estado aporta subvenciones para esta labor.

La rehabilitación social de inválidos -también llamado es te servicio: Asistencia Social a Inválidos- se lleva a cabo en Holanda ante todo por vías de iniciativa privada.

La obra social, en atención a inválidos e incapacitados, tie ne por misión favorecer o restablecer las relaciones sociales y ponerlos (o reponerlos) en el engranaje de participación activa de la sociedad.

Existe en Holanda una organización nacional para inválidos corporales: la Unión Central Holandesa de Revalidación miembro de la Internacional Society For Rehabilitation Of Disabled.

Para atender a los débiles mentales funciona el Organismo Central al Servicio de los Psuasténios.

Ambas organizaciones están subvencionadas por el Ministerio de Cultura, Recreo y Obra Social y en parte también por el Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad.

Desde que fúe promulgada la primera ley de accidentes inq

dustriales, en 1910, ha ido evolucionándose gradualmente un amplio sistema de seguros sociales. En esta Evolución se distinguen claramente dos fases, o sea, la fase que precede a la Segunda Guerra Mundial y la fase de la postguerra. Si en el período de preguerra las leyes del seguro social se limitaban principalmente a quienes trabajaban a sueldo, después de la conflagración, en cambio, fue ganando cada vez más terreno la idea de extender, en ciertos dominios, la legislación de la seguridad social a todas las capas de la población. Entre tanto, se han llevado a cabo cuatro seguros populares.

El 10. de julio de 1967 se modificó y se simplificó de forma radical el derecho de la seguridad social, por cuanto se refería a provisiones en caso de carencia de sueldo por incapacidad laboral prolongada. Los convenios existentes en este dominio, por ejemplo la Ley de Accidentes del Trabajo de 1921, la Ley de Accidentes para trabajadores de la Agricultura y Horticultura de 1922, la Ley de Accidentes para Trabajadores Marinos de 1919, la Ley de Invalidez y la Ley de Invalidez para Mineros, fueron reemplazados a la fecha mencionada por una sola ley: 'La Ley sobre el Seguro de Incapacidad Laboral'.

La diferencia que existía anteriormente en derechos depen

dientes de la circunstancia de si la incapacidad laboral era o no consecuencia de un accidente, ha quedado suprimida. En relación con ello se ha adaptado la Ley de Seguro de Enfermedad, que antes del 1o. de julio de 1967 no concedía prestaciones más que en caso de incapacidad laboral por enfermedad, a la situación reinante a partir de esa fecha, esta Ley cubrirá en adelante el riesgo de la incapacidad laboral, cualquiera que sea la causa de la misma, durante el primer año de la incapacidad para el trabajo.

En el caso de que después de ese año siga durando todavía esa inaptitud, la Ley sobre el seguro de incapacidad laboral prevé el pago de prestaciones.

En Holanda, el cuadro de la legislación de la Seguridad Social ofrece actualmente el aspecto siguiente:

1. - SEGUROS POPULARES:

A). - Ley General de Vejez;

B). - Ley General de Viudas y Huérfanos;

C). - Ley General del Subsidio Familiar (a partir del tercer hijo);

D). - Ley General de Gastos de Enfermedad Extraordinarios;

## II. - Seguros Empresariales:

A). - Ley del Seguro de Enfermedad;

B). - Ley sobre El Seguro de Incapacidad Laboral;

C). - Ley del Desempleo;

D). - Ley del Subsidio Familiar para asalariados (primero y segundo hijo).

E). - Ley del Fondo de Enfermedad: Seguro Obligatorio para asalariados y Seguro Voluntario para no asalariados con un sueldo inferior a un límite determinado;

F). - Ley del Subsidio Familiar para pequeños trabajadores autónomos (primero y segundo hijo).

La organización de las leyes mencionadas arriba ha sido - consignada-excepción hecha de la Ley del Fondo de Enfermedad y de la Ley General de Gastos de Enfermedad Extraordinarios- es - decir, dos leyes independientes, la Ley sobre el Banco de Seguro Social y los Consejos de Trabajo y en la Ley de Organización de la Seguridad Social.

En esta enumeración de leyes cabe mencionar, por último, la Ley de Coordinación de la Seguridad Social. Con esta Ley se llevó a cabo una importante coordinación entre la imposición de primas conforme a las diferentes leyes de seguridad social y la recau

dación tributaria con arreglo al sueldo. Esta ley contiene una definición del concepto sueldo, sobre el que se adeuda una prima para la Ley de Enfermedad, la Ley sobre el Seguro de Incapacidad Laboral, la Ley del Desempleo y la Ley de Fondo de Enfermedad.

La regla principal es que por sueldo se entiende todo cuanto se disfruta de un empleo. También se calcula como sueldo los suplementos de vacaciones, las propinas, etc.. Por lo demás, caen así mismo bajo el concepto sueldo las remuneraciones en especie, como sustento y habitación. Estas remuneraciones son evaluadas en un importe determinado. El jornal máximo sobre el cual se ha de pagar la prima adecuada y sobre el que se concede la prestación, ha sido fijado en esta ley en base a una semana laborable de cinco días. Este jornal máximo que rige para la Ley de Enfermedad, la Ley sobre el Seguro de Incapacidad Laboral y la Ley del Desempleo se aumenta o se disminuye según aumente o disminuya el índice general del salario.

El jornal máximo, sobre el cual se impone una prima conforme al seguro obligatorio en virtud de la Ley del Fondo de Enfermedad, ha sido fijado en la Ley de Coordinación de la Seguridad Social, asimismo, a base de una semana laborable de cinco días.

Además, esta ley prescribe instrucciones con respecto a la ad

ministración de sueldos a llevar por el empresario y establece disposiciones convenientes a la fijación y cobro de las primas adecuadas.

Por otro lado tenemos, que aquél que no esté asegurado - obligatoriamente, puede contraer un seguro voluntario para determinados riesgos. Facilitan información al respecto los organismos ejecutivos interesados. El Banco del Seguro Social y los Consejos de Trabajo, suministran información acerca de un seguro (complementario) voluntario para pensión de vejez (Ley General de Vejez). En las asociaciones empresariales pueden obtenerse informes sobre el seguro de incapacidad laboral y seguros voluntarios de indemnización por enfermedad; a los fondos de enfermedad puede solicitarse información concerniente a seguros voluntarios de fondos de enfermedad.

La Ley General de Vejez otorga el derecho de recibir pensión de vejez, tan pronto como se han cumplido 65 años de edad.

La pensión puede ser solicitada unos meses antes de haberse cumplido los 65 años al Consejo de Trabajo. Entra en vigor el primer día del mes en que se cumplen 65 años.

La Ley General de Viudas y Huérfanos conoce tres clases de prestaciones: pensión de viudedad, prestación de viudedad temporal

y pensión de orfandad.

La Ley General de Gastos de Enfermedad Extraordinarios otorga el derecho de tratamiento, asistencia y cuidado en instituciones (reconocidas) para:

Débiles mentales, impedidos y enfermos mentales, en establecimientos de asistencia (a partir del primer día), hospitales, sanatorios, instituciones de psiquiatría (a partir del 3660. día).

Con arreglo a la Ley General del Subsidio Familiar, se concede subsidio familiar a cada cual, a partir del tercer hijo. En virtud de la Ley del Subsidio Familiar para Asalariados, perciben los asalariados, además, subsidio familiar para los primeros dos hijos. Los trabajadores autónomos perciben únicamente subsidio (en virtud de la Ley del Subsidio Familiar para pequeños trabajadores autónomos) para los primeros dos hijos, si sus ingresos ascienden apenas a 7.850 florines, por año. Si sus ingresos oscilan entre 7,850 florines a 8.400 florines, por año, perciben subsidio familiar para el segundo hijo.

La Ley sobre el Seguro de Incapacidad Laboral otorga el derecho de indemnización a quienes después de haber percibido una prestación, durante 52 semanas, con arreglo a la Ley de Enfermedad, --

continúen teniendo un grado de inaptitud laboral del 15% por lo menos. El importe de la indemnización que se concede en virtud de esta ley depende del importe del jornal y del grado de incapacidad laboral.

Si fallece una persona que tiene derecho a esta prestación, perciben los sobrevivientes una paga sobre el mes en curso y los dos meses siguientes.

Mediante la Ley de Enfermedad, en caso de embarazo y parto de una asegurada, la indemnización que se concede asciende al 100% del jornal durante un período de 6 semanas después de haber dado a luz.

También tenemos que el seguro del fondo de enfermedad da derecho a asistencia médica, farmacéutica y odontológica, al ingreso y cuidado en hospitales, así como a numerosas otras provisiones.

El seguro voluntario del fondo de enfermedad está abierto a todas las personas que no estén aseguradas obligatoriamente en alguna caja de enfermedad y cuyo ingreso anual no sea mayor de 17.050 florines. La prima se calcula por persona entendiéndose que para los hijos menores de 16 años no se adeuda cuota alguna.

El seguro de ancianos es accesible a personas de 65 años y más, que disfruten de un ingreso inferior a 11,493 florines por año. Y finalmente, la Ley del Desempleo asegura al trabajador - (menor de 65 años) contra las consecuencias económicas de la desocupación que se produzcan sin culpa suya (paro involuntario).

#### 4.- RUSIA.

Una gran conquista del socialismo es la asistencia médica - gratuita a la población. El Estado sostiene por su cuenta 300.000 instituciones médicas diferentes, y remunera el trabajo de 1.800, 000 médicos. El número de médicos que atienden a cada mil habitantes de la URSS, es mayor que en los países capitalistas adelantados.

Con sumo agrado vemos que todo obrero y empleado soviético disfruta todos los años de dos semanas a dos meses de vacaciones pagadas. Los Trabajadores tienen a donde ir a descansar, curarse y reponer sus fuerzas. El Estado Soviético ha construido - más de 40 mil sanatorios y 30 mil casas de descanso. En la mayoría de los casos, la permanencia de los trabajadores en esos lugares la pagan íntegra o parcialmente (los dos tercios) los sindicatos.

Es una verdad evidente que en la URSS , las madres y los

niños están rodeados de atenciones. Durante el parto se presta asistencia médica gratuita. Las mujeres embarazadas reciben 112 días de vacaciones pagadas.

De relevante importancia es el papel del sistema de seguros sociales en la elevación del bienestar material de los trabajadores. La legislación social de la URSS estipula la asistencia material de los obreros y empleados en la vejez, en caso de pérdida de la capacidad de trabajo, en caso de enfermedad; a las mujeres trabajadoras, durante y después del parto; a las familias de los obreros y empleados, en caso de fallecimiento de su sostén.

La asistencia médica gratuita constituye un bien enorme para los trabajadores soviéticos. Se extiende la red de policlínicas, donde los trabajadores y sus familias son asistidos en forma gratuita. Las policlínicas efectúan asimismo una intensa labor para instruir en el orden sanitario a los trabajadores. Los médicos y practicantes de las policlínicas luchan contra las enfermedades epidémicas e infecciosas, cuidan de que a todos se les apliquen las vacunas necesarias. Se controla de manera muy especial la salud y el desarrollo físico de los niños. Se han fundado muchos hospitales para curar las enfermedades graves, donde los pacientes reciben

asistencia, medicamentos y alimentación gratuita.

#### 5. - JAPON.

El carácter de las relaciones laborales en Japón es fundamentalmente el mismo que el de todos los países industrialmente avanzados del mundo. Particularmente en el caso de las leyes laborales, que han sido sistematizadas en gran medida luego de la Segunda Guerra Mundial. En Japón, se han estipulado previsiones concernientes a la seguridad de las modernas y democráticas relaciones patrono-laborales, como así también a las prácticas de empleo. Estas previsiones son de aplicación efectiva en el Japón - de hoy.

En Japón rige la práctica del empleo vitalicio. Las principales empresas japonesas seleccionan su nueva fuerza laboral entre los jóvenes de ambos sexos recién egresados de las escuelas secundarias y high schools, en principio las retienen durante todos sus años productivos.

Esto, sin embargo, no significa que el trabajador no tiene libertad de contrato o derecho a cambiar de ocupación, y mucho menos que se halla sometido a una vida de subordinación con su empleador que frecuentemente contrata o despide empleados de

acuerdo con fluctuaciones económicas, no merece la reputación de buen empleador. Del mismo modo, un trabajador que fluctúa de un trabajo a otro tampoco es considerado como de carácter sano ni como operario eficiente. Estas no son nociones aceptadas por inercia sino que pueden ser demostradas con razones sustanciales.

Otra peculiaridad de las relaciones laborales japonesas, - juntamente con la regla de empleo vitalicio, es el denominado - sistema de salario por antigüedad.

"Las empresas japonesas asisten con mucha más consideración al trabajador y a su familia que sus similares occidentales.

Esto se evidencia por el hecho de que las compañías japonesas pagan a sus empleados diversos tipos de bonificaciones, además de los salarios regulares, con el fin de satisfacer sus distintas necesidades y las de sus familias. Asimismo, les proveen diversos tipos de bienestar y facilidades de recreación extensibles a los miembros de sus familias. A ello se suma una sustancial retribución por retiro en señal de gratitud por los largos años de servicio prestados por su personal.

Estas atenciones de que disfrutaban los trabajadores y sus fa-

millas han sido consideradas desde largo tiempo como una característica tradicional de las empresas japonesas. Incluso después de la Segunda Guerra Mundial, en que tales situaciones comenzaron a ser vistas por los trabajadores como un derecho y no como un favor, estos beneficios, juntamente con el gradual mejoramiento en el sistema de seguridad social en el Japón de postguerra han desempeñado un papel importante en la vida de la clase trabajadora de Japón. El bienestar y las facilidades de recreo brindadas por las compañías son factores importantes para un trabajador - cuando decide su incorporación vitalicia al servicio de una compañía.

De acuerdo con una investigación efectuada por el Ministerio de Trabajo en 1965 referente a los gastos laborales de las empresas de Japón, las inversiones no estatutarias realizadas por las mismas para bienestar e instalaciones de recreo representaron un 4.5 por ciento de los costos totales laborales (los gastos de bienestar estatutarios constituyeron el 4.8 por ciento).

Las bonificaciones por retiro pagadas a los trabajadores son también considerablemente más altas que las pagadas en países occidentales. Como norma, cuanto más tiempo ha permanecido el trabajador en su empleo, tanto mayor será la retribución que reci-

ba. Los trabajadores japoneses masculinos que se han desempeñado durante 30 años consecutivos en una empresa, reciben al retirarse bonificaciones que promedian un monto de 30 veces el último salario mensual" (17).

Ahora bien, los servicios de bienestar social se han desarrollado enormemente desde el final de la guerra. Especialmente en los últimos años, los proyectos de bienestar social figuran entre los asuntos de primera importancia para el Gobierno. En el presupuesto de 1970, el Gobierno destinó 1.137,111 millones de yen (\$31.586 millones de dólares) para bienestar, o sea el 14.3 por ciento del presupuesto total.

Existe también un apreciable número de organizaciones voluntarias, especialmente religiosas, que proporcionan asistencia social a las personas necesitadas. La mayoría de estos organismos están asistidos y subvencionados por el Gobierno.

Los servicios de bienestar social abarcan una gran diversidad de programas, incluyendo seguro social, la asistencia pública, los servicios asistenciales para los ancianos y los incapacitados física y mentalmente, el cuidado de los niños que carecen de una vida familiar normal.

(17) Cfr. Facts about Japan. Ministry Of Foreign Affairs. Japan 1969. Págs. 2 y 3.

El sistema de seguridad social consta de cuatro programas: seguro de salud, seguro de jubilación, seguro de desempleo y seguro de compensación por accidentes.

Desde 1961 el pueblo japonés ha estado protegido en su totalidad, ya sea bajo los programas de seguro de la salud para empleados o los destinados a los trabajadores autónomos, campesinos y desempleados. Ambos programas proporcionan atención médica gratuita al asegurado y de media tarifa para sus dependientes, además de asignaciones de maternidad y parto para las mujeres -aseguradas. El financiamiento se obtiene de las contribuciones -tanto de los patrones como de los empleados o de los trabajadores autónomos, más subsidios del tesoro nacional.

El seguro de jubilación se divide igualmente entre los empleados y los trabajadores autónomos y proporciona beneficios en efectivo por ancianidad, incapacidad permanente o muerte del trabajador asegurado.

El Seguro de Desempleo y de Accidente protege a todos los empleados, excepto a los de las empresas pequeñas con menos de 5 trabajadores. El primero de ellos es financiado por las contribuciones tanto de los patrones como de los empleados, mientras que el seguro de accidente es totalmente costado por los patrones.

La Ley de Protección de la Subsistencia (1950) garantiza niveles mínimos de vida a todos aquellos que se encuentran en la indigencia a pesar de sus medios de subsistencia. La escala de asistencia ha sido elevada anualmente para ajustarla al incremento en el nivel medio de vida del público en general, y también para compensar el incremento en el costo de la vida. A principios de 1969, el 1.4 por ciento de la población total recibían asistencia de acuerdo con este programa. El Gobierno de la nación proporciona el 80 por ciento del costo de la asistencia, el 20 por ciento restante proviene de los Gobiernos locales.

Por otra parte, los Servicios de Bienestar proporcionan protección a los ancianos, a los físicamente incapacitados y a los retrasados mentales.

La Ley de Bienestar del Anciano, promulgada en 1963, estipula numerosos servicios entre los que se incluyen exámenes médicos, servicios domésticos, centros recreativos, clubes sociales, instituciones sanitarias, etc.. En 1968, la población anciana del Japón (de los 65 años en adelante) constituía el 7 por ciento de la población total.

Según la Ley de Asistencia a las Personas Incapacitadas (1949), los Gobiernos locales tienen el deber de proporcionar ser-

vicios asistenciales a las personas físicamente incapacitadas. E stos servicios incluyen consejos sobre problemas ocupacionales, sociales y personales, originados por la incapacidad, servicio doméstico, abastecimiento de prótesis, sillas de ruedas, etc., y atención institucional para rehabilitación o protección.

Los retrasados mentales reciben numerosos servicios de acuerdo con la Ley de Asistencia a Personas Mentalmente Retrasadas (1960), incluyendo consejos, entrenamiento en centros diurnos, atención en hogares residenciales para los casos avanzados, etc.

En la Ley de Protección Infantil de 1947 se estipula que las futuras madres y los niños pequeños de familias con bajo ingreso deberán recibir asistencia médica gratuita. Además, existen actualmente en todo el país 12 mil guarderías sostenidas por los gobiernos locales o por asociaciones voluntarias, pero se necesitan más a fin de satisfacer la creciente demanda de las madres jóvenes que trabajan durante el día. Los niños que carecen de una vida familiar normal por alguna causa, son atendidos en casas cuna, hogares infantiles, etc.

#### 6. - ARGENTINA.

La estrategia del nuevo gobierno argentino contenida en el

Plan trienal 1974-1977 para la Reconstrucción y la Liberación establece en el seno de la política social que los planes de vivienda, salud, educación y seguridad social constituyen los pilares fundamentales de la acción tendiente a fortalecer el proceso de "solidaridad social".

El crecimiento de la población de Argentina presenta una situación de excepción en el contexto de América Latina. La misma se elevó en 1973 a 25.3 millones de habitantes y su tasa anual de crecimiento (1,5, por ciento) es una de las más bajas debido a la constante declinación de la natalidad, que es de 22 por 1.000, y a una tasa de mortalidad de 9 por 1.000, de las cuales resulta un crecimiento vegetativo de 13 por 1.000 habitantes.

En materia de salud, la situación de Argentina puede considerarse satisfactoria si se comparan sus índices con los promedios de América Latina. La tasa de mortalidad general ascendía en 1970 a 9 por 1.000 habitantes mientras que la de mortalidad infantil se elevaba a 58 por 1.000 nacidos vivos. La esperanza de vida al nacer, por su parte, se estimó en 1973 en 71 años. En 1969 el consumo diario per cápita de productos alimenticios fué de 3.4000 calorías y 104 gramos de proteínas. No obstante, la delegación progresiva de la responsabilidad de garantizar la salud pública por parte del Esta-

do hacia grupos comunitarios ha provocado la disminución de la actividad de aquél, hecho que puede explicarse por el descenso - en términos relativos de los gastos de la Administración Nacional en cuestiones de salud. Ante esta situación el Estado ha decidido participar más intensivamente como garante y no gestor en la dirección de un Sistema Nacional Integrado de Salud, previniéndose encauzar el crecimiento del Sector Salud a través de un planeamiento nacional.

#### 7.- BRASIL.

No tiene un sistema adecuado de Seguridad Social, esto nos indica una pésima protección a la clase trabajadora y sus dependientes.

Las medidas tomadas por el Gobierno en materia de salud ha seguido fundamentalmente dos rumbos. En primer lugar, los programas del Banco Nacional de la Vivienda han empezado a combatir las infecciones gastroentéricas mediante el suministro de agua potable y servicios de alcantarillado. En segundo lugar, se está dando mayor importancia a las medidas sanitarias colectivas (a diferencia de las dirigidas a la salud del individuo), particularmente las de erradicación de enfermedades infecciosas. Respecto a la nutrición, a fines de 1972 se promulgó una ley que creó --

el Programa Nacional de Alimentos y Nutrición (PRONAN), y que incorpora siete organismos distintos en el nuevo Instituto Nacional de Alimentos y Nutrición. Durante 1973, PRONAN invirtió una suma que se calcula en 75 millones de dólares en diversos programas de nutrición, la mayoría de los cuales estuvieron orientados hacia las clases económicamente débiles.

No encontramos en el Brasil una legislación social que proteja con sentido humanitario a los trabajadores. No hay una reglamentación adecuada sobre seguros de invalidez, vejez, muerte, desempleo o de cualquiera otro riesgo.

#### 8.- COSTA RICA.

La zona metropolitana de San José, con una población de 4,362.900 habitantes en 1973, es el único gran centro urbano de Costa Rica. Los datos censales del decenio 1963-1973 reflejan una tasa de crecimiento del 3.2 por ciento anual para la capital, tasa relativamente modesta con respecto al aumento en la mayoría de las ciudades de América Latina.

Los índices de salubridad de Costa Rica son los mas favorables de Centroamérica. La expectativa de vida al nacer es de alrede

dor de 70 años y la tasa de mortalidad general es de 5.8 por 1 000 habitantes. La mortalidad infantil en 1972 ascendía a 56.5 por 1 000 nacidos vivos.

Costa Rica contaba con 7.345 camas de hospital en 1972, incluidas unas 1.400 en hospitales rurales y regionales y más de 2000 en instituciones especializadas. Según datos de 1973, el país tenía 1.322 médicos, 2.806 enfermeras y ayudantes de enfermería y 266 dentistas, o sea 6.7, 10.6 y 1.3, respectivamente, por 10.000 habitantes. Los gastos públicos en salubridad aumentaron en aproximadamente un tercio de 1969 a 1972. Por otra parte, las tasas reducidas de natalidad registradas durante los últimos años deberían propender a un mejoramiento de los servicios de maternidad y atención infantil.

Costa Rica, al igual que los países subdesarrollados, no tiene un sistema óptimo de Seguridad Social en beneficio de la clase trabajadora nacional.

#### 9.- CHILE.

Hoy en día, Chile vive una situación social deplorable, donde el Estado busca reencontrar el camino perdido. La Seguridad Social se tambalea ante un clima de caos y represión. Los derechos

laborales sufren un gran menoscabo. La intranquilidad obrera se agudiza. En suma, la solidaridad social no existe.

En 1969 la tasa general de mortalidad en Chile era de 8.9 fallecimientos por 1.000 habitantes y la tasa de mortalidad infantil (niños de menos de un año) era de 78.7 por 1.000 nacidos vivos. Las cifras correspondientes a 1972 son 8.4 y 71.1 respectivamente, lo cual indicaba que continuaba la tendencia hacia mejores niveles de salubridad. Cabe destacar la baja registrada en la tasa de mortalidad infantil, la cual se debió en parte a un programa de vacunación en masa y al programa de alimentación complementaria a todos los niños. En virtud de ese programa se distribuyeron 47.300 toneladas de leche en polvo en 1971 y 42.600 en 1972.

Desde mediados de 1972 y durante parte de 1973 el funcionamiento normal de la Ley de Medicina Curativa para Empleados, de 1969, se vió obstaculizado debido a diferencias entre el Colegio de Médicos de Chile y las autoridades en cuanto a los honorarios médicos, condiciones y administración. Estas diferencias no se resolvieron oportunamente, lo cual dió lugar a la suspensión de servicios que afectó a más de 2.000,000 de personas.

Con respecto a los servicios rurales, en 1971-73 se prestó atención preferente a la construcción de hospitales con más de 100 camas y a la adquisición de ambulancias. En 1972, se creó el cargo de odontólogo general para cada zona rural, y los graduados recientes quedaban obligados a prestar servicios en esas zonas - antes de que se les permitiera ejercer en las grandes ciudades.

#### 10. - VENEZUELA.

En un período de 20 años, Venezuela se ha transformado rápidamente de una sociedad rural en una sociedad urbana. En 1950 al 36 por ciento de la población residía en ciudades de más de 20.000 habitantes. En 1970 dicha proporción había aumentado al 61 por ciento.

Pese a tener Venezuela una industrialización de gran infraestructura y progreso económico poderoso, el sistema de Seguridad Social se establece en contratos individuales y colectivos, - ya que no existe una codificación social capaz de proporcionar a la masa trabajadora bienestar y tranquilidad social.

Los índices de salubridad indican que Venezuela se encuentra en posición favorable con respecto a la mayoría de los países de América Latina. La tasa de mortalidad general se redujo de 7.3 por

1.000 habitantes en 1961 a 6.7 en 1972. Existen alrededor de 50.000 camas de hospital, de las cuales 4.700 fueron instaladas en hospitales del sector público en 1969-72. El Ministerio de Obras Públicas invirtió 49 millones de Bolívares en la construcción de hospitales en 1972. Durante 1969-71 esta inversión totalizó 181 millones. A principios de 1973 se abrieron nuevos hospitales en Maracay y Mérida y se adelantaba la construcción de hospitales generales en Catis y el Llanito. También se proyectaba construir nuevos hospitales en Coro, Valle de la Pascua, Angel Larralde de Valencia y Herreras Vegas de Caracas.

## CAPITULO IV

BREVE EXPOSICION DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DEL SISTEMA MEXICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.

- 1.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
  
- 2.- EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
  
- 3.- LA DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL MILITAR.
  
- 4.- LA DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ARMADA.

## I. - EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El Instituto Mexicano del Seguro Social fué fundado en 1943. Vino a cristalizar un largo anhelo de justicia social que se venía expresando desde los programas de los partidos políticos - cuya ideología culminó en el movimiento revolucionario de 1910. La Constitución General de la República consignó en 1917 los preceptos fundamentales de la Seguridad Social y a partir de entonces, numerosas disposiciones federales y estatales, en particular la Ley Federal del Trabajo, fueron estableciendo gradualmente medidas proteccionistas para el trabajador.

Múltiples estudios y proyectos de leyes precedieron a la expedición de la Ley del Seguro Social Mexicano, promulgada en 1943. La necesidad de establecer un Seguro Social Obligatorio como un servicio público nacional había tomado cuerpo a medida que se hacían sentir las deficiencias e inconvenientes de los sistemas parciales en vigor. Finalmente, fue creado el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo descentralizado y con personalidad jurídica propia. Desde su principio la amplitud de protecciones y garantías que vino a ofrecer a los trabajadores y a sus familias, superó a las correspondientes de las legislaciones -

vigentes en cualquiera de los otros países de América. Desde entonces, reformas sucesivas en 1947, 1949, 1956 y 1959 y la Nueva Ley del Seguro Social de 1973, obra del Sr. Presidente Lic. Luis Echeverría Álvarez, han extendido y aumentado los beneficios con un amplio concepto de servicio social en busca del mejoramiento integral de la población de México.

El Instituto ha multiplicado aceleradamente sus instalaciones y recursos para cumplir su programa. Muy cuantiosas inversiones en Hospitales, Clínicas y Unidades de Servicio Social han llevado a la Institución al presente grado de desarrollo que la coloca en lugar prominente entre los mejores y más importantes medios que la Nación mexicana tiene a su servicio para su desenvolvimiento y progreso.

El Seguro Social Mexicano ofrece protección total en un sistema unitario. Su financiamiento está basado en el pago de cuotas proporcionales a los salarios y son cubiertos por los patrones, los trabajadores y el Gobierno Federal. Mediante la Ley del Seguro Social de 1943 se ofrecían seguros por los siguientes conceptos:

- I. - Enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.
- II. - Enfermedades no profesionales y maternidad.

III.- Invalidez, vejez y muerte.

IV.- Cesantía en edad avanzada.

La Nueva Ley del Seguro Social de 1973, trae consigo un nuevo espíritu de lucha, una concepción humanitaria más profunda y un contenido de solidaridad social acorde a los nuevos tiempos que se viven. Trae asimismo, la comunión de intereses entre los factores de la producción y el Estado.

A continuación se expondrán los puntos principales de la Ley del Seguro Social de 1973.

'La Ley del Seguro Social es de observancia general en toda la República. (Artículo 1o.). Aquí se distingue su ámbito federal.

Establece que la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Esto indica una cobertura social integral. (Artículo 2o.).

En el Artículo 4o. se establece que el Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un

"servicio público" de carácter nacional, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos. Estas características orientan a la institución a satisfacer necesidades de intereses colectivos. Desgraciadamente vemos que en la práctica hay desprotección para grupos de trabajadores marginados.

Se consigna que la organización y administración del Seguro Social, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Así también, el Seguro Social comprende:

- I.- El Régimen obligatorio
- II.- El Régimen voluntario.

Es decir, se logra con esta medida, que una mayor cantidad de personas se incorporen al Sistema Mexicano del Seguro Social.

Con gran tino, se establece en el Artículo 8o., que con fundamento en la "solidaridad social", el régimen del Seguro Social, - además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, - podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo.

El lema "Seguridad para Todos" se pone de manifiesto.

El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I.- Riesgos de Trabajo;
- II.- Enfermedades y maternidad;
- III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte
- IV.- Guarderías para hijos de aseguradas. (Artículo II).

Un aspecto de positivo interés, lo tenemos en el Artículo 75, donde se indica que las pensiones por incapacidad permanente total o parcial con un mínimo del cincuenta por ciento de incapacidad, se rán revisadas cada cinco años, a partir de su otorgamiento, para incrementarlas en la forma siguiente:

I.- Si en la fecha de su revisión la cuantía diaria de las pensiones es igual o inferior al salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, se incrementará en un diez por ciento.

II.- Si en la fecha de su revisión la cuantía diaria de las pen siones es superior al salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, se incrementará en un cinco por ciento. En ningún caso - el incremento absoluto de las pensiones comprendidas en esta frac-- ción, será inferior al incremento máximo de las pensiones de la frac-- ción anterior.

Para aplicar el porcentaje en los casos de incapacidad perma--

nente o parcial, se tomará en cuenta la cuantía que le hubiere correspondido al asegurado por incapacidad permanente total.

Para calcular la cuantía diaria de las pensiones a que se refiere este Artículo, se dividirá la pensión mensual entre treinta.

Asimismo las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes, otorgadas con motivo de la muerte del asegurado por riesgo de trabajo, también serán revisables cada cinco años.

El Artículo 232 establece que los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refiere el Artículo 80. de la Ley comprenden:

- I.- Prestaciones sociales.
- II.- Servicios de Solidaridad Social.

Las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población (Artículo 233).

Las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

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

II.- Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios:

III.- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;

IV.- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre;

V.- Regularización del Estado Civil;

VI.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores;

VII.- Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;

VIII.- Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;

IX.- Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares;

X.- Los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo (Artículo 234).

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

Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria. (Artículo 236).

Se consigna, que los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y "por los propios beneficiados" (Artículo 239).

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes:

I.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala la ley de la materia;

II.- Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto;

III.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en la Ley de la materia;

IV.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley;

V.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades;

VI.- Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales;

VII.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas con finalidades similares;

VIII.- Organizar sus dependencias;

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;

X.- Expedir sus reglamentos interiores;

XI.- Las demás que le confieran la Ley de la materia y sus reglamentos (Artículo 240).

El artículo 242 examina cómo se constituyen los recursos del

Instituto y los enumera de la siguiente manera:

I.- Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado;

II.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes;

III.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor;

IV.- Cualquiera otros ingresos que le señalen las leyes y - reglamentos.

Los órganos superiores del Instituto son:

I.- La Asamblea General;

II.- El Consejo Técnico;

III.- La Comisión de Vigilancia;

IV.- La Dirección General. (Artículo 246).

La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, integrada por treinta miembros que serán designados en la forma siguiente:

I.- Diez por el Ejecutivo Federal;

II.- Diez por las organizaciones patronales;

III.- Diez por las organizaciones de trabajadores.

Dichos miembros durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos (Artículo 247).

El Consejo Técnico será el representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, - correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal (Artículo 252).

El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo prevenido en la Ley de la materia y sus reglamentos;

II.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determinen la Ley de la materia y el reglamento;

III.- Establecer y clausurar Delegaciones del Instituto;

IV.- Convocar a la Asamblea General ordinaria o extraordinaria;

V.- Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General;

VI.- Expedir los Reglamentos Interiores que menciona la fracción X del Artículo 240 de la Ley del Seguro Social;

VII.- Conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;

VIII.- Nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes del Servicio y Delegados, en los términos de la fracción VII del Artículo 257 de la Ley del Seguro Social;

IX.- Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del Artículo 14 de la Ley del Seguro Social y autorizar la iniciación de servicios;

X.- Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el Artículo 16 de la Ley del Seguro Social;

XI.- Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas;

XII.- Conceder a derecho habientes del régimen, en casos -

excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por la Ley del Seguro Social, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo;

XIII.- Autorizar, en la forma y términos que establezca el Reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el Artículo 274;

XIV.- Las demás que señalen la Ley del Seguro Social y sus reglamentos (Artículo 253).

La Asamblea General designará a la Comisión de Vigilancia - que estará compuesta por seis miembros. Para formar esta comisión cada uno de los sectores representativos que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes durarán, en sus cargos seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. - El Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente podrá disminuir a la mitad la representación estatal ( Artículo 254).

La Comisión de Vigilancia tendrá las atribuciones siguientes:

I. - Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley de la materia y sus reglamentos;

II. - Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;

III. - Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social;

IV. - Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto estos le serán dados a conocer con la debida oportunidad;

V. - En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General extraordinaria (Artículo 255).

Se expresa claramente en la Ley del Seguro Social que el Director General será nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento (Artículo 256).

El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

I. - Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Conse-

jo Técnico;

II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;

III.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación;

IV.- Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;

V.- Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;

VI.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial;

VII.- Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del Artículo 253;

VIII.- Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores;

IX.- Las demás que señalan las disposiciones de la Ley de la

materia y sus reglamentos (Artículo 257)"(18).

Creemos que el solo hecho de que la Nueva Ley del Seguro Social fije al IMSS la obligación de proyectar su acción a toda la colectividad, en los casos de la medicina preventiva, la enseñanza y las prestaciones sociales, y la protección a los grupos seriamente marginados, en el caso de los nuevos servicios médicos de solidaridad social, confiere a la Seguridad Social Mexicana una nueva y trascendente dosis de humanismo, y hace del éxito de sus programas un caso de conciencia nacional.

## 2.- EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

El régimen legal de la Seguridad Social de los Servidores - del Estado se encuentra regulado por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Este régimen esta además garantizado tanto en la Constitución General de la República, como en el Estatuto de los Trabajadores Públicos.

(18) Cfr. Ley del Seguro Social. Editorial Porrúa, S.A. México.1975. Pág. 7 a 87.

Es necesario indicar, que hasta antes de la expedición de la Ley de 1925, el Estado reconocía en forma eventual este derecho a los funcionarios y empleados. Sin embargo, fué hasta la Ley del 12 de Agosto de 1925, cuando se organizó una Institución que atendiera este importante problema social y se estableciera un régimen jurídico capaz de lograr un auténtico bienestar social en beneficio de la burocracia nacional, camino seguido por la Ley del 30 de diciembre de 1957, renovada por la Ley de 1959.

Es pertinente hacer notar, que la Dirección de Pensiones - Civiles de Retiro, creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925, sucesivamente reformada en ocasiones diversas, se transformó por la reforma de la Ley vigente, en el "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado".

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece que tiene el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyo domicilio se encuentra en la Cd. de México.

La Ley del ISSSTE, establece en su Artículo 3o. con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:

I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

II.- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

III.- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;

IV.- Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;

V.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;

VI.- Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador, (Es necesario indicar, que en el año de 1972 se creó el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado en el cual el Instituto reorienta la política habitacional burocrática);

VII.- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

VIII.- Préstamos hipotecarios;

- IX. - Préstamos a corto plazo;
- X. - Jubilación;
- XI. - Seguro de vejez;
- XII. - Seguro de invalidez;
- XIII. - Seguro por causa de muerte;
- XIV. - Indemnización global<sup>(19)</sup>.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tendrá las siguientes funciones:

- I. - Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo;
- II. - Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos del Instituto;
- III. - Satisfacer las prestaciones a su cargo;
- IV. - Otorgar jubilaciones y pensiones;
- V. - Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de la Ley de la materia;

(19) Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, S.A. México. 1973. Págs. 70 y 71.

VI.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio;

VII.- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;

VIII.- Establecer las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones IV y V del Artículo 3o.;

IX.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas;

X.- Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna;

XI.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social;

XII.- Las demás que le confieran la Ley de la materia y sus reglamentos'' (20).

En el Artículo 103 de la Ley del ISSSTE se establecen claramente los órganos de gobierno del Instituto, y se enumeran en la forma siguiente:

(20) Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Barrera. Obra citada. Pág. - 115 y 116.

"I. - La Junta Directiva. Se compondrá de siete miembros : el primero designado directamente por el Presidente de la República con el cargo expreso de Director General del Instituto; tres más nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El Director General fungirá como Presidente de la Junta.

II. - El Director General.

III. - La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Estará integrada por cinco miembros: Uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director General de Instituto, el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión, dos vocales nombrados a proposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dos vocales más nombrados a proposición de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal - propietario se designará un suplente" (21).

Para finalizar, debemos de informar, que el patrimonio del Instituto lo constituyen, de acuerdo con el Artículo 118 de la Ley de

(21) Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Obra citada. Pág. 116.

la materia, las siguientes especificaciones:

I.- Las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones - que al entrar en vigor la Ley de la materia integran el patrimonio de la Dirección de Pensiones Civiles;

II.- Las aportaciones de los trabajadores y pensionistas, en los términos de la Ley respectiva;

III.- Las aportaciones que hagan las entidades y organismos públicos en los términos de la Ley de la materia;

IV.- El importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores y de las entidades y organismos públicos;

V.- Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a la Ley respectiva - haga el Instituto;

VI.- El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban en favor del Instituto;

VII.- El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de la Ley de la materia;

VIII.- Las donaciones, herencias y legados que se hicieren en favor del Instituto;

IX.- Los muebles e inmuebles que las entidades y organismos públicos destinen y entreguen para el servicio público que establece la Ley respectiva;

X.- Cualquiera otra percepción respecto de la cual el Instituto resultare beneficiario."(22).

Creemos que el Instituto y la Ley que lo rige significan notables mecanismos de bienestar social, aunque no se llegue hoy en día a conformar un organismo de justicia distributiva. Todavía nos falta mucho por hacer en este campo social, tener la obligación de buscar un Sistema de Seguridad Social Burocrático más ágil, justo y equitativo. Los Trabajadores del Estado deberán de modificar su actitud de holgazanería y apatía que los caracteriza, ya que son piezas importantes dentro de la maquinaria estatal. La conciencia de clase la tendrán que robustecer para el logro de mejores derechos y la satisfacción de un óptimo nivel de vida. Los Líderes sindicales estatales, en lugar de buscar beneficios personales, deben de ocuparse en luchar limpiamente por lograr mejores sistemas de

(22) Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Obra citada. Págs. 123 y 124.

trabajo y progresistas seguros sociales. A su vez, el Estado deberá adoptar una posición de energía y llena de dinamismo que haga de su Administración un instrumento de servicio social armónico - para llevar a cabo profundos programas de Justicia Social, sin embargo, insistimos, nos falta por recorrer un largo y peligroso camino.

### 3. - LA DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL MILITAR.

En el Diario Oficial fué publicado el día 26 de abril de 1962 un decreto del Presidente Lic. Adolfo López Mateos por el que se - constituye la Dirección General de Seguridad Social Militar. El - cual se basa en los siguientes considerandos:

"1. - Considerando.- Que el Departamento de Servicios Sociales de la Secretaría de la Defensa Nacional tiene a su cargo proporcionar a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, y a sus familiares, beneficios de ese tipo; entre los que apuntan la creación y desarrollo de Colonias Agrícolas y Urbanas; así como el desarrollo de actividades culturales, deportivas, artísticas y la gestión ante otras Secretarías y Departamentos de Estado para el logro de sus finalidades, las cuales sólo se han alcanzado en una mínima proporción;

II.- Considerando.- Que el H. Congreso de la Unión expidió la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, Ordenamiento que fué promulgado el 28 de diciembre de 1961 y que tiende al mejoramiento moral, profesional y económico en forma integral de esas fuerzas, estableciendo un sistema de seguridad y servicios sociales, en el cual se recogen todas las prestaciones que venían disfrutando dichas Fuerzas Armadas; prestaciones que se encontraban sin connotación ni definición precisas; otorgándose algunas otras;

III.- Considerando.- Que la Secretaría de la Defensa Nacional, respecto a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, es la Dependencia encargada de todo el trámite administrativo que originan las modificaciones impuestas al entrar en vigor la mencionada ley; siendo el Departamento de Servicios Sociales el encargado de despachar directamente dichos asuntos;

IV.- Considerando.- Que ante la magnitud de las labores por desarrollar, acordes con el cúmulo de funciones que le impone la nueva ley, existe la necesidad de cambiar su categoría y elevarla a la de Dirección; se ha tenido a bien expedir el siguiente:

## DECRETO.

Artículo 1o. Cesa el Departamento de Servicios Sociales de la Secretaría de la Defensa Nacional con esa categoría y denominación y se constituye la DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL MILITAR.

Artículo 2o. - La Dirección General de Seguridad Social Militar, con respecto a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea y sus derechohabientes, será la Dependencia que se encargará del trámite administrativo que origine el otorgamiento de las prestaciones que señala la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, siempre que en dicha ley no se encomiende esa función a Dependencias distintas.

Artículo 3o. - La Secretaría de la Defensa Nacional procederá de inmediato a formular la planilla orgánica de la citada Dirección.

Artículo 4o. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público -ajustará las modificaciones presupuestales que le proponga la Secretaría de la Defensa Nacional, de acuerdo con la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y lo dispuesto en este Decreto, transfiriendo a la Dirección que se crea, las Partidas que actualmente tienen asignadas el Departamento de Servicios Sociales de

la citada Dependencia, haciendo las ampliaciones que se requieran"(23).

Es incuestionable que la Dirección ha cumplido con su cometido.

Hoy en día el Ejército y la Fuerza Aérea, gozan de los privilegios de una casta mimada. Nunca antes se había dado este fenómeno "social". El Ejército en la actualidad es un baluarte del Estado para el orden y el respeto de las Instituciones. Por tal motivo, se afirma un sentido proteccionista de invaluable características en beneficio de los militares, lo cual se traduce en un Sistema de Seguridad Social Militar Integral de grandes dimensiones.

Son sujetos de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas:

- I.- Los militares que disfruten haberes o haberes de retiro con cargo al presupuesto de Egresos de la Federación;
- II.- Los derecho-habientes de los militares señalados en la anterior fracción.

Para los efectos de la Ley se entienden:

- I.- Militares a los miembros del Ejército, Armada y Fuerza

(23) Cfr. Ley del Seguro Social. Editorial Porrúa, S.A. México. 1975. Págs. 446 a 448.

Aérea Nacionales;

II.- Personal de tropa que se define como tal en la Ley Orgánica del Ejército y las clases y marinería en la Armada, de acuerdo con su Ley Orgánica;

III.- Cuando la Ley de la materia se refiere a generales, jefes y oficiales, se entenderá que las disposiciones son aplicables a los grados equivalentes de la Armada Nacional;

IV.- Se entiende por separación del activo la que causa el - militar de manera honorable en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Son derecho-habientes, de acuerdo con la Ley:

I.- El cónyuge o, en su defecto, la mujer con quien haga vida marital;

II.- Los hijos solteros menores de 18 años, los mayores de esta edad que se encuentren estudiando en planteles oficiales o reconocidos, con límite hasta de 25 años, y los hijos de cualquier edad, inútiles, total y permanentemente;

III.- El padre y la madre.

Los derecho-habientes sólo disfrutan del servicio médico in-

tegral, cuando estén en situación de dependencia económica respecto del militar.

Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones:

- I.- Haberes de retiro;
- II.- Compensaciones por retiro;
- III.- Pensiones;
- IV.- Fondo de Trabajo;
- V.- Fondo de Ahorro;
- VI.- Seguro de vida;
- VII.- Pagos de defunción;
- VIII.- Venta y arrendamiento de casas para habitación familiar del militar;
- IX.- Préstamos hipotecarios;
- X.- Préstamos a corto plazo;
- XI.- Organización, promoción y financiamiento de colonias militares, agrícolas y ganaderas o mixtas;
- XII.- Organización, promoción y financiamiento de cooperativas pesqueras;
- XIII.- Servicio Médico Integral;

XIV.- Promociones que eleven el nivel de vida de los militares y sus familiares;

XV.- Hogar del militar retirado;

XVI.- Promoción y servicios que mejoren la condición o -preparación física, cultural y técnica o que activen las formas de sociabilidad de los militares y de sus familiares;

XVII.- Servicios diversos.

#### 4.- LA DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ARMADA.

En el Diario Oficial de la Federación del día 18 de septiembre de 1962, el Lic. Adolfo López Mateos, emitió un decreto por el que se constituye la Dirección de Seguridad Social de la Armada, y se establecen los siguientes Considerandos;

"I.- Considerando.- Que el H. Congreso de la Unión expidió la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, ordenamiento que fué promulgado el 28 de diciembre de 1961, y que tiende al mejoramiento moral, profesional y económico en forma integral, de esas fuerzas, estableciendo un sistema de seguridad y servicios sociales, en el cual se recogen todas las prestaciones que venían disfrutando dichas fuerzas armadas; prestaciones que se encontraban sin connotación ni definición precisas; otorgándose algunas

otras;

II.- Considerando.- Que para hacer realidad esos beneficios al personal de la Armada de México, se hace indispensable que la Secretaría de Marina, a través de la Comandancia General de la Armada, cuente con un organismo adecuado al logro de esas prestaciones;

III.- Considerando.- Que la propia Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas faculta a la Secretaría de Marina para el estudio, trámite y resolución de los asuntos relacionados con las diversas prestaciones que se fijan en la propia Ley;

IV.- Considerando.- Que el Ejecutivo, tiene el más alto interés en que, cuanto antes los miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación comiencen a recibir de la manera más eficaz los beneficios que la Ley de Seguridad Social les concede;

V.- Considerando.- La importancia de las funciones de este nuevo organismo, se requiere que su categoría sea la de Dirección, quedando subordinada militar y administrativamente, directamente de la Comandancia General de la Armada, se expide el siguiente:

DECRETO.

Artículo 1o.- Se crea en la Comandancia General de la Arma

da de México, de la Secretaría de Marina, la DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ARMADA, quedando subordinada en todas sus funciones al titular de dicha Comandancia General.

Artículo 2o. - La Dirección de Seguridad Social de la Armada, tendrá a su cargo el estudio, trámite y resolución de los asuntos relacionados con las diversas prestaciones que establece la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y en los términos de la misma, para lo cual se organizará de que pueda cumplir con su cometido en la forma más eficaz.

Artículo 3o. - La Secretaría de Marina, Comandancia General de la Armada, procederá de inmediato a formular la planilla orgánica de la citada Dirección.

Artículo 4o. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ajustará las modificaciones presupuestales que le proponga la de Marina, de acuerdo con la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y lo dispuesto en este Decreto, transfiriendo a la Dirección que se crea, las partidas que actualmente tiene asignadas el Departamento de Servicios Sociales de la citada Dependencia, haciendo las ampliaciones que se requieran.

Artículo 5o. - Este Decreto modifica en su parte relativa el -

Reglamento Interior de la Secretaría de Marina" (24).

Con la protección a los marinos, la cobertura de nuestro Sistema de Seguridad Social alcanza a los sectores más importantes de nuestra población.

(24) Cfr. Ley del Seguro Social. Obra Citada. Págs. 449 a 451.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Afirmamos, que en nuestro país encontramos los primeros pasos de una incipiente protección social en beneficio de los trabajadores en algunas leyes laborales locales, obra de personas no expertas en la materia.

Los Seguros Sociales son el inicio de una etapa de realizaciones sociales, que toma mayor auge al cristalizarse nuestro movimiento revolucionario de 1910.

SEGUNDA.- Consideramos, que al promulgarse la Constitución Político-Social de 5 de febrero de 1917, jamás pensaron los trabajadores que el Congreso Constituyente reunido en Querétaro se encontraba estableciendo las bases de un Sistema Mexicano de Seguridad Social Integral. En esa época se habla de una Previsión Social, la cual se concedía, por decirlo así, en los contratos individuales y en los contratos colectivos respectivos.

TERCERA.- Creemos, a pesar de lo que se diga en contrario, que los Gobiernos de post-revolución pensaron en la situación de crear un Régimen Jurídico de Bienestar Social, y esto es indiscutible, en virtud de que los patrones jamás se han preocupado ni se preocuparán de proporcionar a la clase trabajadora mejores niveles de vida, todo lo cual redundará en el progreso armónico

de la clase económicamente activa.

CUARTA.- Pensamos, que el Estado siempre ha sido, es y será el principal impulsor de la Seguridad Social en nuestro país, ya que la iniciativa privada, cuando tuvo la oportunidad de proteger a los trabajadores, lamentablemente, en el mayor de los casos, - propició un gran desequilibrio en los programas de bienestar colectivo. Ya que no se construyeron hospitales, maternidades, centros de recreo, guarderías infantiles, etc.

Ante esa situación, el Estado asumió la responsabilidad de dirigir a la Seguridad Social hasta el logro de la auténtica Justicia Social.

QUINTA.- Hemos de manifestar con tristeza, que el Estado - no ha sabido manejar con acierto el Sistema de Seguridad Social, debido a los métodos administrativos tan deficientes, a los recursos humanos de nula responsabilidad y a la derrama irracional de los gastos que se originan en las diversas Instituciones que dependen del Gobierno Federal.

SEXTA.- Estamos seguros, que el Instituto Mexicano del Seguro Social fundado a partir del año de 1943, es hoy en día sin lugar a dudas la Institución de mayor jerarquía en el ámbito de la Seguri

dad Social. La Ley que lo rigió durante cerca de 30 años como un organismo público descentralizado con patrimonio propio, orientó su vida en momentos sumamente difíciles (económica y socialmente) para el país.

La Primera Ley vislumbró la etapa del arranque industrial y comercial de nuestro país.

En la actualidad la Nueva Ley del Seguro Social de 1973, - consciente de las nuevas manifestaciones de vida y de las necesidades apremiantes de nuestro pueblo, plasma todo un Régimen - Jurídico impulsor de la verdadera Seguridad Social. Algún día - llegaremos, con el esfuerzo de todos los mexicanos, a crear un movimiento de protección social integral, donde a ninguno de nuestros conciudadanos les falte, cuando menos, la atención médica adecuada.

SEPTIMA. - Es de desearse que el IMSS , desarrolle óptimos sistemas administrativos, una ágil substanciación de métodos, una comprensiva capacitación de los recursos humanos con que cuenta, con un control exacto de los gastos de la Institución, así como un humanista cuerpo médico que propicie la nueva política de Seguridad Social que todos esperamos. Tenemos confianza en el resurgimiento de la obra social nacional de cuyos resultados depende el - bienestar colectivo.

OCTAVA. - Contemplamos con satisfacción que los Trabajadores al Servicio del Estado gozan de los beneficios de la Seguridad Social Nacional. Apreciamos seguros de enfermedad, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías infantiles, vivienda, etc. ; estos se asemejan a los seguros que otorga el IMSS Para los burócratas el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) es el organismo que otorga las diversas prestaciones sociales que señala su Ley respectiva.

Ahora bien, los burócratas, en nuestra particular opinión, tienen el deber de corresponder a los esfuerzos que se hacen por fortalecer el Sistema de la Seguridad Social Nacional. Todo esto tiene gran importancia, en virtud de que la clase burocrática, a través de los años no ha exteriorizado su verdadera capacidad. Su fama ante el gran público es carismática, ya que la caracteriza - una actuación inestable. Ante esta situación, los trabajadores del Estado deberán luchar tenazmente por definir su imagen real.

NOVENA. - Estamos seguros, que México debe mirar seriamente los sistemas de Seguridad Social de países tan importantes como Dinamarca, Holanda, Rusia y el Japón, ya que estos protegen al individuo desde antes de nacer hasta después de morir. Para

esto se requiere una honestidad a toda prueba y el firme propósito de servir a la colectividad, tanto de los funcionarios como del personal administrativo de cada una de las Instituciones Mexicanas de Seguridad Social.

DECIMA. - Propugnamos por una acción coordinada de los organismos del Sistema Mexicano de Seguridad Social. Esto traería una acción más efectiva en la prestación de servicios médicos, catálogo de medicamentos, construcción racional de hospitales, maternidades, guarderías infantiles, etc. Además, se lograría la debida protección a los grupos actualmente marginados.

DECIMA PRIMERA. - De gran importancia es la atención del aparato de Seguridad Social hacia las comunidades rurales, donde el mayor porcentaje de la población vive en condiciones verdaderamente apremiantes. El IMSS en este momento, en sus programas de acción da prioridad a los campesinos; creemos, que es la única Institución que contempla la asistencia y los servicios sociales para los hombres del campo.

Asimismo, es posible que en un futuro no muy lejano, sur

ja un organismo social de carácter descentralizado que lleve exclusivamente Seguridad Social al Medio Rural.

DECIMA SEGUNDA.- Pensamos que la Seguridad Social, a pesar de algunos defectos que todavía se encierran en su funcionamiento, ha venido a ser altamente benéfica para nuestro pueblo, especialmente en los sectores de menores recursos. La medicina profesional se ha puesto al servicio de infinidad de personas que - anteriormente pretendían aliviar sus males, por graves que fueran, con remedios caseros y peor aún, en ocasiones, poniéndose en manos de charlatanes. Ahora, los servicios de maternidad y hasta la alta cirugía están al alcance de todos. Cuéntase también con centros de capacitación en algunas actividades femeninas, se están instalando guarderías para los hijos de las derecho-habientes y se mantiene una cadena de teatros populares en toda la ciudad. Se pagan salarios en incapacidades y pensiones después de cierto tiempo de estar asegurado.

BIBLIOGRAFIA.

## BIBLIOGRAFIA

COCKROFT JAMES D.

Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana.

Siglo Veintiuno Editores, S.A..México.1971.

GONZALEZ CALVIN JOSE

Previsión Social. Editorial Lozada, S.A..Buenos Aires. 1946.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO.

El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.  
Textos Universitarios. U.N.A.M. México 1973.

MARTONI FRANCISCO JOSE.

Seguro Social Obligatorio. Editorial Lozada, S.A.  
Buenos Aires. 1951.

POBLETE TRONCOSO MOISES.

Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Editorial  
Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1949.

TRUEBA URBINA ALBERTO.

Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A.

México. 1972.

TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRE RA JORGE.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial  
Porrúa, S.A.. México. 1973.

VEBER A. Y OTROS.

La Clase Obrera. Editorial Cartago. Buenos Aires.  
1965.

DIVERSAS FUENTES DE INFORMACION:

EL SEGURO SOCIAL.

Instituto Mexicano del Seguro Social. México. 1971.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.

Buenos Aires, Argentina. 1963. Tomo XVII.

FACTS ABOUT JAPAN.

Ministry Of. Foreign Affair. Japan. 1969.

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Editorial Porrúa, S.A.. México. 1975.

SOCIAL CONDITIONS IN DENMARK.

Ministries of Labour and Social Affairs. Copenhagen.1973.

INDICE.

# "ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA MEXICANO DE SEGURIDAD SOCIAL"

PROLOGO . . . . .	2
-------------------	---

## CAPITULO I

### ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL

1.- IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL. . . . .	11
2.- EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL . . .	13
3.- CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. . . . .	22
4.- CARACTERISTICAS Y OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. . . . .	25
5.- SIGNIFICADO DE LOS SEGUROS SOCIALES. . . . .	28

## CAPITULO II

### LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917 . . . . .	42
2.- DERECHO, SEGURIDAD Y JUSTICIA SOCIALES DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 123 . . . . .	53

3.- SITUACION FACTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO. . . . .	85
--	----

### CAPITULO III

#### EVOLUCION DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN DIVERSOS PAISES.

1.- DINAMARCA. . . . .	97
2.- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. . . . .	101
3.- HOLANDA . . . . .	102
4.- RUSIA . . . . .	115
5.- JAPON . . . . .	117
6.- ARGENTINA . . . . .	123
7.- BRASIL. . . . .	125
8.- COSTA RICA. . . . .	126
9.- CHILE . . . . .	127
10.- VENEZUELA. . . . .	129

### CAPITULO IV

#### BREVE EXPOSICION DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DEL SISTEMA MEXICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.

1.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. . . .	132
--	-----

2.- EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. . . . .	147
3.- LA DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL MILITAR. . . . .	155
4.- LA DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ARMADA . . . . .	161
CONCLUSIONES . . . . .	166
BIBLIOGRAFIA . . . . .	173