

2 y
113



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
PROFESIONALES

**"ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LAS PRESTACIONES
SOCIALES EN EL DERECHO MEXICANO"**

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

HUMBERTO RAMIRO CASTELLANOS TORRES

Asesor: Lic. Elsie Núñez Carpizo



FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria, D. F.

1989



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 está 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.

ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LAS PRESTACIONES
SOCIALES EN EL DERECHO MEXICANO

I N D I C E

INTRODUCCION

Capítulo I. DEFINICIONES Y DIFERENCIAS ENTRE SEGURO SOCIAL, SEGURIDAD SOCIAL Y PRESTACIONES SOCIALES.	1
1.1 Definición de Seguro Social	1
1.2 Definición de Seguridad Social	13
1.3 Definición de Prestaciones Sociales	20
1.4 Diferencias	25
1.5 Organismos Internacionales	27
Capítulo II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS PRESTACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.	38
II.1 En la Antigüedad	38
II.2 En la Edad Media	45
II.3 En la Nueva España	51
II.4 México Independiente	60
II.5 El Cosituyente de 1917	65
Capítulo III. INSTITUCIONALIZACION DE LOS ORGANISMOS QUE OTORGAN SEGURIDAD Y PRESTACIONES SOCIALES EN MEXICO.	71
III.1 Intervención del Estado en la Seguridad y Prestaciones Sociales	71
III.2 Secretaría de Salud	78
III.3 Instituto Mexicano del Seguro Social	88
III.4 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	104
III.5 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	111

Capítulo IV. ESPIRITU DEL DERECHO MEXICANO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y PRESTACIONES SOCIALES.	119
IV.1 Naturaleza Jurídica	119
IV.2 Marco Jurídico Constitucional	123
IV.3 Ley del Seguro Social	124
IV.4 Diferencias entre las Prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Insti- tuto de Seguridad y Servicios Sociales de los - Trabajadores del Estado.	144
Capítulo V. REPERCUSIONES SOCIOECONOMICAS DE LAS PRESTACIONES SOCIALES .	147
V.1 Relación entre Seguridad Social y Trabajo	147
V.2 Integración de las Instituciones de Seguridad Social	150
V.3 Repercusiones Sociales	151
V.4 Repercusiones Económicas	154
CONCLUSIONES	161
BIBLIOGRAFIA	

I N T R O D U C C I O N

En este trabajo nos hemos interesado de manera particular, enfocarnos al análisis socio-jurídico de las prestaciones sociales en el ámbito de la seguridad social en el derecho mexicano, motivados por las circunstancias socio-económicas por las que atravieza el país, mismas que han repercutido en el ingreso y nivel de vida de la clase trabajadora y sus familias. Las prestaciones constituyen el mejor estímulo tanto en el presente como en el futuro para esta clase. Su presencia en la vida nacional constituye, indiscutiblemente, una respuesta concreta a los ideales y aspiraciones de la clase trabajadora, respuesta que debe crecer con la ambición y esmero de proteger con un alto sentido social.

Partimos exponiendo las definiciones y diferencias entre Seguro Social, Seguridad Social y Prestaciones Sociales, presentando sus orígenes y modalidades en los distintos sistemas y políticas de seguridad social, su contexto socio-jurídico y económico, contemplando sus aspectos funcionales y sus efectos ideológicos en la seguridad, así como los principales organismos internacionales que los hacen posible. Se hace un análisis de los antecedentes histórico-jurídico-sociales de las prestaciones sociales, remontandonos a la antigüedad apoyados en las instituciones de seguridad social de Grecia y Roma, en la Edad Media, las instituciones y los antecedentes jurídicos en la época precolonial, la Nueva España, México independiente y el Constituyente de 1917.

Analizamos los fundamentos jurídicos más importantes que hacen posible la intervención del Estado en la seguridad social, así como su estructura y organización de este; el origen y evolución histórico-jurídico de la Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; contemplando sus estructuras orgánicas y funciones, las principales prestaciones y servicios que otorgan a los diferentes sectores de la sociedad. Los fundamentos jurídicos del Derecho Mexicano en re-

lación a la seguridad y prestaciones sociales, la Ley del Seguro Social y su relación en los aspectos más relevantes con la Ley Federal del Trabajo, apuntamos las diferencias entre las prestaciones que otorgan el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

CAPITULO I
DEFINICIONES Y DIFERENCIAS ENTRE SEGURO SOCIAL,
SEGURIDAD SOCIAL Y PRESTACIONES SOCIALES

Se exponen los conceptos y diferencias entre Seguro Social, Seguridad Social y Prestaciones Sociales, presentando sus orígenes y modalidades en los distintos sistemas y políticas de Seguridad y Prestaciones Sociales, contexto socio-jurídico y económico, contemplando aspectos funcionales y efectos ideológicos en la sociedad, así como los Organismos Internacionales que las hacen posibles.

1.1 Definición de Seguro Social

La palabra Seguro, se deriva del adjetivo latino SECURUS, "Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. Cierto, indubitable y en cierta manera infalible. Firme, constante y que no está a peligro de fallar o caerse". (1)

El Seguro Social, es un apéndice del Seguro Privado "éste se originó cuando se descubrió que a partir del registro de viajes navales, se podría predecir qué envíos y en que proporción llegarían, exentos de daños, a su destino". (2) La expansión del comercio marítimo, dio como resultado que se expedieran algunas leyes de naturaleza mercantil, una de las primeras es la "Ley Rhodia Jactu", de la Isla de Rodas. Se crearon seguros marítimos contra incendios y de vida, constituyendo fuerte aglutinante para reunir los ahorros de las clases medias y trabajadoras, formando éstos por su parte sociedades de ayuda mutua.

El Seguro Privado es de origen individualista, el individuo siente la necesidad de protegerse contra la adversidad, temor constante, mientras que el Seguro Social tiene la base firme, es de origen colectivista.

(1) Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana, Tomo LIV, Ed. Espasa-Calpe, S.A., Bilbao Madrid-Barcelona 1927, Pág. 1531.

(2) Patiño Cananena, Javier; Las Formas de Protección Social A través de la Historia, Boletín Informativo de Seguridad Social, Ed. IMSS., 1er. Cuatrimestre, México 1978, Pág. 22.

"Si el riesgo es producto de la vida en sociedad y, si sus proyecciones afectan al bienestar social, entonces, la acción tendiente a evitarlos, o al menos a disminuir sus estragos le corresponden a la sociedad, por lo que su fundamento es de carácter solidarista". (3)

Gustavo Arce Cano señala, que "el Seguro Social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una Institución Pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los obreros y el Estado o solo alguno de estos, a entregar al asegurado o beneficiario, que deben ser -- elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social". (4)

Francisco González Díaz, define al Seguro Social "como la Institución o instrumento de la seguridad social, mediante la cual se busca garantizar, solidariamente organizados, los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, los riesgos y contingencias sociales y de vida a que está expuesta y aquellos que de ella dependen, con objeto de obtener para todos el mayor bienestar socio-bio-económica-cultural posible, permitiendo al hombre -- una vida cada vez más auténticamente humana". (5)

Para Benito Coquet: "El Seguro Social es un sistema destinado a defender la economía familiar del obrero, protegiendo el salario y poniéndolo a cubierto de las disminuciones que puede sufrir por la multitud de riesgos a que el obrero se haya constantemente expuesto en el desempeño de sus labores, riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa. Si tales amenazas se realizan causando accidentes o enfermedades, el Seguro Social viene a reparar sus consecuencias evitando la destrucción de la base económica de la familia, la que sin Seguro Social se -- produciría fatalmente". (6)

En el Derecho Privado, surge el Seguro con sentido económico, jurídi-

(3) Patiño Camarena, Javier; Ob. Cit. Pág. 24.

(4) Arce Cano, Gustavo; De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, 1a. Ed. Porrúa, S.A. México 1973, Pág. 94.

(5) González Díaz Lombardo, Francisco; El Derecho Social y la Seguridad Integral, Textos Universitarios, 2a. Ed., Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, Págs. 60-61.

(6) Coquet, Benito; La Seguridad Social en México, Tomo I, Ed. IPSS., México 1964, Pág. 100.

co y contractual, desarrollándose en el campo del Derecho Público y en lo Social, determinándose en Seguro Social obligatorio, sin que se considere su existencia meramente caritativa.

En la actualidad, los problemas y las necesidades de la sociedad se han multiplicado, por lo que el Seguro Social debe actuar en un ámbito más universal.

Después de finalizada la Segunda Guerra Mundial se pensaba que el Seguro Social era parte de una amplia política de progreso social y se le definía como Seguridad Social, contempla el derecho del hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimento, vestido, casa y educación.

"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 a fundar hospicios y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos dentro del hogar, haciéndoles llegar el aseo, la higiene y la abundancia, en suma, las condiciones elementales que contribuyen a mantener la salud física y mental. Y a la concesión de subsidios por desempleo (que por supuesto no niega), antepone la obtención de trabajo para todo mundo". (7)

Por lo tanto, la seguridad social constituye en su esencia un Derecho Público de aplicación universal, proponiendo una justa distribución del ingreso, como instrumento transformador de las condiciones económicas y sociales de la sociedad en su conjunto.

(7) Coquet, Benito; Ob. Cit., Pág. 164.

a) Diferencias entre Seguro y Seguridad Social

Las diferencias existentes entre los dos conceptos mencionados anteriormente, son principalmente: 1) El Seguro Social constituye en esencia el -- instrumento o remedio de las necesidades de la clase obrera y sus familiares, protegiendo su salario contra los riesgos a que está expuesto, mientras que -- la Seguridad Social es considerada como un conjunto de medidas benéficas de -- aplicación universal, que toma al individuo no como componente de una cierta -- clase social, sino como componente de la colectividad y dirige su acción en su conjunto, previniendo y controlando los riesgos o contingencias comunes de la vida presentes y futuras, cubriendo las necesidades cuya satisfacción vital pa -- ra el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

2) En el Seguro Social el trabajador asegurado tiene un deber correla -- tivo, un derecho legalmente exigible, para pedir los beneficios establecidos -- por la ley, derivados de una relación laboral, en tanto que en la Seguridad So -- cial no existe ese deber correlativo, estos beneficios se otorgan en forma dis -- crecional, más bien constituye una obligación dentro de las funciones del Esta -- do.

3) Uno de los presupuestos de la Seguridad Social es que sirve como -- un medio de redistribución del ingreso, lo cual significa que cubiertos y ga -- rantizados los compromisos hacia sus asegurados, hacia sus derechohabientes, -- puede disponer de aquello para hacerlo llegar a otros sectores económicamente. -- Supone la base de la contribución original y el cumplimiento del compromiso -- hacia quienes han aportado, sin lo cual no se tendrían los recursos necesarios para aplicarlos a otros fines no previstos dentro de los cálculos técnicos, so -- bre lo cual está basada una institución de seguros.

b) Antecedentes Históricos del Seguro Social (1700-1890)

Los antecedentes que a continuación describimos se dieron en los países europeos, en el marco de la Revolución Industrial (1700-1784) y la Revolución Francesa (1740-1750), así como en los Estados Unidos (1780-1794). Estos hechos incidieron en un grave desempleo constante y las desfavorables condiciones sociales para los obreros, el empleo de niños, exceso de horas de trabajo, falta de protección sindical. (8)

La posesión del suelo siempre ha sido motivo de lucha entre los hombres. Por ello la concentración de la propiedad comenzó con el proceso del crecimiento de las haciendas rústicas y de los baldíos para transformarlos en campos de pastoreo y lugares fabriles, para después colonizar otros territorios y utilizarlos como mercados para los productos manufacturados, fuente de materias primas para la industria y la alimentación, así como zonas propicias para invertir capitales excedentes.

A raíz de ese parcelamiento, "grandes masas de hombres son despojados repentina y violentamente de sus medios de subsistencia y lanzados al mercado de trabajo como propietarios libres de su propia fuerza y desheredados". (9)

Otro de los cambios de fondo que provocó la revolución industrial fue "el trasladar la industria de los hogares a las fábricas. Antes de la introducción de las máquinas, el hilado y tejido del algodón se realizaba en casa. En principio, el tejedor no dependía de nadie; compraba el hilo, era propietario de su telar y vendía por su cuenta los paños que fabricaba; pero al disponer de pocas reservas de capital y de materia prima, al venir malos tiempos se endeudaba. Después de cierto tiempo, al comerciante acabó por resultarle conveniente enviar a sus encargadas a la casa del tejedor, para entregarle materia prima y retirar los géneros acabados. Para entonces, el comerciante adquiría -

(8) Ashton, T.S.; La Revolución Industrial, Breviarios No. 25, 1a. Ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1983, Págs. 134-135.

(9) Marx, Carlos; La Génesis del Capital, Ed. Progreso, Moscú 1972, Pág. 6

conciencia de tener hecha una inversión en esa familia y requería vigilar atentamente las herramientas y materiales de uso. El tejedor se convertía así, en la práctica, en un trabajador asalariado". (10)

Inglaterra fue el primer país europeo en sentir sus efectos. El movimiento comenzó hacia la mitad del siglo XVIII y en el transcurso de setenta u ochenta años, se transformó de un país agricultor en un país industrial, con extenso comercio exterior; surgieron enormes cantidades de limosneros, vagos y otros individuos que no teniendo ocupación, se dedicaban prácticamente a robar para subsistir, dada su condición de marginados del sistema.

Las innovaciones técnicas que a partir de 1760 se dieron, favorecieron el desarrollo de los productos e incremento de la productividad, lo que provocó hacinamiento en las ciudades, por los "altos salarios" que se pagaban, la utilización de mano de obra joven, principalmente infantil, provocando un crecimiento no correlativo entre la técnica y la protección al trabajador, por lo que éstos tuvieron menos seguridad que en el pasado.

"La historia de los aprendices de fábricas es una de las más deprimentes que pueden narrarse de este período. Los niños, algunos no mayores de siete años, se veían obligados a trabajar durante doce o quince horas diarias, seis días por semana... sus jóvenes vidas se empleaban, en el mejor de los casos, dentro de la monotonía de un trabajo rutinario, en el peor, en un infierno de humana crueldad". (11)

Cuando Arkwright lanzó al mercado su máquina hidráulica, desplazando al trabajo doméstico y sobre todo la movilización hacia lugares donde existieran caídas de agua para utilizarlas, traspasó grandes cantidades de seres ya reclutados de antemano, sobre todo de población infantil. A raíz de este suceso "el médico Thomas Percival, solicitó del Parlamento, como medida urgente, la reglamentación del trabajo en las fábricas. Su ley de 1802 -Ley sobre Salud

(10) Lombera Pallares, Enrique; Cohen, Nahomi; B. Macotela, Catherine; et. al., La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional, 1a. Ed. IMSS., México 1980, Pág. 11.

(11) Ashton, T.S.; Ob. Cit., Págs. 134-135.

y Moral de los Aprendices- limitó las horas de trabajo y fijó niveles mínimos- para la higiene y la educación de los trabajadores". (12) Estableciéndose así, uno de los primeros antecedentes de la seguridad social en la historia.

El doctor Percival, tuvo problemas con su Ley, en 1800 se había - - reglamentando la Ley de Asociaciones para cubrir a los empresarios contra las asociaciones obreras. Joseph Hume logró en 1824, que fuese derogada esta Ley - así como las que impedían las asociaciones obreras y las disposiciones de la - Common Law contra las conspiraciones. Pero, a su vez, provocaron otras combina ciones políticas; una nueva Ley, aprobada en 1825, confirmó la legalidad de -- las asociaciones, imponiendo a su vez, penas para aquellos obreros declarados culpables de intimidar, molestar u obstruir las actividades de otros. (13)

Al compartir las ideas de Percival, Jeremías Bentham y Francis Place entre otros, que alcanzaron justa reputación como filántropos, sus ideas diferían de los industriales que entre otras cosas, se ocupaban más por la explotación de sus industrias que por algún estilo de reforma social. En términos generales puede afirmarse que el mejoramiento social era materia de asociaciones voluntarias y no ocupación del Estado. "La ayuda pública se completaba con la impartida por cuerpos, como la Sociedad para el Mejoramiento de los Pobres, la Sociedad Marina, que se ocupaba de muchachos abandonados y la Sociedad Filantrópica, que tenía por objeto cuidar a los niños desamparados. La Real Sociedad Humanitaria atendía concretamente a la recuperación de personas en estado de inanición; otra tenía por objeto el mejoramiento de las condiciones de los niños deshollinadores, y otra había que se ocupaba de aquellos reos encarcelados por robos de pequeñas cantidades". (14) Sociedades para la propaganda de - la Ciencia Cristiana, Escuelas de Caridad, el Consejo Sanitario de Manchester se dedicaba a cuestiones sanitarias y el mejoramiento de las fábricas en todos los aspectos sociales.

En 1832, el doctor Kay, señalaba que los arreglos sociales no se - -

(12) *Ibidem.*, Pág. 137.

(13) *Ibidem.*, Págs. 149-161.

(14) *Ibidem.*, Págs. 162-163.

habían abandonado y tampoco era por falta de caridad, sino que la falta de médicos y otros especialistas, así como la administración poco adecuada, no permitía el avance deseado por los organismos de atención social recién creados.

Estas medidas eran aún ineficaces, representaban mínimas garantías, era necesario que el elemento humano se atendiera como parte integral de la -- productividad. Desprendiéndose, que el hombre pieza vital de la sociedad, debe exigir que ésta le asegure el presente y el futuro adoptando medidas de seguridad social, dándoles forma en leyes específicas para su cumplimiento y obligatoriedad por parte de los patrones.

La Revolución Industrial no simplemente significó un cambio de técnica en la manufactura, transporte u organización. Provocó profundas y extensas refacciones sociales, económicas y culturales. "La técnica mecánica, como fue aplicada en el sistema fabril, determinó un enorme incremento en el volumen de las mercancías producidas, estimuló el comercio, exigió la aplicación de capitales mucho mayores; redujo el trabajo a la condición de una dependencia general de las clases capitalistas, produjo mayores y mejores instituciones bancarias y crediticias, creó las sociedades anónimas, los truts, las compañías controladoras y otras formas de organización industrial en gran escala". (15)

La transformación tan profunda en la técnica industrial no únicamente se enfocó a Inglaterra, como tampoco se detuvo en la primera mitad del siglo - XIX, se desbordaron las formas industriales de producción, en principio a Francia, Alemania y hacia fines del siglo a Rusia, Estados Unidos de América y -- otras naciones. En la segunda década del siglo XIX, ocurrieron grandes manifestaciones en repudio a esta situación, mismas que alcanzaron un carácter inquietante y profundo para el Estado y los patrones. Los trabajadores del antiguo -- sistema atacaron a las máquinas, pues veían en ellas, a las causantes de su -- miseria.

(15) Lombera Pallares, Enrique; et. al., Ob. Cit., Pág. 12.

En Francia, fue apoyado este movimiento obrero, buscando el reconocimiento de la Primera Internacional, provocó repercusiones en los países europeos que canalizaron la idea para establecer el Seguro Social.

De tal forma se presenta el nacimiento del Seguro Social, tenía - - vicios que no le permitían cubrir a la población industrial, pronto surgieron elementos políticos y económicos que constituyeron un apoyo para darle un enfoque que más amplio.

La Revolución Industrial llegó a Alemania casi un siglo después de iniciarse en Inglaterra, el Movimiento sindicalista alemán nació de los años 1840-1850, en que comenzaron a fundarse sindicatos profesionales de carácter local. Como antecedente del Seguro Social está el Seguro Minero en el que colaboraban los obreros, patrones y el Estado. Tal figura es la precursora de los seguros actuales, por tener carácter de obligatorio, se legisló en la Ley Prusiana en 1854. (16) Este sindicalismo embrionario recibió notable ímpetu en la década de los sesentas, al moderarse las leyes que restringían las actividades sindicalistas en los estados alemanes y siempre se inclinaron a considerar como una de sus principales funciones, la protección de sus afiliados.

A mediados del siglo XIX, ante el aumento del gran desarrollo industrial y los infortunios de los grupos obreros, la Revolución Industrial había traído consigo la fundación de empresas que muchas veces carecían de solidez necesaria. El afán de especular cundió en amplios sectores de la población y originó que se suprimiera la protección de los accionistas. Ante esto la industria trató de sobreponerse a la crisis, rebajando la calidad de sus productos, reduciendo los salarios y despidiendo una gran parte de su personal; se produjeron mayores tensiones sociales y se intensificaron, generalizándose las tendencias revolucionarias.

(16) *Ibidem.*, Págs. 24-25.

Al percatarse Bismarck de que el peligro de un estallido revolucionario atentaba contra la tranquilidad del país, trató de obstaculizarlo y dictó en 1876, la llamada ley antisocialista. Esta ley prohibía toda asociación que tendiera a la transformación del orden político y social, a través de la enseñanza de doctrinas demócratas, socialista o comunista. Ante el enorme desarrollo industrial de Alemania y la miseria del proletariado, creado en su entorno, el Canciller de Hierro concibió una política social que al mismo tiempo que -- propiciaba bienestar a los trabajadores, los atraería hacia la protección del Estado; así el Estado para Bismarck, tenía la obligación de interesarse en favor de los ciudadanos desamparados y económicamente débiles, es decir, de la intervención y dirección por parte del mismo. La institución del Seguro Social opinaba, debía ser naturalmente obligatoria y como tal, dependería del Estado y recibiría de él ayuda económica. (17)

El 17 de noviembre de 1881, al anunciar Bismarck la creación de los seguros sociales afirmó:

"Que del trabajador importa no solamente su presente, sino también y acaso más aún, su futuro; y que era así, porque en el presente le salva su esfuerzo, en tanto que el futuro es lo imprevisto y desconocido, y por ello debe asegurarse". (18)

Es de resaltar, que en el decenio 1880-1890, se manifiesta la época de "Política Social", con Guillermo I, Emperador de Alemania que da a conocer el establecimiento del Seguro Social. El conglomerado de las leyes de protección a la sociedad, está conformado principalmente por las dictadas por Otto Eduard Leopold Von Bismarck, que fungía como Primer Ministro; y otras más entre las que destacan la Ley del Seguro de Enfermedad, la Ley del Seguro de Accidentes del Trabajo de los Obreros y Empleados de las Empresas Industriales

(17) Ibidem., Pág. 27.

(18) De la Cueva, Mario; Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Sa. Ed., Ed. Forrúa, México 1956, Pág. 43.

de 1884 y la Ley del Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez de 1889. En el -- año 1911 se realizó la recopilación de estas disposiciones, que formaron el -- primer Código General de Seguros Sociales. (19)

En coincidencia, en este período se habían concretado algunas nacio-- nes como potencias económicas, que obligadamente sufrían los reclamos de la -- gran cantidad de obreros. Esta situación crea en ellos conciencia de clase que los llevó a unirse en defensa de sus reclamaciones. El triunfo de las revoluc-- ciones liberales efectuadas en algunos países concedió a los trabajadores dere-- chos políticos como ciudadanos, sin embargo, su vida y condiciones de trabajo pedían otra clase de garantías económicas y sociales, que les permitieran al-- canzar mejores niveles de vida. Esto provoca que el movimiento mundial obrero, logre que en Suiza se reúnan los grandes países Alemania, Inglaterra, Rusia, Francia y Estados Unidos en 1888-1889 y en Berlín en 1890, donde se celebraron las primeras Conferencias Internacionales del Trabajo, el fomentó a la educa-- ción del trabajador y el aseguramiento a un normal desarrollo físico y mental de todos los trabajadores.

La actitud de Alemania fue ejemplo a seguir por la mayoría de los - - países europeos, que dictaron medidas parecidas, destacando entre otras, Gran Bretaña y Suiza en 1911.

En Zurich y Alemania en 1912 se llevó a cabo el Congreso Internacio-- nal de Seguros Sociales, quedando asentado que el seguro sería un instrumento para proteger al trabajador y procurarle ingresos en el momento de encontrarse cesante.

Cuando surge el conflicto bélico, la Primera Guerra Mundial (1914 a 1918), para defender su imperialismo político y económico las potencias, Ingla-- terra, Francia, Rusia, Alemania y Estados Unidos, detienen todo tipo de refor--

(19) Lombera Pallares, Enrique; et. al., Ob. Cit. Pág. 28.

mas sociales, agudizando aún más la situación del obrero, porque la industria y la agricultura fueron organizadas por los gobiernos de cada uno de los treinta países que intervinieron en esta lucha, para acelerar la producción y al mismo tiempo contribuir al esfuerzo de la guerra.

Sin embargo, la semilla de la idea del Seguro Social produce frutos y así tenemos que, en países como Bulgaria se adopta el Seguro Social en 1918. En 1919 Checoslovaquia organiza el seguro de los trabajadores del campo; Polonia hace otro tanto en 1920. Estados Unidos como potencia industrial que era ya a estas fechas, tenía establecido su sistema e influyó a Canadá para imponer los Seguros Sociales antes de 1920, siguiéndole Yugoslavia y Japón en 1922 y Austria en 1927. (20)

Después de la gran crisis económica de 1929, el Seguro Social se extendió a la mayoría de los países de América Latina, en donde casi todos establecen disposiciones y reglamentos de seguridad hacia la población, sin llegar a constituir un sistema integral de seguridad social. En 1924, Chile estableció su régimen de Seguro Social para obreros que cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte, integrándose la atención a enfermedad-maternidad por medio de beneficencias públicas.

Bolivia, Brasil, Uruguay, Argentina, Ecuador y Colombia, en 1935 legislaron sobre jubilación de retiro y pensiones, sobrevivencia a determinadas clases de funcionarios de gobierno (fuerzas armadas y policía), protección en caso de vejez y muerte, cajas de jubilación y pensiones con fondos propios. Pero también para sectores por ramas de actividad económica específica, estableciendo seguros sociales, cajas de jubilados y pensionados para empleados de la banca, trabajadores ferroviarios, marítimos, el comercio y actividades civiles de la industria.

Cuba establece también desde 1935, regímenes especiales para periodistas

(20) Coquet, Benito; Ob. Cit. Pág. 169.

tas, empleados de bancos, retiro textilero, bomberos, peluqueros, tabacaleros y obreros del Estado.

Es de observar, que los sistemas de prestaciones otorgadas por estos países, no guardan uniformidad ni en el tiempo de su implantación, ni en el tiempo de sus otorgamientos, lo que obliga a comentar que el Seguro Social en estos países, proporciona distinciones y preferencias al servidor público en primera instancia y a los obreros y empleados en segundo término.

En América Central, incluyendo a Colombia, Guatemala, República Dominicana, El Salvador, Haití y Nicaragua, se implanta el Seguro Social después de la Segunda Guerra Mundial.

1.2 Definición de Seguridad Social

La palabra Seguridad Social. proviene de los términos latinos SECURITAS-ATIS, que quiere decir: "Calidad de Seguro, fianza u obligación de indemnidad a favor de uno, regularmente en materia de intereses. Reposo, tranquilidad, de seguridad que se aplica a un ramo de la Administración Pública, cuyo fin es el velar por la seguridad de los ciudadanos". (21)

"El concepto de Seguridad Social puede tener una interpretación más amplia, porque puede afectar a aspectos de la vida colectiva, inclusive del orden público, que exceden de lo que se entiende por previsión social, en el concepto corriente está referido a aquellas contingencias que pueden repercutir en la falta de medios económicos indispensables para cubrir las necesidades de subsistencia, cualquiera que sea su origen o causa determinante". (22) Por eso, la seguridad social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad. Siendo además, conjunto de leyes de los organismos que la aplican y su fin el de proteger contra determinados riesgos sociales como los accidentes, enfermedades, paro, vejez, etc.

(21) Enciclopedia Jurídica Omba, Tomo XXIII, Ed. Bibliográfica Omba, Buenos Aires 1967, Pág. 1514.

(22) Enciclopedia Jurídica Omba, Tomo XXIII, Ob. Cit. Pág. 109.

Francisco González Díaz, nos define el derecho de la Seguridad Social y el bienestar integral, "como una disciplina autónoma del derecho social en - donde se integran los esfuerzos del Estado y 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". (23)

Altmeyer y Epstein, define a la Seguridad Social. "El deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, atendiendo a la libertad de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro". (24)

La Seguridad Social "Es un elemento imprescindible de toda política - económica, porque por muy óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que una persona viva, por muy alto que sea el nivel de ingresos, los -- riesgos de concreción individual, la depauperización de la que Marx hablara, - seguirán existiendo". (25)

Por ello, "La Seguridad Social constituye en su esencia un Derecho -- Público de observancia obligatoria y de aplicación universal, proponiendo una más justa distribución del ingreso, como medio para alcanzar índices más elevados de vida dentro de la convivencia mundial". (26)

La palabra Seguridad Social fue utilizada por primera vez en forma -- no oficial por Simón Bolívar el día 5 de febrero de 1819, en un discurso pronunciado por él mismo en el Congreso de la Angostura, en el que expresó:

"El sistema de gobierno más perfecto es aquel que engendra la mayor - suma de Seguridad Social y la mayor suma de seguridad política". (27)

Genito Coquet, citando a J. Altmeyer nos dice, que la expresión Segu-

(23) González Díaz Lombardo; Francisco, Ob. Cit. Pág. 60.

(24) Altmeyer y Epstein; Citado por González Díaz Lombardo; Francisco, Ibidem. Pág. 61.

(25) Arenas Egea, Luis; Martí, Jausás; Tratado Práctico de la Seguridad Social, Tomo I, Ed. Bosch, Barcelona 1971, Pág. 5.

(26) Arenas Egea, Luis; Martí, Jausás; Ob. Cit. Pág. 5.

(27) Alquicira López, Armado; Apuntes de la Cátedra de Derecho de la Seguridad Social, 1983.

ridad Social, empezó a usarse en los Estados Unidos en la década de los años - 30, fue adoptada al buscarse una expresión más amplia que la de Seguros Sociales, que incluyera no sólo las formas clásicas de éstos, sino como una amalgama de los seguros sociales y la asistencia de carácter financiero concedida -- por el Gobierno a personas carentes de recursos, con cargo a los ingresos generales del Estado. (28)

En la búsqueda del moderno significado de Seguridad Social, encontramos su más extensa expresión en el ámbito de una concepción social y ética de la vida humana, es decir, abarca a todos los grupos sociales existentes no únicamente a la clase obrera, está integrada con formas histórico-sociales -- coexistentes en la realidad, resultado de una evolución próspera.

Al asumir la Presidencia de los Estados Unidos en 1933, D. Roosevelt encontró a la nación sumergida en una crisis de la que se hacía necesario salir. Una cuarta parte de la población se hallaba desempleada y el ingreso nacional había llegado al mínimo tolerable. Los bancos cerraron y la maquinaria de ayuda que pudo en un momento asistir a los desocupados, desaparecía bajo la carga masiva del desempleo generalizado; era urgente impedir el hambre y vencer el desplome económico. Había que impedir, igualmente, la violencia y aún -- la revolución que algunos creyeron estaba a la puerta. Ante este panorama, a -- Roosevelt le tocaba demostrar la validez y la fuerza de un sistema basado en la democracia representativa; por lo que desde el inicio de su gobierno, estableció programas económicos y políticos que llevaron a los Estados Unidos -- hacia la recuperación.

Por su parte el movimiento obrero organizado luchaba por conseguir -- el derecho de contratación colectiva por conducto de sindicatos de su propia -- elección. Para 1933 creció el número de huelgas y en 1934 aumentaron aún más. Antes de esa fecha las huelgas se habían significado por el deseo de los obreros organizados de obtener un aumento de salarios o la disminución de la jornada

(28) Coquet, Benito; Ob. Cit. Pág. 163.

da de trabajo, pero para entonces había quedado en segundo término y lo que se discutía era, fundamentalmente, el derecho a organizarse.

En un principio Roosevelt no demostró gran interés en los problemas de los trabajadores, sin embargo, algunos de sus colaboradores apoyaron el derecho de organización de los mismos que era indispensable para una sociedad democrática, no sólo como "cuestión de simple justicia" sino como medio de lograr el equilibrio social y económico. Considerando que un fuerte movimiento laborista era necesario para que los trabajadores tuvieran convicción de que dentro del sistema capitalista, era posible dar causa a la solución de sus problemas. El proyecto según sus defensores debería tomarse como una medida de seguridad, porque el laborismo organizado en aquel país constituía la defensa principal contra el comunismo.

La Secretaria del Trabajo Frances Perkins, propuso al Presidente Roosevelt un proyecto que incluía seguros de desempleo, de vejez y salarios mínimos. El proyecto consistía en la creación de un sistema permanente de seguridad social, institucionalizado por medio del seguro.

"El 17 de enero de 1935 Roosevelt solicitó al Congreso la aprobación de la Legislación. El 14 de agosto se aprobó la Ley, llamada Social Security Act, la cual cubría los seguros de desempleo y de vejez, la asistencia pública, la previsión social y otorgaba ayuda financiera federal a los sistemas relacionados con la salud de las madres, los niños, los ciegos, así como a las actividades encaminadas a fomentar la sanidad pública y la reeducación profesional. El sistema de seguridad social de los Estados Unidos, a excepción del seguro de desempleo, fue encomendado a una oficina especializada del Departamento de Salud Pública, Educación y Bienestar, llamada Social Security Board". (29) Así, la expresión "Seguridad Social" fue ideada para atribuirle a la Ley Federal americana de 1935 que concebía a la seguridad social como una amalgama de seguridad económica y seguro social, fusionaba el seguro de vejez y el de desempleo con la política de asistencia a la vejez y de la salud pública.

(29) Lombera Pallares, Enrique; Cohen, Noemí; B. Macobela, Catherine; et. al., Ob. Cit. Pág. 69.

Esta expresión fue adoptada por Nueva Zelanda en su ley expedida en 1938, mediante la cual se protegía por primera vez a toda la población através de un sistema que abarcaba prestaciones en dinero y asistencia médica, y era financiado por un impuesto general sobre los ingresos. Este sistema que fue promulgado en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, no despertó gran interés en otros países, pero la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consiente de su significado, le confirió toda la publicidad posible. El 10 de junio de 1941 el Gobierno Británico instituyó el Comité Beveridge quien formuló recomendaciones sobre el seguro social y servicios afines. La doctrina que sustentó el Comité Beveridge fue la evolución de los medios reales para combatir las necesidades del pueblo, a diferencia del seguro alemán que partía de la iniciativa del Estado de instaurar los seguros como una forma de anticiparse a las recomendaciones que pudieran imponer los socialistas revolucionarios, para quienes Bismarck había dictado en 1876 la llamada Ley Antisocialista. (30)

El Comité Beveridge se integró por las representaciones de once departamentos relacionados con la administración de los seguros y los servicios conexos, siendo designado para presidirla "William Beveridge", quien en la postguerra con su Plan sobre Seguros Sociales y servicios similares, sentó las bases para dar de hecho una nueva organización social a su país (Inglaterra). Es necesario destacar que la actitud de este innovador tiene su origen en los recuerdos de la desocupación en masa que arruinó a tantas familias entre las dos guerras (1920-1939) y la gran crisis de 1929. Este informe, conocido mundialmente como Plan Beveridge, impulsó en forma relevante la evolución del sistema de los Seguros Sociales al concepto amplio de Seguridad Social.

El sistema ideado en estos planes se fundamentó en un concepto principal: el ingreso básico mínimo que cada individuo tiene derecho a percibir durante su vejez, enfermedad u otros riesgos en cuyo fondo originario habría contribuido el asegurado permitiéndole ostentar su derecho al mismo, tomando en cuenta sus diferentes formas de vida; es un plan que abarca todas sus nece-

(30) Ibidem. Págs. 113-114.

sidades, que para su aplicación se da una división de la población en 6 niveles: cuatro que cubren a personas en edad de trabajar, otro para menores de edad y uno más para los que hayan rebasado la edad productiva, desglosados en la siguiente forma:

- 1) Empleados cuya ocupación norma es el empleo bajo contrato de servicios.
- 2) Otras personas que tienen ocupaciones remunerativas, incluyendo - patrones, comerciantes y trabajadores independientes de toda clase.
- 3) Amas de casa, esto es, mujeres casadas en edad de trabajar.
- 4) Otras personas en edad de trabajar con ocupación remunerada.
- 5) Las personas que no han llegado a la edad de trabajar.
- 6) Las personas retiradas por haber rebasado esa edad. (31)

A continuación se precisan algunas de las prestaciones que el Plan -- Beveridge contempla para estos niveles: los retirados por edad avanzada, recibirán pensiones de retiro; la señalada para los que no han llegado a la edad de trabajar, estará cubierta por asignaciones para niños, mismas que se pagarán por el Tesorero Nacional, considerando a todos los niños de la familia, -- cuando el padre de quien dependa, reciba beneficios de seguro o pensión.

Existen prestaciones para todos los niveles como es el servicio médico, rehabilitación y gastos funerarios.

La estructura financiera que propone consiste en que las personas --

(31) Ibidem. Págs. 115-117.

ubicadas en los niveles 1, 2 y 4 pagarán por cada semana o por combinación de semanas, una cotización única, por medio de una estampilla, en un documento -- único de seguro. Para los del nivel 1, el patrón también contribuirá, adhiriendo la estampilla de seguro al documento de pago de impuestos, una vez deducida la parte del sueldo o remuneración del empleo en dicho período. La cotización - diferirá de una clase a otra de acuerdo con los beneficios suministrados y será mayor para los hombres que para las mujeres, de modo de asegurar beneficios gratuitos para el nivel número 3.

Los costos que se incurran por el pago de beneficios por desempleo, - invalidez, pensión de retiro básico después de un período de transición y - - aprendizaje, serán proporcionados sin tener en cuenta las ganancias previas, es to es, se deben considerar como un costo de la operación del seguro.

El costo del beneficio de maternidad para las amas de casa que trabajan también por paga, será de monto más elevado que la tasa individual para el desempleo o invalidez, en tanto que sus beneficios por desempleo o invalidez - tendrán tasa más baja.

La invalidez debida a accidentes o enfermedades profesionales, será - tratada como cualquier otra invalidez durante las primeras trece semanas; si - continúa después el beneficio por invalidez o tasa uniforme, será reemplazado por una pensión industrial que esté de acuerdo con las ganancias del individuo sujetas a un máximo y a un mínimo.

Las pensiones distintas de las industrias se pagarán solo al ocurrir el retiro del trabajo. Podrán ser reclamadas en cualquier tiempo después de la edad mínima de retiro, es decir, después de los 65 años para los hombres y de los 60 para las mujeres.

Para las viudas que tengan a su cuidado niños, habrán beneficios de -

tutelas, además del subsidio por niños, adecuado para la subsistencia cuando no haya otros recursos. La pensión de las viudas que al presente disfruten de pensiones, será salvaguardada.

El plan también presupone establecer tratamiento médico que cumpla con todos los requisitos y se facilitará a todos los ciudadanos por medio de un servicio sanitario nacional, organizada bajo la dirección de los Departamentos de Sanidad y un tratamiento post-médico de rehabilitación, que se dará a todos los que estén en aptitud de aprovecharlo.

Contempla la creación de un Ministerio de Seguridad Social responsable del Seguro Social, de la Asistencia Nacional y del Fomento y Supervisión del Seguro Voluntario. Un Ministerio tomará a su cargo, en toda la extensión que sea necesaria para estos propósitos, el trabajo actual en ramas de otros departamentos del Gobierno y autoridades locales.

Es importante señalar como punto de tesis que el plan Beveridge, contiene el sentido de Seguridad Social englobando la responsabilidad del Estado, la Empresa Privada y Organismos Mundiales de Asociación Civil, hacia la masa de la sociedad que ha quedado al margen del progreso en que se encuentran sus congéneres.

1.3 Definición de Prestaciones Sociales

Algunos factores que se analizan han determinado la incorporación de diversas medidas de índole social en el ámbito de la seguridad social, que en forma más o menos indirecta contribuyen a la consecución de las metas y los objetivos de la misma; todas estas medidas se engloban bajo la denominación común de prestaciones sociales, generalmente constituyen actividades realizadas por sectores de la colectividad desde tiempos remotos.

El vocablo Prestación, se deriva del latín PRAESTARE, que significa - otorgar el disfrute de un bien. "Prestación.- Es concepto generalizado en la - doctrina jurídica contemporánea por que la prestación constituye el objeto o - contenido de un deber jurídico". (32)

Benito Coquet, define a las Prestaciones Sociales como aquellas que, "tienen la finalidad de prevenir o compensar a los trabajadores asegurados y a sus familiares derechohabientes de la pérdida, disminución o insuficiencia del salario; prevenir los riesgos que originan esas pérdidas y restablecer lo más rápida y completamente posible la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente, no pueden ser otras que las médicas, farmacéuticas y hospitalarias; las metálicas, subsidios y pensiones y las preventivas apoyadas en medidas de higiene y sociales". (33)

"Los servicios y las prestaciones sociales han sido y son un instrumento político del gobierno de la República para lograr el mejoramiento de las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población, -- Comprenden factores como la vivienda, la capacitación para el trabajo, el - - empleo del tiempo libre en actividades positivas y complementación de la educación a fin de que la población participe en el desarrollo general del país". (34)

En un sentido más amplio podemos definir a las prestaciones sociales como toda aquella actividad encaminada a satisfacer las necesidades colectivas de índole social, económico, cultural o jurídico, de una manera regular, continua y uniforme; ya como un derecho, una contraprestación o por solidaridad.

a) Evolución

Las prestaciones sociales se enmarcan dentro de la previsión social, a la que se acogían los antiguos gobiernos para proteger al trabajador y a la -

(32) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Ob. Cit., Pág. 33.

(33) Coquet, Benito; Ob. Cit., Pág. 163.

(34) Fraga, Gabino; Bravo A. Ruiz, Víctor E.; Velasco Alva, Ma. Eugenia; et. al., Ob. Cit. Pág. 159.

población que quedaba marginada por diversas circunstancias. La caridad, beneficencia y asistencia pública; cajas de mutualidades; cajas de comunidades indígenas; cofradías y agrupaciones privadas, son fundamentalmente los orígenes de las prestaciones sociales.

En 1956 el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de las Casas de la Asegurada dependientes del Departamento de Prestaciones Sociales, trató de que la ciudadanía contara con los elementos necesarios para mejorar su alimentación, vestido, habitación y el costo de la vida. "Al institucionalizarse las prestaciones sociales con las Casas de la Asegurada, quedaron también institucionalizadas como medios para el desarrollo de las prestaciones sociales - las misiones o brigadas médico-sociales y un servicio de relaciones públicas - que las coordinaría". (35)

Las transformaciones sociales, económicas y culturales que se observan en la población, nos muestran un proceso dinámico de cambios; de ahí que las prestaciones sociales, desde sus inicios hasta la fecha muestran una serie de ajustes y modificaciones acordes con cada momento de su desarrollo y del país. En la actualidad éstas se ofrecen a la población a través de los organismos de seguridad social del Estado, de tal manera que los beneficiarios reciben entre otros, los servicios médicos integrales e indemnizaciones cuando así requieran y que generalmente representan el mayor volumen en su otorgamiento.

Las prestaciones sociales, aparecieron recientemente en el contexto de los regímenes de la seguridad social; es útil por consiguiente, mostrar algunos rasgos que caracterizan a los organismos internacionales y que harán posible comprender la forma en que se ha integrado el concepto de prestaciones sociales y las razones por las que se les considera parte primordial de los programas de seguridad social.

(35) *ibidem*. Pág. 147.

La VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social se realizó en -- 1960, se conoce como Carta México, en ella se declaró que debía de garantizar se entre otras, que cada ser humano cuente con suficientes medios para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado de dignidad; el disfrute de los bienes materiales, culturales y sociales creados por la civilización; un sano bienestar de la familia, su comunidad y su nación; auspiciar y promover el conocimiento, los valores culturales y una sana recreación. Estos puntos se consideraran llamados a ampliar, en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales -- hacia una concepción integral de la seguridad social, alentando a los nuevos factores de bienestar en un ambiente de paz social que permita avances constantes a un fortalecimiento de justicia social. (36)

En la VII Conferencia Interamericana celebrada en Asunción, Paraguay en 1964, se consideró que "en la medida en que los servicios sociales se vinculen con el carácter de prestaciones a los programas de seguridad social se fortalecerán los planes de desarrollo económico y social; al conocer las contingencias que impiden el desarrollo familiar por insuficiencias en los ingresos, alimentación, vestido, habitación, preparación para el trabajo y el bienestar, en general, acuerda que, en la medida en que vaya siendo factible, los miembros de la Conferencia deberán dar apoyo al mantenimiento y desarrollo de las prestaciones en servicios sociales, que siendo un complemento de los seguros sociales constituyen una nueva rama de seguridad social". (37)

Es obvio que todas las prestaciones se caracterizan por un profundo sentido social. En el marco latinoamericano las prestaciones sociales se dirigen a cubrir los índices de inseguridad social y atienden a la necesaria jerarquización de los grandes problemas.

En el Derecho Mexicano, a partir del establecimiento del Seguro Social en 1943, las prestaciones sociales aparecen como un servicio social de -

(36) *Ibidem*. Pág. 153.

(37) *Idem*.

Instituto, en forma de programas aislados y esporádicos, encaminados a dar solución momentánea a diversas necesidades como alfabetizar. Sin embargo, han -- evolucionado las bases filosóficas, sociales y políticas de este organismo, ya que el Instituto ha estado relacionado directamente con el crecimiento económico del país y con las necesidades que en él imperan. (38)

La Ley del Seguro Social, clasifica las prestaciones que otorga en los tres grandes grupos siguientes:

Prestaciones en Dinero,
Prestaciones en Especie y
Prestaciones Sociales

El primer grupo comprende los subsidios, las pensiones y, en casos -- de excepción, las indemnizaciones globales o el pago de capitales.

El segundo grupo comprende la atención médico-quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de aparatos de prótesis y ortopedia. Esto es, abarca la -- consulta externa y las visitas a domicilio, la asistencia por especialistas -- prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, la asistencia obstétrica en casos de maternidad durante el embarazo, el parto y el -- puerperio y la ayuda para lactancia.

Las prestaciones sociales son todas aquellas que en servicios, primordialmente de esa índole, otorga el Seguro Social, como son entre otras: proteger la salud, mejorar la nutrición popular, mejorar la vivienda, proporcionar educación cívica y cultural, brindar adiestramiento y capacitación para el trabajo, defender los ingresos familiares y su distribución adecuada, mejorar el vestido, proteger a la infancia y mejorar a las comunidades en todos los -- sentidos.

(38) Ibidem. 155-159

"Las prestaciones sociales tienen en México una singular importancia por una doble razón: En primer término porque con ese tipo de beneficios se integra un régimen de Seguridad Social y en segundo término porque la cuantía y forma en que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorga actualmente las prestaciones sociales constituyen una auténtica, novedosa y trascendental aportación de México a la Seguridad Social". (39) Esta afirmación se justifica si se examinan los conceptos y las prestaciones de uno y otro régimen y las prestaciones de ambos con el número de prestaciones en servicio que otorga México y la forma en que son dadas estas prestaciones, es decir, que la aportación -- consiste en pasar éstas del campo de la asistencia social en donde tradicionalmente se desenvolvían, al régimen de la seguridad social, es ahí donde reside la originalidad en la aportación del Seguro Social Obligatorio Mexicano.

No debe pensarse que esta aportación fue producto de la casualidad; -- por el contrario, esa aportación le ha sido imperativamente impuesta a México por su Revolución y es en realidad la interpretación mexicana, hecha con sentido revolucionario de justicia. Se trata de una política que tiende a la elevación general de los niveles de vida, política social incorporada al artículo -- 123 de nuestra Constitución y base de la Ley del Seguro Social.

Es cierto que la seguridad social está constituida por valores universales; sin embargo, el régimen mexicano de seguridad social tiene características propias que lo diferencian de los otros países, prácticamente desde su fundación inició una serie de prestaciones que son ajenas a los fundamentos de los seguros sociales, como la educación en el conocimiento de la ley a la población amparada, la medicina preventiva y la alfabetización. Esto marca una evolución ascendente en el concepto de los seguros sociales y el establecimiento institucional de la seguridad social y con ello el nacimiento de las prestaciones sociales.

1.4 Diferencias entre Seguro Social, Seguridad Social y Prestaciones Sociales.

(39) Coquet, Benito; Ob. Cit. Pág. 159.

El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como servicio público de carácter nacional en los términos de la ley de la materia; en la Seguridad Social su campo será una meta, nunca una cosa determinada, porque las aspiraciones humanas son infinitamente amplias, así -- como la naturaleza es infinitamente perfectible. En el Seguro Social el trabajador asegurado tiene un deber correlativo de un derecho legalmente exigible, para pedir los beneficios establecidos por la ley, derivados de una relación contractual entre los trabajadores y patrones o entre aquellos y el Estado; en tanto que en la Seguridad Social no necesariamente debe existir esa relación contractual para poder disfrutar de las prestaciones sociales. Uno de los presupuestos de la Seguridad Social es que sirve como medio de redistribución del ingreso, lo cual significa que cubiertos y garantizados sus compromisos con -- sus asegurados y derechohabientes, puede disponer de aquello para hacerlo llegar a otros sectores económicamente más necesitados; pero supone de la contribución original y el cumplimiento del compromiso hacia quienes han aportado, -- sin lo cual no se tendrían los recursos necesarios para aplicarlos a otros fines no previstos dentro de los cálculos técnicos, sobre la cual está basada -- una institución de seguros.

El Seguro Social proporciona además los servicios médicos, una serie de prestaciones que se derivan de una relación laboral entre los trabajadores y los patrones, o entre aquellos y el Estado, mientras que el término Seguridad social utiliza todas las formas del Seguro Social existentes, combinándolas con la implantación de normas e instrumentos legales que hacen posible el derecho de todo ser humano frente a la sociedad representada por el Estado de contar con los medios que involuntariamente carezca para satisfacer sus necesidades racionales de bienestar personal y familiar en el orden de salud, alimento, habitación, vestido, educación, sin que necesariamente exista esa relación contractual para hacer efectivo ese derecho, más bien, constituye una obligación dentro de las funciones del Estado, que está supeditada a los presupuestos o fondos que el mismo constituye o señala para tal fin.

Las prestaciones sociales, constituyen los objetivos del Seguro Social y la Seguridad Social, así como el Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, las Prestaciones Sociales son los beneficios de carácter inmediato de ambos regímenes que recibe la colectividad, destinados a elevar el nivel higiénico, a capacitar y adiestrar a la población para mejorar su ubicación en el trabajo y en general los que comprenden el cuidado de la salud de toda la población.

1.5 Organismos Internacionales

La seguridad y prestaciones sociales se consolidan através de los organismos internacionales, foro de donde los países obtienen el máximo apoyo, para que con el tiempo vayan implantando sus postulados en beneficio de sus habitantes, por ello, analizaremos a los más importantes al respecto, destacando sus antecedentes histórico-jurídico e integración y funciones.

a) Organización de Estados Americanos

Los antecedentes de este Organismo son, la Unión Panamericana y las Conferencias Internacionales Americanas. La primera de estas Conferencias se celebró en Washington en 1890, en ella se sentaron los principios fundamentales de colaboración y asistencia recíproca de los países latinoamericanos. En las primeras conferencias sólo se trataron asuntos políticos y económicos. -- (40)

A partir de la V Conferencia, se recomendó a los países miembros que se tratara de plantear y resolver problemas de carácter social. En la VI Conferencia, se recomienda especialmente a los países de América, que incluyan en sus programas; mejoras en las condiciones de vida de los obreros, mejora en las habitaciones, uniformidad de estadísticas demográficas y seguros sociales.

(40) *Ibidem*, Pág. 170.

Durante la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948, se firmó la Carta de la Organización de los Estados Americanos en cuyo artículo 29, reiterando el propósito de las Conferencias anteriores, se con-
signó: "Los Estados Miembros están de acuerdo en la convivencia de desarrollar su legislación sobre las siguientes bases: (41)

a) "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, --
sexo, credo o condición social, tienen el derecho de alcanzar su bienestar ma-
terial y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igual-
dad de oportunidades y seguridad económica".

b) "El trabajo es un derecho y un deber social; no será considerado -
como un artículo de comercio; reclama respeto para la libertad de asociación y
la dignidad de quien lo presta y ha de efectuarse en condiciones que aseguren
la vida, la salud y un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo,
como en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posi-
bilidad de trabajar".

En la misma reunión se adoptó la Declaración Americana de los Dere-
chos y Deberes del Hombre, cuyo artículo 16 proclama que: Toda persona tiene -
derecho a la seguridad social; el artículo 35 consigna: El deber de cooperar -
con el Estado y con la comunidad en la Asistencia y Seguridad Sociales de acu-
erdo con sus posibilidades y circunstancias. Los principios de justicia social
encuentran su más preclaro desarrollo en la "Carta Internacional Americana de
Garantías Sociales", adoptada en la misma reunión, en su artículo 28 expone: -
El deber del Estado de proveer en beneficio de los trabajadores medidas de pre-
visión y seguridad social; el artículo 29 señala: Los Estados deben estimular
y proveer la existencia de centros recreativos y bienestar para los trabajado-
res; el artículo 31 menciona que los trabajadores agrícolas, a domicilio, do-
mésticos, empleados públicos, aprendices e independientes, aunque no reciban -
salario cuando su afiliación fuera posible, tienen derecho a un sistema de se-

(41) *Ibidem*. Pág. 171.

guero social obligatorio orientado a alcanzar los objetivos siguientes: (42)

a) "Organizar la prevención de los riesgos cuya realización prive al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia".

b) "Restablecer, lo más rápido posible, la capacidad de ganancia perdida o reducción como consecuencia de enfermedad o accidente".

c) "Procurar los medios de subsistencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, maternidad, invalidez temporal o permanente, cesantía, vejez o muerte prematura del jefe de familia".

b) Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Puede decirse que la Organización Internacional del Trabajo tiene por objeto vigilar, proteger y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de todo el mundo, quienes producen y generan originalmente la riqueza social, para lograr una paz universal basada en la justicia social. Estos objetivos en lo que atañe a las normas internacionales, en materia de seguridad social se pone de manifiesto en los numerosos convenios y recomendaciones derivadas de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919, en cumplimiento de una de las cláusulas del Tratado de Versalles, que dio fin a la Primera Guerra Mundial y quedó vinculada más tarde, con carácter autónomo, a la Sociedad de las Naciones. En 1923 se fundó la Oficina Internacional del Trabajo y sus servicios de seguros sociales. "En su Conferencia de Montreal de -- 1946, la OIT quedó vinculada a las Naciones Unidas como su primer organismo especializado. Las enmiendas que en esta reunión se hicieron a su constitución entraron en vigor el 20 de abril de 1948". (43) Este Organismo participa con-

(42) Ibidem. Pág. 172

(43) Lombera Pallares, Enrique; Cohen, Noemí; B. Macotela, Catherine; et. al., Ob. Cit. Pág. 76.

tra la miseria y la inseguridad, proclama el derecho de todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, al bienestar social y espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

Para su funcionamiento se estructura y organiza en tres órganos principales: (44)

1) La Conferencia Internacional del Trabajo

La Conferencia se reúne cada año y asisten a ella unos 1000 delegados consejeros y asesores de los Estados miembros, representantes de las Naciones Unidas y otros organismos especializados, así como de ciertas asociaciones internacionales interesadas en las cuestiones del trabajo. Cada Estado miembro envía a cuatro delegados a la Conferencia: dos en representación del Gobierno, uno en nombre de los empleadores y otro por los trabajadores. Los delegados, empleador y trabajador pueden sostener y exponer puntos de vista opuestos a los de su Gobierno. Le corresponde adoptar Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, así como resoluciones tendientes a llevar las normas de trabajo en el mundo entero; elige los miembros del Consejo de Administración; examina la forma en que los Estados miembros aplican los Convenios ratificados y adopta el presupuesto de la Organización Internacional del Trabajo.

2) Consejo de Administración

El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo. Se reúne tres veces al año para determinar la política general y el programa de la Organización Internacional del Trabajo. Está constituido por 24 representantes de los Gobiernos, 12 de los empleadores y 12 de los trabajadores. Diez de los cargos gubernamentales se cubren con carácter de permanentes por los diez países de mayor importancia industrial: Alemania Federal, Canada, China, Estados Unidos, Fran-

(44) Jan Osmenczyk, Edruid; Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, 1a. Ed., Ed. Fondo de Cultura Económica-México-Madrid-Buenos Aires, México 1976, Págs. 826-827.

cia, Italia, Japón y Rusia entre otros; los otros diez se asignan por elección. El Consejo se renueva cada tres años y elige presidente, que será siempre un -delgado gubernamental, dos vicepresidentes de los sectores de los trabajadores y de los patrones, mismos que son elegidos por mayoría de votos respectivamente.

3) Oficina Internacional del Trabajo

La Oficina Internacional del Trabajo es la Secretaría Permanente de - la Organización Internacional del Trabajo. Su sede se halla establecida en Ginebra, en un edificio construido en 1926, donde trabajan unos 2000 funcionarios pertenecientes a más de 80 nacionalidades. Estos funcionarios no pueden -- recibir instrucciones de ningún Gobierno o autoridad extraña a la Organización Internacional del Trabajo. Esta cuenta con oficinas de correspondencia en Alemania Federal, Canada, Estados Unidos, Francia, Argentina, Rusia y Brasil entre otros; cuenta con centros regionales de acción como en la capital de México. Se integra por un director general, técnico y administrativo; el director es designado por el Consejo de Administración por un periodo de diez años, prorogable de cinco en cinco años. Las funciones principales de este órgano son: 1) El estudio para el conocimiento amplio de las condiciones de vida de los -- trabajadores y sus urgencias; 2) Prepara reuniones de la Conferencia y del Consejo, así como todo tipo de información sobre el trabajo; 3) Colabora con los gobiernos que lo soliciten; 4) Elabora proyectos y convenios sometidos a la -- Conferencia.

México se comprometió internacionalmente con la Organización Internacional del Trabajo en 1936, cuando Lázaro Cárdenas ordenó que para 1938 se preparara un Proyecto de Ley del Seguro Social, a cargo de una comisión mixta de profesionales, encabezada por el entonces secretario de Gobernación Ignacio -- García Téllez. (45)

(45) Moreno Cueto, Enrique; Miguel Viveros, Julio; Díaz de Sandi, Miguel A.; García Ugarte, Martha E.; et. al., *Sociología Histórica de las Instituciones de Salud en México*, 1a. Ed., Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1982, Pág. 45.

c) Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS)

La Asociación Internacional de Seguridad Social, es un Organización Internacional de servicios, instituciones de organismos administradores de una o varias ramas de la seguridad social o de la mutualidad, que tiene por objetivo cooperar internacionalmente en la defensa, promoción y desarrollo de la seguridad social en el mundo entero para su perfeccionamiento técnico y administrativo. Sus orígenes se remontan al año 1927, con el nombre de Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Mutualidades y de Cajas de Seguro de Enfermedad (CIMAS); a raíz de la Segunda Guerra Mundial se desorganiza un poco, pero en 1947 tomó impulso bajo una nueva denominación. Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). A partir de esta fecha "la enumeración de los sectores del seguro social -enfermedad, invalidez, vejez y muerte- que se sustituye por la referencia a: ramas de seguridad social; y la supresión del párrafo dedicado a la organización y fomento de la autonomía entre las cajas e instituciones, con objeto de facilitar la admisión de regímenes administrados por el Estado". (46) Está constituida por dos tipos de miembros: los afiliados y los asociados; son miembros afiliados los servicios gubernamentales, las instituciones centrales y las uniones nacionales de instituciones administradoras de todas o de una de las ramas de seguridad social o de la mutualidad; los asociados aquellos cuyos fines son compatibles con los de la Asociación, siempre que no reúnan las condiciones para ser afiliados, los servicios gubernamentales que administran una o más ramas de seguridad social cuando la legislación de su país les impide adherirse a este organismo.

Para su funcionamiento se estructura y organiza en cuatro órganos principales: (47)

1) Asamblea General

La Asamblea General se integra por delegados debidamente designados -

(46) Lombra Pallares, Enrique; Cohen Noemí; B. Macotela, Catherine; et. al., Ob. Cit. Pág. 94.

(47) Ibidem. Págs. 97-101.

por los miembros afiliados. Cada miembro tiene derecho a designar cinco delegados. Los miembros que agrupan a más de un millón de asegurados tiene derecho a un delegado suplente por cada millón de asegurados que exceda del primero -- hasta un máximo de diez delegados; los delegados miembros asociados pueden participar en los trabajos con voto consultivo. La delegación de cada miembro afiliado tiene derecho a un voto por cada millón de asegurados por rama de seguridad social que administre; los miembros que administran dos o tres ramas de seguridad social tienen derecho a un número de votos igual al total de que disponen para cada rama, sin exceder de cinco votos por cada rama que administre. La Asamblea General está a cargo del Presidente de la asociación quien en nombre de la Mesa Directiva convoca, en principio a una reunión de la Asamblea -- General cada tres años. Sus funciones principales de este órgano son: aprobar los informes financieros, modificar los estatutos de la asociación y decidir -- en su caso, la disolución.

2) Consejo

Se compone con delegados titulares y suplentes designados por las instituciones miembros. Entre sus funciones destacan: velar por el cumplimiento -- de las decisiones de la Asamblea General, fijar el orden del día, el lugar y -- la fecha de las reuniones de la asamblea y las de carácter regional, así como establecer los reglamentos de éstas; elegir al presidente de la asociación, al tesorero y a 14 miembros de la Mesa Directiva; nombrar al secretario general y poner fin a sus funciones; propone al Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo a dos representantes de la asociación para el -- Comité de Expertos de la Seguridad Social de ésta.

3) Mesa Directiva

Se integra por el Presidente, Tesorero, Secretario General, nombrados por el Consejo. Sus principales funciones son: opinar ante el presidente de la asociación sobre cuestiones que éste le someta y que normalmente corresponden a éste último; adopta decisiones sobre aspectos administrativos y financieros;

establece el programa de reuniones publicaciones y otras actividades de la Asociación Internacional de Seguridad Social para cada uno de los tres años que corresponden al plan trienal preparado por el Consejo. La Mesa Directiva se reúne una vez al año como mínimo y además cada vez que la convoca el presidente, quien siempre la preside. Si el puesto de presidente queda vacante, la Mesa Directiva es convocada por el secretario general, con el fin de elegir un Presidente interino que asuma todas las funciones hasta la siguiente reunión estatutaria del Consejo.

4) Comisión de Control

La Comisión de Control la encabeza su presidente, examina la contabilidad de la Asociación al final de cada ejercicio financiero; aprueba la cuenta de ingresos y gastos realizados por el tesorero y prepara un informe acompañado de las observaciones y recomendaciones que la Comisión considere necesarias. El presidente de la comisión presenta el informe anual a la Mesa Directiva de la Asociación Internacional de Seguridad Social, a la que el Instituto Mexicano del Seguro social se afilió en 1948.

d) Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Este Organismo es considerado como el representante de los países latinoamericanos en materia de Seguridad Social, tomó su nombre de la propia asamblea estatutaria que le diera origen en la Primera Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile en 1942. Cuenta con una Asamblea General que es su órgano más importante; está integrada por los representantes de las instituciones miembros y se reúne cada tres años; adopta resoluciones que como otros organismos interinstitucionales, son instrumentar y ampliar la cooperación para el desarrollo de las instituciones de seguridad social en América, dentro de sus principios fundamentales se encuentran: -

"La libertad y la dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana. Para gozar plenamente de las libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer deben estar biológica y económicamente protegidos frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada y la aspiración de las naciones americanas es el mejoramiento constante del bienestar espiritual y material de los individuos y las familias". (48) Este Organismo ha logrado formar una conciencia interamericana colectiva y responsable del relevante papel de la seguridad social en la vida social y económica de los países de este Continente.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social cuenta con el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS) como órgano ejecutivo, el que tiene la responsabilidad de mantener la acción y en el que se centra toda actividad de fomento, armonización y cooperación.

e) Organización de las Naciones Unidas (ONU)

El propósito de las Naciones Unidas es la solución de los problemas sociales, económicas y culturales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, que a nivel mundial se generan continuamente; los organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas como la Organización Internacional del Trabajo, Asociación Internacional de Seguridad Social, Organización Mundial de la Salud, etc., sostienen una serie de principios planteados en sus respectivas constituciones y han desarrollado desde su creación hasta la fecha innumerables programas para combatir el hambre, las enfermedades, la seguridad social y resolver la problemática laboral; bajo el principio de igualdad soberana de todos sus miembros, quienes deberán cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de la Carta, que fue redactada por representantes de 50 países reunidos en San Francisco California, del 25 de abril al 26 de junio de 1945. Se firmó por los asistentes y la Organización de las Naciones Unidas quedó constituida oficialmente el 24 de octubre del mismo

(48) Fraga, Gabino; Bravo A. Ruiz, Víctor E.; Velasco Alva, Mo. Eugenia; Block Macotela, Catherine; et. al., Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983, 40 años de Historia, la. Ed., - Ed. IMSS., México 1983, Pág. 153.

año, al ser refrendada la Carta por las cinco potencias y por la mayoría de -- los Estados firmantes. (49)

f) Declaración Universal de los Derechos Humanos

En 1948 en París, se aprueba este importantísimo documento. Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han firmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, se han declarado resueltos a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro del concepto más amplio. Consagrando el derecho de las -- personas a la seguridad social en los siguientes artículos: (50)

Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 16.- Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, - tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en - cuando al matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

Párrafo 3º.- La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene dere-- cho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la - cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y cultura-- les, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia la salud y el bienestar, y en especial -

(49) Lomba Palleares, Enrique; Cohen, Nohemí; B. Macote Catherine, et. al., Ob. Cit. Pág. 75.

(50) Burgoa, Ignacio; Las Garantías Individuales, 17a. Ed., Ed. Porrúa, México 1983. Págs. 723-725.

la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

CAPITULO II
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS
PRESTACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

Se presentan los antecedentes histórico-jurídico-social de las prestaciones y de la seguridad social, apoyados en las instituciones de Grecia y Roma, continuando en la Edad Media, los antecedentes jurídicos de la Epoca Precolonial, la Nueva España, México Independiente, concluyendo con el Constituyente de 1917.

II.1 En la Antigüedad

El ser humano es un animal racional de carácter dinámico, por lo que siempre han existido contingencias sociales a las que ha enfrentado desde la antigüedad como son: los medios para su subsistencia, muerte, vejez, etc.

La finalidad que todo ser humano persigue es la felicidad, nadie actúa consiente y deliberadamente para ser infeliz; el hombre es naturalmente libre para forjarse sus propios fines vitales, así como para poner en práctica su inteligencia y darse los medios para realizarse. "Sin embargo, el hombre es un ser esencialmente sociable, o, como dijera Aristóteles, un zoon politikon, pues es imposible forjar siquiera su existencia fuera de la convivencia con sus semejantes. La vida social del ser humano es siempre un contacto con los demás individuos miembros de la sociedad, equivaliendo, por tanto, a relaciones de diversa índole, sucesivas y de reaparición interminable". (51) Para que la vida en común sea posible y pueda desarrollarse por un sendero de orden, es menester que exista el derecho para tutelar esas relaciones.

En la prehistoria la humanidad permanecía en los bosques tropicales o subtropicales, para poder continuar existiendo entre grandes fieras salvajes,

(51) Burgoa, Ignacio; Ob. Cit., Pág. 23.

vivían en los árboles; los frutos y las raíces servían de alimento. En una segunda etapa, comienza con la pesca como medio para alimentarse, el uso del fuego, la fabricación de rudimentarios instrumentos de piedra para su protección y la caza. En un tercer período, comienza con la invención del arco y la flecha; gracias a los cuales la carne llega a ser un alimento regular y el cazar una de las ocupaciones cotidianas. (52) El ser humano a través del tiempo acumuló una larga experiencia y el conocimiento simultáneo de diversas adversidades lo han hecho reflexionar sobre las diferentes formas de protección y subsistencia.

Su gigantesco esfuerzo por convertirse de vegetariano en carnívoro -- requirió de una cooperación mucho más grande y activa. El mundo externo, además de ofrecer pánico, presentaba ahora un constante desafío al cazador de emergencia. "El resultado fue un desplazamiento básico hacia la ayuda mutua, hacia el comportamiento y la combinación de recursos. Esto significa que el hombre primitivo empezó a moverse como única entidad, como banco de peces; la vida era demasiado compleja para eso". (53) El hombre satisface sus necesidades fundamentales socialmente por medio del trabajo, como resultado de las relaciones mutuas establecidas entre los miembros de un grupo humano, de ahí que, podamos señalar a la ayuda mutua, como el primer instrumento de las presiones sociales.

Cada individuo establecía relaciones personales con un pequeño grupo o tribu. Dentro de ese grupo podía satisfacer sus necesidades básicas de ayuda y coparticipación mutua. Si no lleváramos en nosotros mismos el fundamental impulso biológico de cooperar con nuestros semejantes, jamás habríamos sobrevivido como especie. "Sólo cuando las tribus se expandieron hasta convertirse en supertribus impersonales, fue cuando la vieja pauta de conducta se vio sometida a fuerte presión y empezó a derumbarse. Sólo entonces fue preciso imponer leyes y códigos de disciplina para rectificar el equilibrio". (54)

(52) Engels, F.; Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado, 4a. Ed., Ed. Progreso, -- Moscú 1979, Págs. 19-20

(53) Morris, Desmond; El Zoo Humano, 7a. Ed., Ed. Plaza & Janes, Barcelona 1970, Pág. 20.

(54) Morris, Desmond; Ob. Cit., Págs. 21-22.

Los sociólogos dicen, "que las más antiguas sociedades vivieron en la promiscuidad y que por este motivo el parentesco no podía determinarse más que por la línea materna, lo que da lugar al dominio exclusivo de la mujer sobre sus descendientes, produciéndose la ginecocracia. Posteriormente el matriarcado va declinando paulatinamente y va surgiendo el patriarcado, lo que acontece en un estado más avanzado de civilización, cuando se pudo inferir que la causa del nacimiento fue un acto que se efectuó meses atrás, entonces el parentesco ya pudo ser regulado por la vía paterna". (55)

En esta segunda etapa de carácter individual llamada patriarcado, - - existe la ayuda mutua, pero como una responsabilidad de tipo solidario, pues - la filiación legítima produce los siguientes efectos: da lugar a la agnación o parentesco civil; crea una obligación recíproca de darse alimentos y para el - hijo comprende además el beneficio de la educación; el infante debe respeto a sus ascendientes; el padre comunica a sus hijos su calidad de ciudadanos y su condición social. (56) Es aquí donde el hombre constituye grupos en los que - comienza a crear conciencia de solidaridad.

a) Grecia y Roma

El principio de la familia antigua no radica en la generación exclusi vamente. Lo demuestra el hecho de que la hermana no es en la familia lo que el hermano, el padre puede amar a la hija, pero no legarle sus bienes; el hijo -- emancipado o la hija casada cesan completamente de ella; tampoco consiste en - el efecto natural, pues el derecho griego y el romano no tienen en cuenta ese sentimiento. Puede existir en el fondo de los corazones, pero nada en el dere- cho; lo que unía a los miembros de una familia era algo más poderoso que el na cimiento, que la fuerza física, como dice Coulanges: "es la religión del hogar y de los antepasados. Por ella la familia forma un cuerpo en esta vida y en la otra. La familia antigua es una asociación religiosa todavía más que una aso- ciación natural". (57) La religión no residía en los templos sino en la casa;

(55) Bravo Valdez, Beatriz; Bravo González, Agustín; Primer Curso de Derecho Romano, 3a. Ed., Ed. Pax-México, México 1978, Pág. 120.

(56) Bravo Valdez, Beatriz; Bravo González, Agustín; Ob. Cit. Pág. 124.

(57) De Coulanges, Fustel; La Ciudad Antigua, Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma, Sepan Cuantos Núm. 181, 4a. Ed., Ed. Porrúa, México 1980, Págs. 25-26.

cada cual tenía su dios; cada dios sólo protegía a una familia; cada familia tenía sus ceremonias propias, fiestas particulares, fórmulas de orar y sus himnos. "El padre, dándole la vida al hijo, le daba al mismo tiempo su creencia, su culto, el derecho de alimentar el hogar, de ofrecer la comida fúnebre, de pronunciar las fórmulas de oración". (58) La interrupción del culto hacía decaer a los muertos, destruía la protección y felicidad de la familia.

Probablemente, la primera institución que se estableció por la religión doméstica fue el matrimonio, la religión del hogar se transmitía entre los antepasados de varón en varón, pero ésta no pertenecía exclusivamente al hombre, la mujer soltera participaba o asistía a los actos religiosos de su padre, casada a los de su marido, la mujer que se casa, abandona el hogar paterno para invocar en adelante el hogar de su esposo, cambia de religión; abandona el dios de su infancia para someterse al imperio de un dios que desconoce, practica otros ritos y pronuncia otras oraciones. El matrimonio es un acto grave para la mujer joven y no menos para el esposo, esta religión exige que se haya nacido y crecido en el hogar para tener derecho a éste, pues se va a introducir a una extraña; con ella hará las ceremonias misteriosas de su culto, le revelará los ritos y fórmulas que son patrimonio de su familia. "Gracias a la religión doméstica, la familia era un pequeño cuerpo organizado, una pequeña sociedad con su jefe y su gobierno. Nada, en nuestra sociedad moderna, puede darnos una idea de esa autoridad paterna". (59)

He ahí, pues, encontradas y sancionadas las primeras leyes de la moral doméstica, independiente del sentimiento natural. Es una religión imperiosa que dice al hombre y a la mujer que están unidos para siempre, y que de esa unión se derivan deberes rigurosos cuyo olvido implicaría consecuencias gravísimas en esta vida y en la otra. De ahí procede el carácter serio y sagrado de la unión conyugal entre los antiguos. Por ello, "la ley encargada en Atenas al primer magistrado de la ciudad que velase para que ninguna familia se extinguiese". (60) Es decir, que el matrimonio y la religión constituyeron un principio y una consigna fundamental entre los antiguos para solidarizarse.

(58) De Coulanges, Fustel; Ob. Cit. Pág. 24.

(59) Ibidem. Pág. 61

(60) Ibidem. Pág. 67

Según la historia, tanto la "GENS" griega como la romana, se mantenían compactas en razón a diversos principios importantes como la religión, la sepultura común, el derecho hereditario recíproco; destacando como un antecedente de las prestaciones sociales, la obligación recíproca de prestarse ayuda, socorro y asistencia mutuamente en casos de fuerza. (61)

Con el surgimiento de esclavismo, "por excepción, había algunos esclavos más favorecidos; eran los servipublici, esclavos del pueblo romano, - esclavos del pueblo romano, que podían ser propietarios y disponer por testamento de la mitad de sus bienes". (62) Estas medidas de protección hacia el esclavo tienen un carácter pecuniario. Posteriormente, en algunas sociedades antiguas encontramos antecedentes de las prestaciones y seguridad social, hebreos, egipcios y chinos, donde conocieron las mutualidades del socorro; - que tenían por finalidad reparar las pérdidas del ganado e inclusive atender riesgos personales. Retornando a Grecia, en ella conocieron a las instituciones "ERÁROI", que tenían la finalidad de socorrer al necesitado en forma de - asistencia mutua, mediante ellas los ricos ayudaban a los desvalidos. (63)

Por otra parte, en la antigua Roma, se conocieron ideas relativas a la previsión social, que se concretaron por los legionarios romanos, estos tenían como costumbre depositar la mitad de regalos en dinero que se les hacía; la finalidad de este depósito consistía, en que cuando éstos se vieran en un estado de necesidad, invalidez o vejez, pudieran servirse de ese dinero al presentarse estas contingencias. Después el Derecho Romano reconoció capacidad jurídica no sólo a las personas físicas, sino también a las Corporaciones o Asociaciones, a las que los juristas modernos llaman personas jurídicas colectivas:

El concepto de persona jurídica aparece, por primera vez, en relación con las comunidades que forman parte del imperio, en una época anterior al 212 de C. Cuando las comunidades incorporadas -municipia- dejaron de ser

(61) Engels, F.; Ob. Cit. Pág. 98 y 121

(62) Ventura Silva, Sabino; Derecho Romano, 5a. Ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1900. Pág. 65

(63) Alquicira López, Anado; Apuntes de la Catedra de Derecho de la Seguridad Social, 1983.

civitates al perder la soberanía y se convierten en oppida. Desde entonces los municipia se rigen, en su esfera patrimonial, por el Derecho Privado; y es a partir de ahí cuando ya se pueden llamar, con toda corrección, personas jurídicas colectivas. Como consecuencia de lo anterior, posteriormente se reconoció capacidad patrimonial, en derecho privado a los demás cuerpos colectivos. (64)

Las Corporaciones Privadas y Voluntarias.- Colegios Sacerdotales. - - "Existieron en Roma desde tiempos muy antiguos. Ya las XII Tablas señalaban un tope a su autonomía estatutaria: *dum ne quid ex-publica lege corrumpant*. - - Siempre fueron numerosas y de fines varios: colegios sacerdotales, asociaciones para funerales y sepultura, gremios de distintos oficios, agrupaciones de empleados asalariados del Estado -apparitores, viatores, escribae-, cofradías para determinados cultos (sodalicias o sodalitates, que se reunían en banquetes comunes); asociaciones para explotaciones mineras o concesionarias del cobro de impuestos (societates aurifodinarum, argentifodinarum, salinarum, publicanorum)". (65)

Durante la época del Imperio los artesanos romanos se organizaban mediante instituciones llamadas "COLLEGIA FRUMENTICIAS" y "COLLEGIA TENORUM". Este tipo de organizaciones de los artesanos romanos, funcionaban por cuotas -periódicas, consistentes en cantidades de dinero para ayudar a los deudos de los demás asociados en los gastos de funerales y sepultura. (66) Es de resaltar, que durante esta época surgió el cristianismo, en donde se empiezan a dar los actos de piedad y caridad entre la sociedad antigua.

Se designan corporaciones o asociaciones a aquellas personas colectivas que resultan de la agrupación, necesaria o voluntaria, de individuos que se mantienen unidos por la comunidad de los fines a perseguir; fue el único -- tipo de personalidad colectiva conocida por los romanos. Para su organización y constitución de estas personas jurídicas, se requiere que por lo menos se -- reunan tres individuos para formarlas, aunque una vez constituidas puedan con-

(64) Ventura Silva, Sabino; Ob. Cit. Págs. 131-132.

(65) Ibidem. Pág. 133.

(66) Mantilla Molina, Roberto; Derecho Mercantil, 3a. Ed., Ed. Porrúa, México 1956. Pág. 5.

tinuar con una sola; y desde luego, se necesitan también un fin lícito y unos estatutos (Lex collegii). En la organización se marca una cierta analogía con la de las corporaciones públicas. Las asociaciones funcionan ad exemplum rei publicae. El conjunto de asociados constituyen el populus collegii; distinguiéndose, además, los cargos directivos: un consejo de administración (ordo collegii) y la masa de miembros plebs collegii; una caja común (arca communis) y la corporación actúa jurídicamente por medio de representantes: actores, -- syndici. (67)

Por otra parte, mientras que las corporaciones o asociaciones se formaron por declaración plurilateral de voluntad de las personas físicas; paralelamente también surgieron las "FUNDACIONES", que se originaron en un acto jurídico unilateral de voluntad, basado en la voluntad del fundador, esto es, la personificación de un patrimonio destinado a un fin por voluntad del que las instituyó. Estas fundaciones fueron instituciones civiles o eclesiásticas por lo general, con una finalidad de utilidad pública, de beneficencia. Durante el imperio (31 A.C. al 510 D.C.), nacieron en Italia las fundaciones de alimentos, creadas para socorrer a los niños pobres, estando organizadas como establecimientos públicos, con autonomía patrimonial. (68) Es menester aclarar, que el Derecho clásico no las reconoció (27 A.C. al 284 D.C.); correspondiente a la república universal romana, que va de los últimos años del siglo I A.C. hasta fines del siglo III D.C. Pues, fueron reconocidos hasta el período posclásico del derecho romano; correspondiente al Imperio absoluto, y parte de los últimos años del siglo III hasta el siglo IV D.C. (284) a la muerte de Justiniano (565 D.C.). Ello, sin embargo, no quiere decir que los romanos de la época clásica no sintieran la necesidad de llenar los fines diversos -- que se cumplieron con la fundación, el patrimonio al fin deseado como fue la cura de enfermos; lo atribuían por actos intervivos o mortis causa, donando o legando a una persona existente, considerando el cumplimiento del fin como -- una carga impuesta al patrimonio adjudicado; consiguiendo su finalidad sin -- crear una persona más. (69)

(67) Ventura Silva, Sabino; Ob. Cit. Pág. 133.

(68) Bravo Valdes, Beatriz; Bravo González, Agustín; Ob. Cit. Pág. 97.

(69) Ventura Silva, Sabino; Ob. Cit. Pág. 134.

Poco a poco se fue acusando la tendencia a mirar a las personas que recibían el patrimonio, es decir, a la Iglesia o al obispo, quienes fueron las administradoras o vigilantes, más que como titulares del mismo. "Esta tendencia alcanzó su punto culminante en la época del derecho cristiano respecto a los casos de bienes destinados a fines de caridad y piedad piae causae-, como orphanotrofia -orfanatos-, brephotrofia -hospicios-, ptoctrofia -asilos de ancianos-, gerontocomia -asilos de ancianos-, xenodochia -hospedería para viandantes". (70)

11.2 En la Edad Media

En la Edad Media, múltiples fueron las instituciones establecidas, fundamentalmente inspiradas en la caridad cristiana y fomentadas por la Iglesia católica, dentro del más revolucionario ánimo fraterno, de igualdad proyectada no sólo en un medio local, sino atravesando y borrando indebidas fronteras políticas e injustas barreras humanas en un verdadero espíritu de solidaridad, a través de la organización de pequeñas organizaciones religiosas, conmovidas ante la miseria y el dolor terrenales. Provocando que en los siglos siguientes, el hombre luchara por la conquista de la igualdad, la libertad y los derechos inalienables a su dignidad de persona, en el orden político, por la independencia y soberanía de los Estados que les permitiera decidir su vida y destino, sin interferencias extrañas. El aliento de conquista y de aventura se adueñan de los hombres, contra las estériles teorías totalitarias.

Cabe destacar, que durante esta época se desconoció el concepto "prescripciones sociales", lo que realmente se manifestó un espíritu de previsión social. "Tal era la situación que guardaba el individuo a título de gobernado frente al Estado y a los detentadores del poder público. Como corriente moral y humanitaria, a principios de la Edad Media y al finalizar la época antigua, el Cristianismo pretendió suavizar las ásperas condiciones de la desigualdad que prevalecían en el mundo pagano. Declaraba que los hombres eran iguales, al menos ante Dios; que todos estaban regidos por una ley universal basada en los

(70) *Ibidem*. Pág. 134.

principios de amor, piedad y caridad". (71) El latifundismo grabó tan profundamente su sello en esta sociedad que sus huellas no desaparecieron en muchos -- países hasta la primera mitad del siglo XIX. De ahí que históricamente la caridad por el fenómeno social de la indigencia es la base para sustentar ésta en la ideología cristiana, en la ayuda mutua al necesitado. Como dice F. Nefter, el acto de caridad es como una expresión propia de amor al prójimo; es un acto consentido de sacrificio por parte de quienes se consagran en ella, y su eficacia se limita a personas que viven una situación precaria o un estado de necesidad. (72)

Durante los siglos V-VI, así como en el transcurso de la Edad Media. La caridad era practicada por los mejores, como una virtud cristiana; la Iglesia se hizo cargo de los pobres y desvalidos, fundando establecimientos de beneficencia y erigiéndose en la única consoladora de los males que afligían a la humanidad. Cuando las ciudades libres de la Edad Media fueron desarrollándose, cuando los intereses económicos de las mismas fueron adquiriendo importancia, los ciudadanos supieron imponerse a la autoridad del señor feudal, exigieron salvoconductos, cartas de seguridad, etc., en general el reconocimiento de ciertos derechos que integran una legislación especial (derecho cartulario). Se creó en esta forma, durante este tercer período medieval, o sea, el municipal, un régimen de legalidad que limitaba y sometía la autoridad del señor feudal en beneficio de los habitantes de las ciudades. (73)

El espíritu de previsión en esta época se manifiesta en las "gildas" del siglo IX, que fueron asociaciones que entre otras finalidades perseguían la mutua asistencia, en los casos de enfermedad, incendio o por viaje; en las cofradías o hermandades, instituciones de carácter eminentemente católico, y cuya finalidad principal era de atender los casos de vejez, enfermedad, invalidez, entierro, dotes de doncellas. (74) Por lo anterior, es preciso resaltar que quizá sean las mutualidades propias de los gremios, *scholae*, gildas y cofradías medievales las que por su funcionamiento guardan más parecido con los

(71) Burgoa, Ignacio; Ob. Cit. Pág. 73.

(72) Nefter, F., La Seguridad Social y sus Principios, Colección, Salud y Seguridad Social, 1a. Ed., Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1982, Pág. 9.

(73) Burgoa, Ignacio; Ob. Cit. Pág. 73.

(74) Arce Cano, Gustavo; Ob. Cit. Pág. 40.

seguros sociales de la actualidad. En ellas se atendía por cooperación de -- cada uno de los miembros al afiliado que lo necesitaba. Esta fue la técnica de aseguramiento que adoptaron los primeros sindicatos obreros en los inicios del siglo XIX. Las otras formas de asistencia pública, como hospitales, albergues, hospicios y casas de recogimiento, instaladas principalmente por la iniciativa eclesíástica o gubernamental, únicamente poseían una función sanitaria.

La mayor parte de los modernos historiadores consideran con justa razón que la libre asociación proporciona una solución más verosímil al problema del feudalismo; en efecto, se ve que los trabajadores urbanos constituyeron -- desde fines del siglo XI cofradías (fraternitates, caritates) en las cuales se reunían las diversas profesiones, adoptando el modelo de las corporaciones mer^u cantiles y de las asociaciones religiosas formadas alrededor de las iglesias -- y de los monasterios. Las primeras agrupaciones de artesanos se distinguieron en efecto, por sus tendencias piadosas; pero deben de haber correspondido al -- mismo tiempo a la necesidad de protección económica. En todas partes, los rasgos fundamentales de dicha organización es la misma; en ella se manifiesta el espíritu de previsión social, el vigor de un proteccionismo social, económico y político. Son tan extensas las aspiraciones de los gremios, que desde la pri^u mera mitad del siglo XIII reclama el derecho de administrarse por sí sólo e -- intervenir en el gobierno al lado de los ricos. Sus tentativas parecen tan temibles, que en Rouen, en 1189, se prohibieron las cofradías de artesanos, otro tanto se hizo en la mayoría de las villas flamencas y en Tournai en 1280; Bruselas en 1290, etc. Sin embargo, la resistencia no logró abatirlas; siendo durante el transcurso del siglo XIV cuando consiguieron obtener, aunque no en to^u das partes, ciertos derechos políticos. (75)

Estas organizaciones fueron creadas en los países europeos, en España se constituyeron las cofradías gremiales que transformadas más tarde en Montepios, desarrollaron funciones de previsión social, como eran los donativos en casos de fallecimiento y ayuda en los de enfermedad y entierro.

(75) Pirenne, Henri; *Historia Económica y Social de la Edad Media*, 1a. Ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1983, Págs. 131-135.

Los representantes de los municipios en 1020, se reunieron en León -- España para formular una ley aprobada por Alfonso V, conocida con el nombre de Fuero de León, es uno de los documentos más importantes de la Edad Media; garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese reino. Estas legislaciones consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos, ni de acuerdo con la ley general que no amparaba, dentro de sus especiales necesidades, a cada población. La soberanía recaía en la Asamblea de vecinos o consejo abierto: "Esos Consejos o Municipios gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de pontazgos, portazgos y barcajes con que era gravado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban las pretensiones de los nobles y aun ponían a raya las demasías de los reyes;...constituyendo cada municipio una patria, contribuyeron eficazmente a la liberación de la patria común". (76) Estas Ordenanzas las ejecutaban los jurados o fieles, aplicándolas sobre viveres, pesas y medidas.

Entre los años 1180-1192 se creó un verdadero poder nacional bajo el reinado de Alfonso VIII, quien impulsó la vida de los municipios; admitió a las ciudades en las Cortes de Castilla en 1188; otorgó fueros comunales a la Cuenca, Santander, Palermo, entre otros pueblos. "De ésta manera, los municipios Castellanos cobraron extraordinaria fuerza y cuando los nobles reclamaron a Alfonso VIII, que sancionara los derechos de la nobleza, el rey, apoyado por los municipios, no tuvo temor en reconocerlos, compilándose lo que se llamó el Fuero Viejo de Castilla, que no alteró las franquicias municipales". (77) Estos municipios españoles ejercieron gran influencia en la organización civil y política de la vida social, logrando igualdad en los ciudadanos a semejanza de los municipios ingleses.

El sociólogo español Juan Luis Vives fue el primero que entró al terreno de la previsión social, en pugna con teólogos de la época que defendían

(76) Ochoa Campos, Moises; La Reforma Municipal, 4a. Ed., Ed. Porrúa, México 1966, Pág. 81.

(77) Ochoa Campos, Moises; Ob. Cit. Pág. 83.

el derecho a la libre mendicidad. Su obra. "El Opúsculo del Socorro de los - - Pobres", publicada en latín en 1526; con ella es calificado como el primer sociólogo europeo en reclamar el derecho a la asistencia en favor de los pobres e inválidos por parte del Estado. Vives ejerció gran influencia en los teólogos y sociólogos que le sucedieron tanto en España como en el resto de Europa. Seguirían el trabajo Juan de Miranda, Cristóbal Pérez de Herrera entre otros sociólogos discutieron y opinaron durante el siglo XVI, respecto de las disposiciones reales sobre la mendicidad y la posición de que el Estado debería proporcionar asistencia social a los desválidos. "Se presionaba para que el Estado protegiera y defendiera a las clases populares, frente a los excesos de los poderosos. Esta sería la manifestación más destacada de la Contrarreforma, en materia social, que dejaría delineado doctrinalmente y con fuertes trazos el - concepto moderno de justicia social, La previsión iría hasta entonces al margen de toda doctrina y aún el poder público no había aceptado su responsabilidad en la materia. La previsión social se mantenía como algo espontáneo y clandestino que no interesaba a los reyes, por estimar que con la regulación de la mendicidad sucumplía con las obligaciones del Estado". (78)

Retornando al municipio medieval, anteriormente quedó comentado que - surgió entre los siglos X-XI, cuando surgen los oficios y los principios mutualistas. "Pero será a partir del siglo XI cuando se obtengan datos precisos y - exactos, y la documentación que atestigua la existencia de la cofradía de carácter general, aún sin las separaciones gremiales o profesionales que tendría más tarde. Aquí aparece plenamente desarrollada la cofradía de tipo religioso-benéfico, que reúne y aglutina, bajo el patrocinio de un santo, grupo de poblalión que voluntariamente, ya sea a través de sus gremios o de sus profesiones, establecen cofradías de asistencia para los casos de muerte". (79) Con el correr de los siglos el régimen corporativo llegó a tomar un carácter más técnico, fijando cuotas periódicas y regulares que permitió formar reservas para cubrir gastos de enfermedad o entierro, superándose más entrado el siglo XVI, -- llegando a sostener y construir sus propios hospitales; a tal extremo llegó --

(78) Lamas, Adolfo; Seguridad Social en la Nueva España, 1a. Ed., Ed. Instituto de Investigación Jurídica, UNAM., México 1964, Pág. 20-21

(79) Lamas, Adolfo; Ob. Cít. Págs. 126-129.

que durante los siglos XVI-XVII, tomó forma de hermandad de socorros con una finalidad benéfico-religiosa francamente declarada, proscribiendo la asociación con los gremios.

Esto no fue suficiente, la población mecilenta, andrajosa, anémica y casi agonizante, carente de los más elementales satisfactores en todas sus formas y manifestaciones siguieron existiendo. Esta sociedad suplicante puede explicar y justificar mejor que nunca, la Revolución Francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

La Revolución Francesa de 1789, logró la libertad, la igualdad, la fraternidad, el derecho a la asistencia contra la opresión y la exaltación a los derechos del hombre en el orden individual, pero ahora era indispensable toda una acción organizada que pudiera hacer frente a los tremendos fantasmas de la necesidad, sobre todo, respecto de la liberación de la miseria, enfermedades y la muerte misma, amparándole en los riesgos a que con motivo del trabajo y de su vida estaba expuesto con su familia; exigiendo ahora sí, una verdadera gama de prestaciones y seguridad social. (80) Lleva a la práctica la famosa teoría del Contrato Social de Rousseau; surge un nuevo instrumento social llamado "Asistencia Social", como una acción pública a cargo del Estado, que rompe con el régimen corporativo.

El resultado de ésta revolución se dió en el mismo año, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que contenía un principio individualista, porque consideraba al individuo como objeto esencial y único de protección del Estado y de sus instituciones jurídicas. Al surgir en 1789, la Asistencia Social a cargo del Estado se observan las siguientes características: (81)

- a) Es de carácter preventivo, tiende a cuidar los estados de necesidad, no tiene un carácter paliativo o de beneficencia.

(80) González Díaz Lombardo, Francisco; El Derecho de la Asistencia y el Bienestar Social, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIX, Núm. 74, abril-junio 1969, 1a. Ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México 1969, Págs. 221-222.

(81) Alquírcira López, Arado; Apuntes de la Cátedra de Derecho de la Seguridad Social, 1983.

- b) Se ejerce por medio de socorros cerrados y prestaciones en especie, más que en entrega de sumas de dinero como en la caridad; el Estado organiza sus instituciones como orfanatos, asilos, hospitales, albergues, casas de cuna y centros de maternidad;
- c) Su funcionamiento es únicamente con presupuesto del Estado, sin contribución directa del particular; finalmente, se otorgan a aquellos individuos carentes de los medios económicos o que se encuentren en estado de indigencia y que sea aprobado por el Estado.

Como curiosa paradoja, el hombre, lleno de derechos, quizá nunca con tantas libertades e igualdades como jamás hubiera soñado, se encuentra muerto de hambre y lo que es peor todavía, aislado, incapaz de poderse oponer a nuevas fuerzas de un nuevo mundo que va a reclamar salud, bienestar social y justicia social, a fin de dar no solamente los derechos que a su dignidad corresponden como hombre, sino también el bienestar material y espiritual, tanto para el como para los suyos, trasponiendo fronteras en un afán de resolver y erradicar, ahora sí para siempre esos grandes males que han azotado y afligido a la humanidad. Este nuevo movimiento se ha de llamar la Revolución Industrial, a la --cual habría de sumarse la revolución agraria, social. Es decir, que junto a la revolución política, siguieron una económica, cultural y social, que trascendieron a otros ordenes.

II.3 En la Nueva España.

Es oportuno antes de iniciar el análisis de las instituciones de seguridad social que otorgaron las prestaciones sociales en la Nueva España, a manera de introducción destacaremos algunos aspectos importantes de la medicina y la asistencia en la época pre-colonial.

Siendo un pueblo guerrero, los aztecas tuvieron buen cuidado de llevar

a cabo prácticas de medicina, cirugía y hospitalarias de acuerdo con sus necesidades, con objeto de atender a la salud. Diversos Códices y relaciones - - hablan de la forma en como pronosticaban las enfermedades, como el famoso Códice Maglivechiano, que se encuentra en el Museo Nacional de Antropología e Historia de México. Primitivas chozas sirvieron de hospitales militares, aplicándoles bizmas y cataplasmas, haciéndoles beber infusiones y cocimientos, sometiendo a las heridas infectadas a diversos procedimientos. A los curanderos se les llamó tlamatepatóctli y a los cirujanos toxotlaticitli, que acompañaban al ejército, aún cuando los había que se dedicaban a ejercer por separado la medicina. Es de señalarse que fueron importantes los descubrimientos que ya desde entonces habían hecho de las virtudes de muchas plantas y flores para las - - diversas afecciones y males. Los cirujanos conocieron la sutura, escarificación y la trepanación craneana, habiéndose observado importantes trabajos odontológicos. Asimismo utilizaron el temazcal o hopocausto, que es un baño que se empleó para diversas enfermedades, particularmente febriles, para las mujeres después del parto y para los mordidos o picados por animales ponzoñosos. (82)

También en aquel tiempo, la manera de curarse de los habitantes era a base de creencias mágicas, sucesos sobrenaturales, la flora, la fauna e invocando a los muertos a través de sacerdotes y guerreros. Sin embargo, a este tipo de cura basada en la observación y comportamiento de la naturaleza se antepone el mandato del gobernante que consideraba un deber del Estado, mirar por los ancianos e impedidos. Moctezuma con esa idea construyó en Cuahuacán un hospital y un hospicio ordenando que se les diera servicio o atendiera como a gente estimada y digna de todo servicio. Los tributos del pueblo al gobernante, - - servían entre otros destinos, para tomar medidas que protegieran al pueblo en los momentos de carestía y escasez de alimentos, así resaltan los almacenes -- que el Estado mandó construir, denominados Petlalcalli o Petlalcalco en los -- que se guardaban las cosechas, y los productos de la recaudación fiscal que en un momento constituirían fondos de beneficios para la comunidad.

(82) González Díaz Lombardo, Francisco; El Derecho de la Asistencia y el Bienestar Social, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIX, Núm. 74. Ob. Cit. Pág. 224.

La llegada de los españoles en 1519, trajo como consigo calamidades y enfermedades desconocidas que se multiplicaron entre los pobladores indígenas, pues los conquistadores venían infectados de viruela, que se propagó en los lugares que forman actualmente los estados de Quintana Roo, Yucatán y Tlaxcala principalmente. Aparte de esta enfermedad, se dió el tifo, la influenza, el sa rampión, la fiebre amarilla y el paludismo, que disminuyó a la población indígena. Sin embargo, apesar de que durante la Epoca Colonial se desconocieron los términos seguridad social y prestaciones sociales, es evidente que existieron sistemas asistenciales, mismos que constituyen antecedente de la Seguridad Social y de las Prestaciones Sociales.

En Nueva España destacan, entre los sistemas asistenciales, las cajas de comunidades indígenas, de origen netamente prehispánico y las cofradías, -- que organizan socialmente los gremios de trabajadores artesanales e industriales. Podemos decir que la asistencia y previsión en la colonia se sustentó en estas dos instituciones, pilares que se fortalecieron en la medida en que la esclavitud, el rescate y la encomienda fueron perdiendo fuerza. La incomprensión racial y la confusión peninsular con que ambas tuvieron que debatirse, las jerarquiza y aumenta su trascendencia e importancia.

a) Cajas de Comunidades Indígenas

Como antecedentes principal de la seguridad social en la Epoca Colonial figuran las Cajas de Comunidades Indígenas, únicos instrumentos de los mexicas que se procuraron, las cuales eran fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, atención médica gratuita, la mencionada protección para ancianos y desamparados -- al fomento agrícola con la concesión de créditos, primitivos aún, pero inuidos de un amplio sentido de prestaciones que contiene la seguridad social. Las Cajas de Comunidades Indígenas también fueron conocidas como "Cajas de Censo", -- es con seguridad la institución más auténticamente mexicana y la que sin duda,

entre todas las instituciones de previsión en la Colonia, despierta las mayores simpatías, al representar una solución económica para la población mexicana, oprimida por la diferencia racial que el medioevo arrastró a estas tierras. El hecho de que las cajas de comunidades fueran conocidas como cajas de censo, se debió a las operaciones de préstamo que efectuaban ya que entonces se usaba el vocablo "censo" en sustitución de préstamo, alternando con el mutuo. (83)

En las cajas de comunidad entraban todos los bienes que el cuerpo de indios de cada pueblo tuvieren, para que de allí se gastara lo preciso en beneficio común de todos o en lo que se dirigiera al descanso y alivio de los indios y se convirtiera en su provecho y utilidad. También se prohibió que se -- destinaran fondos de comunidades, para gastos llamados públicos tales como -- guardas, edificios públicos, ayuda de costas o cualesquiera otros. Aquí se pretendió reducir aún más el campo de estas cajas, circunscribiendo sus prestaciones a lo que se consideraba más directamente necesario para las comunidades, y eliminando los servicios públicos propiamente dichos. Las disposiciones iban acompañadas de reiteradas y enérgicas prevenciones para los posibles infractores, persiguiendo con esto el fiel cumplimiento de las mismas. No obstante, -- las prevenciones fueron muy frecuentes en el curso de la vida de estas instituciones, debido a que los mismos gobernadores y oficiales reales las burlaban -- so pretexto de hacer frente a las necesidades de la hacienda pública. (84)

b) Los Gremios y Cofradías

Continuando con una tradición mediterránea y española, en la Nueva España se formaron cuerpos privilegiados de artesanos llamados gremios, dedicados a la producción de objetos preciosos y de fines varios, talabarteros, panaderos, batihojas, sederos, regulados por disposiciones que elaboraban y supervisaban minuciosamente los cabildos; fueron organizaciones cerradas e inflexibles, sus rígidas ordenanzas los sometía a una ferrea gerarquía, maestros, oficiales y aprendices, con sus prohibiciones para que nadie practicara un oficio

(83) Lamas, Adolfo; *Ib. Cit.* 59-60.

(84) *Ibidem.* Págs. 61-62.

sin estar agremiado.

Por otra parte, los gremios constituyeron verdaderos monopolios de -- producción en beneficios de los maestros propietarios de los talleres artesanos, quienes disfrutaron de numerosos privilegios por parte de las autoridades civiles. Esto provocó un atraso en el mejoramiento de la técnica de las herramientas de trabajo y al mismo tiempo la práctica de un verdadero racismo. "El acceso a la maestría constituyó un verdadero y odioso privilegio, reservado tan sólo a los que demostraban su limpieza de sangre y ser cristianos viejos. En las ordenanzas de maestros de escuela, se establecía: que el que ha de ser -- maestro no sea negro, ni mulato ni indio, sino español, cristiano viejo de vida y costumbres. en las del gremio de batihojas (artesanos que a golpes de mazo labraban oro y plata, reduciéndolos a láminas), se decía: que no se pueda examinar ni examine del dicho oficio ningún mestizo, negro y mulato, los cuales puedan trabajar por obreros en casa de maestro examinado; pero no puedan ser examinados ni tener tienda pública". (85)

Bajo la protección del gremio, los artesanos estaban agrupados por religión, en cofradías, por la ley, en gremios. Las cofradías eran las sociedades espontáneas que la fe mantenía unidas por el culto; los gremios, las clasificaciones de oficios que las leyes establecían para reglamentar la producción y los impuestos respectivos. Cada oficio tenía su cofradía; cada cofradía su Santo Patrono. Cada cofrade contribuía por medio de cuotas periódicas y extraordinarias en algunos casos, lo que permitía sufragar los gastos de mantenimiento de los servicios prestados y en algunos casos las cofradías llegaron a recibir donativos o legados, como el legado que hizo Hernán Cortés al hospital de Jesús Nazareno, o como se llamó desde sus comienzos, de Nuestra Señora en 1547. Después de la organización de este hospital por Cortés, se crearon muchos -- otros y algunos de estos hospitales se organizaron exclusivamente para la atención de los mexicanos y muchos de ellos aún subsisten, ahora en manos oficiales. (86)

(85) Cue Cánovas, Agustín; Historia Social y Económica de México (1521-1854), 3a. Ed., Ed. Trillas México 1905, Págs. 86-87.

(86) Lamas, Adolfo; Ob. Cit. Págs. 139-141.

Los beneficios proporcionados por las cofradías a sus miembros fueron de diferentes formas de asistencia y provisión social, consistentes en construcción y mantenimiento de hospitales para la asistencia médica, ayuda económica para casos de enfermedad, ayuda técnica y comercial el negocio, ayuda económica en casos de fallecimiento de algún miembro de la familia, ayuda en determinadas necesidades temporales o calamidades pasajeras. Los beneficiarios de estas instituciones fueron los miembros de la cofradía, continuando en su orden los familiares que dependían del cofrade. Como ya se ha mencionado en los puntos anteriores, la cofradía se organizó en la Nueva España ante la necesidad que veía la iglesia de crear instituciones de asistencia y provisión. La iglesia, en todos los casos mantenía, manejaba y regulaba el funcionamiento de la cofradía, guiándose más por las necesidades que su mismo espíritu cristiano le señala, - que por ordenanzas específicas. Esto no fue suficiente, pues desgraciadamente el gremio y el oficio del que también formó parte la cofradía, infiltraron problemas propios del gremio, contraponiéndose celos e intereses al espíritu de asistencia y caridad que privaba en la cofradía.

c) Antecedentes Jurídicos

Las leyes dictadas durante los tres siglos para la Nueva España, se singularizaron por ciertas características que es necesario mencionar.

En primer lugar, no obedecieron a un plan previo, por medio de sus ministros y del Consejo de Indias, más tarde la Secretaría del Despacho de Indias, los monarcas españoles fueron dictando las llamadas Leyes de indias, según las necesidades que se iban presentando. Es Segundo lugar, las leyes expedidas fueron principalmente de carácter administrativo y reglamentario, con el propósito de organizar el gobierno colonial; muchas leyes se caracterizaron por su espíritu casuístico, es decir, particular y no general. En tercer lugar, muchas de las leyes expedidas se obedecían, pero no se cumplían, en general se consagró el principio de que cuando se daba una ley sin completo conocimiento de --

causa o con error fundamental, podía no cumplirse; esto se observó particularmente respecto a las leyes dirigidas a proteger a la población indígena, como resultado del choque de ambiciones e intereses, del espíritu individualista y rebelde de muchos españoles. En otro orden, las leyes de Indias adolecieron en lo general de graves defectos técnicos, no fueron redactadas con precisión y de modo imperativo, es decir, aconsejaban en lugar de mandar. (87)

Es importante destacar que, en la legislación indiana se consagraron con bastante frecuencia, preceptos sobre jornadas, derechos de los trabajadores, que hasta la fecha muy recientemente han venido a figurar en códigos de diversos países, entre ellos el nuestro. Pero su inobservancia los hizo nugatorios e ineficaces, pues como es verdad, de dichas leyes las buenas no se cumplieron, ya que si buenas fueron algunas de ellas, pésimas fueron muchas -- otras, como las que privaron de sus derechos civiles a los indígenas y negros, entre ellas, las ordenanzas de los gremios de maestros de escuela y los batihojas a quienes nos referimos anteriormente.

Los antecedentes jurídicos de la seguridad social se establecen en las Leyes de Burgos, redactadas en 1512, para proteger a los nativos de la Nueva España, iniciativa a cargo del Padre Montesinos, que contenía entre otros principios: dos períodos de trabajo al año con duración de cinco meses, y entre cada período 30 días de permiso al indio para que en este lapso cuidara de sus propios bienes. A las minas se enviarían un tercio de indios, que estaban al cuidado de los encomenderos, quienes proporcionarían entre otras prestaciones: chozas, iglesias y tierra de cultivo, dentro de la concentración, para que pudieran vivir los indios y evitarles el traslado cada día a su lugar de origen; evitar trabajos pesados a niños y mujeres embarazadas. Los colonizadores de estos lugares recibieron ordenes de reestructurar toda la Nueva España. Para lo cual se enviaron frailes y voluntarios que basándose en las Leyes expedidas, por Carlos I. en 1524, establecieron el Consejo Real y Supremo de las Indias, con el objeto de designar las autoridades a los territorios subyugados,

(87) Cue Cánovas, Agustín; Ob. Cit. Págs. 168-169.

para gobernar en lo administrativo, legislativo y judicial. Asimismo, se estableció una corporación consultiva, que tenía como propósito proteger a los naturales contra los malos tratos y abusos de los españoles civiles y de las autoridades locales recién nombrados, aunque por falta de aplicación en la realidad circundante, esas medidas no concluyeron en sus finalidades de otorgar cobertura de seguridad social en la Colonia. (88)

Desde entonces, hasta finales del siglo XIX se crearon, a razón de -- uno por año, los hospitales en donde se atendía a la población que padecía enfermedades mentales, lepra, venéreas y diversos padecimientos más, además de prestar servicios de maternidad. En la mayor parte de las entidades a las que llegaron los españoles, se establecían escuelas de enseñanza para indígenas, a pesar de lo anterior y como se seguía esclavizando a la población nativa, en 1537 se dictó la Bula contra la esclavitud, por medio de encomiendas para la protección y defensa de los indígenas. En principio legal, la encomienda representó como una institución benéfica para la cristianización de los indios. Se consignaba a un grupo de indígenas a un español llamado encomendero, quien tenía derecho a recibir tributo y servicio de los indios a cambio de doctrina y protección. Fray Bartolomé de las Casas solicitó en 1539 la fundación de la Universidad de México que inició cursos el 25 de enero de 1553, cinco años más tarde se dicta la primera cátedra de medicina, por el doctor Bernabé Valdez. (89)

En 1542 se promulgaron las Leyes Nuevas que prohibieron la esclavitud de los indios, despojaron a toda la autoridades civiles y religiosas de las encomiendas que disfrutaban, mandaron que en adelante no se hicieran más encomiendas y ordenaron que a la muerte de los particulares que tenían indios encomendados, éstos pasaran a ser tributarios del rey. En 1549 otra orden real prohibió que los indios encomendados dieran servicios personales, despojando así a la encomienda de su tributo más sustancioso, consistente en la disposición gratuita del trabajo indígena. (90) La Real Audiencia de la Nueva España en 1784 publicó su bando sobre libertad, tratamiento y jornales de los indígenas en las

(88) Alvarez Anézquita, José; E. Bustamante, Miguel; López Picazon, Antonio; Fernández del Castillo, Francisco; Historia de la Salubridad en México, Ed. Secretaría de Salubridad y Asistencia, Tomo I, México 1960, Págs. 63-80.

(89) *Ibidem*. Págs. 114-117.

(90) Florescano, Enrique; González Sánchez, Isabel; González Angulo, Jorge; Sandoval Zarauz, Roberto; et. al., La Clase Obrera en la Historia de México, Tomo I, 5a. Ed., Ed. Siglo XXI, México 1986, Págs. 34-35.

haciendas, sosteniendo: "Los amos están en la obligación de mantener a los gañanes el tiempo de sus enfermedades y no precisarlos a trabajo alguno y también si por ellos y por edad se inhabilitaran; y cuando los remitan de correos a -- distancias largas se les pagará lo justo, les concederán días suficientes para su descanso y se les apuntarán como si hubiesen trabajado". (91) La misma Real Cédula en su capítulo VI, dispuso: los esclavos que por edad o enfermedad no -- pudiesen trabajar, lo mismo que los menores, debían ser alimentados por sus -- sueños, sin poderlos liberar para descargar de ellos.

En el año 1808, una serie de sucesos inusitados en la historia de -- los reinos hispánicos manifestaban la debilidad del imperio y a la vez, habría la posibilidad de cambios al darse la invasión napoleónica en España y la prisión de los monarcas, se produjo una grave crisis del derecho público español, con repercusiones en las colonias no sólo en el orden jurídico sino también en lo político y social. Por otra parte, en la Nueva España el vivísimo crecimiento de los años 1770-1800 produjo efectos desestabilizadores mucho más violentos, tanto porque rompió un lentísimo reacomodo económico-social que se había iniciado más de un siglo atrás, como porque se dió en el seno de una sociedad extremadamente desigual, existía un descontento general de los diversos grupos de la sociedad colonial frente a la legislación imperante. (92) No se explican aquellos primeros principios de razón, que son la base eterna de todo el derecho, un espíritu afectado de protección y piedad hacia los indios, explicado -- por reglamentos, que sólo sirven para descubrir las crueles vejaciones que padecían, no menos que la hipocresía e impotencia de los remedios demagógicos -- que dejaron continuar los mismos males a cuya reforma se dirigían; que los indios no sean compelidos a servicios personales, que no sean castigados al capricho de sus encomenderos, que a los esclavos viejos o enfermos y los menores de cualquiera de los sexos los alimentaran los dueños: a este tenor fueron las solemnes declaratorias, que de particulares pasaron a códigos de leyes, tratando de implantar un rudimentario régimen de seguridad y prestaciones sociales -- que nunca se cumplió.

(91) Morino Ramos, Raúl; Huitrón S., Raúl; Suárez Martínez, Serafín; La Higiene y la Seguridad Industrial en México, Revista Mexicana del Trabajo, Núm. 4, Tomo XIV, 6a. Época, Oct.-Nov.-Dic. 1967, Págs. 60-61.

(92) Cue Cánovas, Agustín; Ob. Cit. Pág. 172.

II.4 México Independiente

Las leyes y ordenanzas que exigían deberes sociales, protección y cuidado, tanto material como espiritual, no sólo para el español sino también para el indígena, a quien se procuró atender en sus más diversas y variadas necesidades, casi nunca se cumplían y menos aún las referentes a la protección de los indios, pues estos vivían como esclavos.

Las condiciones inhumanas en que se realizaba el trabajo, fue uno de los factores determinantes del levantamiento independiente de 1810. La decisión la tomó Miguel Hisalgo y Costilla, eclesiástico ilustre, prototipo del letrado, ex-rector del Colegio de San Nicolás de Valladolid, gozaba de gran prestigio - intelectual. La noche del 15 de septiembre en la villa de Dolores, donde es -- párroco, "llama en su auxilio a todo el pueblo, libera a los presos y se hace de las armas de la pequeña guarnición local. El movimiento ha dado un vuelco. La insurrección ya no se restringe a los criollos letrados. A la voz del cura ilustrado, estalla súbitamente la colera contenida de los oprimidos. La primera gran revolución popular de América hispana se ha iniciado". (93)

En la guerra de independencia, revolución eminentemente popular, se - manifiesta una típica lucha de clases; por una parte tenemos a los indios y -- mestizos, a quienes se unían los criollos en su mayoría resentidos o ambiciosos; por la otra, a los españoles con cauda de gentiles hombres. No olvidemos el sistema feudal que España imprimió a sus colonias, era la tierra la principal y casi única fuente de trabajo del grueso de la población. En este campo - se ubica la génesis de la guerra de independencia, los campesinos constituyen la mayor parte de los ejércitos insurrectos. En los tres grandes movimientos - revolucionarios mexicanos, ellos son quienes han sacrificado generosamente sus vidas a fin de librarse de la esclavitud, miseria y la ignorancia. Paradójicamente, el resultado les ha sido desfavorable, porque quienes no mueren en los campos de batalla, mueren miserables e ignorantes.

(93) Villoro, Luis; La Revolución de Independencia, Historia General de México, Tomo I, 3a. Ed., Ed. El Colegio de México, México 1961, págs. 613-614.

A escasos dos meses de tomar las armas en Valladolid, el 29 de noviembre de 1810 en Guadalajara, Hidalgo sancinó por bando: "Que siendo contra los clamores de la naturaleza el vender a los hombres, quedan abolidas las leyes de la esclavitud, no sólo en cuanto al tráfico y comercio que se hacia de ellos, sino también por lo relativo a las adquisiciones;... deberán los amos, sean americanos ó europeos, darles libertad dentro del término de diez días, si la pena de muerte que por insolvencia de este artículo se les aplicará". (94)

El heroé de Valladolid José María Morelos, es el hombre más completo de la independéncia, es quien intuye a sus sufrido y abnegado pueblo. Basta de mostrarlo con la contestación que sostuvo a Quintana Roo, cuando este le preguntó que cuales serian los principios que plasmarian sobre la Constitución de Apatzingán de 1814: (95)

"Soy siervo de la Nación, porque ésta asume la más grande, - legítima e inviolable de las soberanías... Quiero que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la virtud, el - saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues del mismo origen procedemos. Que no haya abolengos ni -- privilegios; que no es racional, ni humano ni debido, que haya esclavos, pues el color de la cara no cambia el de el cora zón ni del pensamiento; que se eduque a los hijos del labra- dor y del barretero como a los del más rico hacendado..."

La vida independiente de México, debió iniciarse bajo el signo pro- puesto por José María Morelos en los Sentimientos de la Nación, con la búsqueda de una nación socialmente justa en la cual fueran moderadas tanto la pobreza como la riqueza, ideario que refrendó en la Constitución de Apatzingán 1814, - en cuyo artículo 25 se aludía al derecho popular a una seguridad garantizada -

(94) López Gallo, Manuel; Economía y Política en la Historia de México, 2a. Ed., Ed. Grijalvo, México 1967, Pág. 65.

(95) López Gallo, Manuel; Ob. Cit. Pág. 68-69.

por los gobernantes, es decir, una mayor suma de seguridad y prestaciones sociales otorgada por el Estado. José María Morelos, al reunir el congreso de Chilpancingo en 1813, en sus "23 puntos de sentimientos de la nación", expuso un concepto de Seguridad Social: "La soberanía dimana directamente del pueblo. Las Leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegios. Como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, para que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia". (96)

Al promulgarse la Constitución Federativa de 1824, basada en la noble pero insuficiente Constitución de Cádiz de 1812, surgen una serie de ideas con principios de bienestar social, en forma paralela a su estructura, dictándose para tal fin disposiciones y reglamentos de protección humana. (97) La historia registra hechos legislativos relacionados con nuestro tema, entre los que destacan los siguientes:

El Plan de Ayutla de 1856, que se tradujo no sólo en el propósito de suprimir la dictadura de Santa Ana, sino con la tendencia de estructurar a México de una manera estable desde el punto de vista social, jurídico y político; estableciendo la igualdad republicana mediante la abolición de órdenes, tratamientos y privilegios abiertamente opuesta a ella. Originó la revolución reformista continuada por el partido liberal, que estalló contra la dictadura asfixiante, proclama el régimen republicano, lucha por el establecimiento de una igualdad legal individualista frente a los privilegios clasistas de una pseudo aristocracia, intenta despojar al clero de la preeminencia social, económica y política, que siempre tuvo en la vida pública de México. Destacando entre sus tendencias el principio al respeto a los derechos de la persona humana. (98) - Principio que se consagra en la Constitución de 1857.

Según afirma el maestro Ignacio Burgoa, la Constitución de 1857 únicamente consagra garantías individuales como medios protectores de los derechos

(96) Burgoa, Ignacio; Ob. Cit. Págs. 119-120

(97) Idem.

(98) Burgoa, Ignacio; Ob. Cit. Págs. 139-142.

del hombre, a diferencia de la Constitución vigente, que consigna además las garantías sociales, o sea, un conjunto de derechos otorgados a determinadas -- clases sociales para consolidar su economía. Estos derechos sociales se estipulan por lo que corresponde al tema de esta tesis, en el artículo 123 Constitucional, precepto que cristaliza las aspiraciones revolucionarias fundamentales, consistentes en resolver en beneficio de la clase trabajadora las llamadas prestaciones sociales. Cabe destacar que la Constitución de 1857, consideró a los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales, fijando así el fin del Estado.

Más tarde el interminable régimen porfirista, no se preocupó por proteger a las clases necesitadas. En el país se empezó a desarrollar un capitalismo incipiente, que propició la aparición de grupos de asalariados cada vez más concientes de su situación y de sus derechos. Entre ellos poco a poco surgieron algunas ideas acerca del tipo de acción que debían de emprender a fin de conseguir una mejor situación, como las derivadas de la doctrina sobre las mutuas obligaciones y derechos obrero-patronales, que jamás existieron durante el transcurso de 1876-1910. En la etapa prerevolucionaria 1903, el espíritu de agremiación y las sociedades mutualistas fueron el germen del cual surgió el sindicato, organismo creado por el obrero para la defensa de sus intereses, lograr mejores prestaciones y condiciones de trabajo. Las luchas sindicales de Cananea y Río Blanco, antecedentes inmediatos de la Revolución Mexicana, reflejaron el descontento obrero por las precarias condiciones de trabajo, antecedente fiel de las demandas para establecer el sistema de prestaciones y seguridad social.

Los antecedentes verdaderos de la legislación moderna sobre prestaciones y seguridad social para los trabajadores y sus familiares con respecto a los riesgos de su trabajo, se encuentran durante el primer decenio de este siglo, hacia los últimos años del gobierno del general Díaz, en dos disposiciones aprobadas por legislaturas estatales y decretadas por sus respectivos goberna-

dores: Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida por José -- Vicente Villada el 30 de abril de 1904; Ley sobre Accidentes de Trabajo del -- Estado de Nuevo León, expedida el 9 de abril de 1906 por Bernardo Reyes. La -- importancia de estos ordenamientos legales radicó en el hecho de reconocer por primera vez en el país la obligación para los empresarios de atender a sus -- empleados en casos de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores. Durante esta época se escuchan voces en contra de Porfirio Díaz y su estilo de gobernar, sobresalen las de Francisco I Madero y Ricardo Flores Magón. El primero pedía se legislara sobre aspectos obreros y el segundo comandando su grupo, lanzaba el manifiesto del Partido Liberal el 10. de julio de 1906, en el que proclama los ideales del trabajador dentro de los que -- destacan en el marco de la seguridad social: (99)

La jornada máxima de trabajo deberá ser de ocho horas y prohibirá el trabajo infantil.

Se fijará un salario mínimo tanto en las ciudades como en el campo.

El descanso dominical se considera obligatorio.

Las tiendas de raya se abolirán en todo el territorio nacional.

Se otorgarán pensiones de retiro e indemnizaciones por accidente de trabajo.

Se expedirá una Ley que garantice los derechos de los trabajadores y se protegerá a la raza indígena.

Durante el período de 1912-1916, se dictaron leyes del Trabajo en varios Estados de la República, tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y a otorgar prestaciones a los trabajadores. Destacando un personaje en estos

(99) Reyes Heróles, Jesús; México a Traves de los Informes Presidenciales, La Seguridad Social, Tomo 13, 1a. Ed., Ed. Secretaría de la Presidencia, México 1976, Pág. 12.

critérios, Salvador Alvarado Gobernador de Yucatán, quien dispuso que el Estado organizara una sociedad mutualista, mediante el sistema de cotización para amparar a los trabajadores de los riesgos de vejez y muerte, quedando con ello, el primer antecedente de los seguros sociales en el país. Por otra parte, el 11 de diciembre de 1915, decretó una Ley Federal del Trabajo; su aportación -- más importante fue la protección a la madre trabajadora, quien pudo suspender su trabajo 30 días antes y después del parto, debiendo percibir su salario íntegro durante ese tiempo; concediéndoles también 15 minutos cada dos horas para amamantar a sus hijos durante la jornada de trabajo, quienes debían permanecer en un cuarto seguro e higiénico. (100)

II.5 El Constituyente de 1917

Las consecuencias de la Revolución desembocaron en un intervencionismo de Estado. En efecto, la conversión de antiguos propietarios rurales en trabajadores asalariados o peones acasillados; las masas populares sufrieron el efecto de la política represiva de la dictadura, una permanente dispersión de sus fuerzas, contribuyendo en gran medida a que la masa trabajadora no lograra constituir un órgano de poder político, convirtiéndose en juguete de otros grupos sociales mejor preparados para esa misma lucha; nos referimos a los sectores medios, en particular a los intelectuales urbanos como profesionistas y a los pequeños propietarios rurales, fundamentalmente del norte del país, que -- desde un principio mostraron una mejor disposición para organizarse a nivel nacional contra la dictadura porfirista.

Algunos grupos de intelectuales entre los que destacaron Camilo Arriaga, Ricardo y Enrique Flores Magón, quienes se dieron a reivindicar viejas tesis liberalistas, formaron el "Partido Liberal" exigiendo respeto a la Constitución de 1857, respeto y elevación a ley de los derechos de los trabajadores urbanos y mejores prestaciones sociales. Estas reivindicaciones sociales fueron planteadas en uno de los documentos más importantes de la Revolución Mexicana,

(100) Block de Macotela, Catherine; E. Contreras, Horacio; Flores Hernández, Benjamín; etc. al., Ob. Cit. Pág. 114.

antecedente directo de la Constitución de 1917, verdadero legado ideológico -- del reformismo, el Programa del Partido Liberal de 1906. Por otra parte, Madero adoptó políticas neoliberales de la clase media, tomó como bandera la democratización del régimen, legalidad de la Constitución; se dirigió a las masas planteando problemas como la libertad política o el respeto del gobernante a la ley, que parecían olvidados y sepulados en el tiempo. El Sufragio efectivo No reelección, fue el lema del movimiento que derrocó a la dictadura, encabezado por el Plan de San Luis, en el que Madero resumía su programa político. - - (101)

Don Venustiano Carranza, antiguo funcionario porfirista y luego partidario de Madero, se erigió en jefe de los revolucionarios constitucionalistas, después de febrero de 1913, sería el sustentador de los reivindicaciones sociales. Durante breve período la atención de los dirigentes carranzistas se centró en la cuestión agraria, ya que muchos soldados del ejército fueron campesinos en iguales condiciones a los villistas y zapatistas; pero a mediados de -- 1916 tuvieron que ocuparse de los trabajadores urbanos, en especial en los de la capital, que se declararon en huelga general por reivindicaciones salariales y los métodos autoritarios de Carranza. Los dirigentes constitucionalistas en su mayoría porfiristas llegados de las clases medias, sentían la necesidad de un gobierno fuerte y en esto se sentían ligados a Carranza; por su parte Carranza, pensaba en un gobierno fuerte, pero no comprometido con las masas, pues estas le parecían incontrovertibles, se negaba a hipotecar la autoridad del Estado y mucho menos con la clase trabajadora, a quienes les reconocía su apoyo popular en su victoria política. Esto empezó a dividirlos por su tendencia de éste cada vez más acusada a separar al gobierno de las masas populares que les había llevado al triunfo. (102)

Las diferencias entre Carranza y los dirigentes constitucionalistas -- culminaron en el Constituyente de 1916-1917, que se reunió en Querétaro con el fin de elaborar una nueva Constitución. Los constitucionalistas lograron una --

(101) Casanova Alvarez, Francisco; México: Economía Sociedad y Política, De la República Restaurada a la Constitución de 1917 (1967-1917), Tomo I, 1a. Ed., Ed. UNAM., México 1965. Págs. -- 199-201.

(102) Casanova Alvarez, Francisco; Ob. Cit., Pág. 205.

aplastante mayoría entre los diputados al Congreso, que les permitió imponer a fin de cuentas sus opiniones en contra de Carranza. Al entregar el proyecto de Constitución reformada, el Primer Jefe Constitucionalista reivindicó su concepción de un Estado fuerte de inspiración porfiriana. Sus propuestas consistieron en limitar atribuciones del legislativo, ampliando las del Ejecutivo, particularmente para decretar medidas administrativas y proponer nuevas leyes; estableciendo la elección directa del Presidente como medio para prestigiarlo políticamente. Los reformistas aceptaron la idea de Carranza, pero fueron mucho más lejos. su experiencia práctica que poseían estos dictó la necesidad de plasmar en la Constitución, de alguna manera, las demandas de las masas, comprometiendo al Estado a garantizar institucionalmente las reivindicaciones sociales. (103) Conocidas como garantías sociales o prestaciones sociales.

El 14 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza, decretó la realización de elecciones a diputados para formar el Congreso Constituyente, que se instaló en Querétaro el 10. de diciembre del mismo año; culminando su trabajo el 5 de febrero de 1917. El artículo once de este decreto dispuso que el Presidente de la República presentaría el proyecto de reformas constitucionales para tomarlo en cuenta durante los debates, asimismo pronunciaría un discurso explicativo de la conveniencia del citado proyecto. (104) el Constituyente elaboró una nueva Constitución con base a normas de soberanía popular, entre otras, para plasmar en ella la voluntad del pueblo mexicano, expresada en los campos de batalla, planes y manifiestos, recopilación sistemática de leyes y proyectos, surgidos en diferentes lugares de la República exigiendo la transformación fundamental del orden jurídico y social.

Por su parte Carranza, en uso de las facultades otorgadas por el decreto del 14 de septiembre de 1916, el 10. de diciembre de 1916, en su discurso explicativo del Proyecto de Reformas Constitucionales proclamó: (105)

Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez. Con todas estas

(103) *Ibidem.* Págs. 205-206.

(104) Block de Macotela, Catherine; E. Contreras, Horacio; Flores Hernández, Benjamín, et. al., *Ob. Cit.*, Pág. 17.

(105) García Cruz, Miguel; *Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social*, 1a. Ed., Ed. UNAM., México 1962, Pág. 51.

reformas espera el Gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales; antes que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumento de seguridad social.

Carranza usa por primera vez en la terminología de la Revolución la expresión seguridad social, dándole un significado de libertad y justicia, 100 años después de Morelos y Bolívar; 19 años antes que los Estados Unidos de Norteamérica promulgara en 1935 su Ley de Seguridad Social, que para muchos estudiosos, es el surgimiento del pensamiento filosófico de los seguros sociales y al mismo tiempo, el punto de partida o arranque de la seguridad social.

A consecuencia de la sesión del Congreso Constituyente del 28 de diciembre de 1916, en la que José Natividad Macías entre otras cosas dijo: que era imposible que funcionaran las leyes del trabajo si a la vez no se establecía el Seguro de Accidentes, que era necesario facilitar a los patrones el cumplimiento de sus obligaciones del trabajo, por medio de cantidades pequeñas que pagarán éstos para el aseguramiento de sus trabajadores como en Estados Unidos. (106)

Esta idea repercutía gravemente en la promoción del Seguro Social Mexicano, aparte de su esbozo extranjerizante, se confundía con el Seguro Privado, se le daba un propósito de lucro, encomendándolo a Sociedades Mercantiles que lo alejaban de las bases técnicas, desvirtuando un tanto sus características de obligatoriedad y servicio público, sin alcanzar su objetivo más importante de previsión, asistencia y compensación por medio de las prestaciones sociales. Motivando la formación de una nueva comisión para elaborar el Nuevo Proyecto de Reformas Constitucionales, en donde se precisaran las bases de la legislación de Seguridad Social, ya que el mismo licenciado Macías manifestó que el proyecto de ley de accidentes y de seguros no estaba perfectamente estudiado. (107) Esto resultó de gran trascendencia en la vida de la República, el Constituyente analizó el pensamiento revolucionario de todos los grupos, que -

(106) García Cruz, Miguel; Ob. Cit., Pág. 52.

(107) Ibidem. Págs. 52-53.

demandaban la reestructuración de la sociedad, llevándoles más allá de lo esperado por Venustiano Carranza.

La nueva comisión la encabezó el Ing. Pastor Rouaix, en la sesión celebrada por el Constituyente el 13 de enero de 1917, fue presentado el nuevo proyecto de reformas para la Legislación Obrera, en cuya exposición de motivos al referirse al Seguro Social expone:

"Se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del -- trabajo, como las de salubridad de locales y garantías para los riesgos que -- amenazan al obrero en ejercicio de su empleo, sino también fomentar la organización de establecimiento de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la seguridad pública". (108)

El 23 de enero de 1917, el Constituyente aprobó el Capítulo VI Constitucional relacionado con la seguridad social, titulado "Del Trabajo y de la -- Previsión Social", integrado por el artículo 123. (109) Del cual destacan las fracciones V, XIV y XXIX, mismas que guardan relación directa con los Seguros Sociales.

Analizando las fracciones V y XIV, que establecen la obligación de los patrones para proteger a las mujeres trabajadoras durante el embarazo para todos los obreros en los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que estuvieran expuestos con motivo de su trabajo. La mujer trabajadora además de percibir la prestación económica consistente en el otorgamiento de su salario íntegro un mes después del parto, se le otorgó un beneficio o prestación social, consistente en el disfrute de dos períodos extraordinarios de descanso al día por media hora para amantar a su hijo. Los trabajadores debían

(108) Block de Macotela, Catherine; E. Contreras, Horacio; Flores Hernández, Benjamín; et. al.,
ob. cit. Pág. 17.

(109) Ibidem. Pág. 23.

de percibir una prestación económica en vía de indemnización correspondiente, que hubiera traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad - temporal o permanente para trabajar. Sin embargo, no se dió el último paso para ordenar la creación de una institución dedicada a la seguridad social del obrero, sino que sólo se impuso en la fracción XXIX, la obligación de los gobiernos federal y local de fomentar la creación de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos. Debieron pasar varios años para que ante la ineficacia del precepto legal invocado, se reflexionara en la necesidad de establecer un sistema nacional específico a fomentar y asegurar efectivamente a los trabajadores, mediante un sistema de Seguridad y Prestaciones Sociales. Esto no obstante de los importantes antecedentes legislativos en la historia del país que ya comentamos anteriormente.

Por otra parte, debemos resaltar el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, es la primera ley en América que consagra disposiciones sustantivas de Prestaciones y Seguro Social, el Constituyente plasmó en la fracción XXIX, la necesidad de implantar un régimen de Seguridad Social para proteger a los trabajadores de abusos e injusticias de los patrones y de ciertos riesgos que provocan pérdidas económicas a sus familias. La Constitución respetó los derechos o garantías individuales de 1957 y generó las garantías sociales que protegen a las personas como miembro de una clase o grupo social determinado, e impone obligaciones al Estado para intervenir en favor de estas clases.

CAPITULO III
INSTITUCIONALIZACION DE LOS ORGANISMOS QUE OTORGAN
SEGURIDAD Y PRESTACIONES SOCIALES EN MEXICO

Se analizan los fundamentos jurídicos de la intervención del Estado en la seguridad y prestaciones sociales, así como su estructura y organización; continuando con la evolución histórico-jurídico-social de la Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; contemplando sus orígenes, estructura orgánica, funciones y los servicios que otorgan.

III.1 Intervención del Estado en la Seguridad y Prestaciones Sociales

La mayor parte de los gobernantes que ha tenido nuestro país, se han preocupado por la sanidad, la salubridad y la asistencia que pueden recibir -- los habitantes. Sin embargo, los servidores públicos de todos los tiempos son objeto de un trato preferencial sobre todo en lo que respecta a la seguridad y prestaciones sociales, por la importancia que ellos tienen en el surgimiento y desarrollo del Estado Mexicano.

No hay que olvidar que el Estado se ha ido desarrollando en fases sucesivas y ascendentes, condicionadas por las modalidades propias de la evolución, "que abandonando su actitud de Policía o Gendarme da paso al Estado de Fomento, y posteriormente se convierte en un Estado Promotor del Desarrollo, etapa, en la cual se le atribuyen entre otras, facultades para realizar actividades de servicio público y de seguridad y justicia sociales, por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial". (110)

Prueba de lo anterior es el sin número de instituciones que se crearon para ayudar a la población en general y principalmente a los trabajadores,

(110) Reyes Heróles, Jesús; México a Través de los Informes Presidenciales, Tomo 13, Ob. Cit. Pág. 84.

que por esa su condición, fueron causa de los grandes movimientos políticos, económicos y sociales que marcan nuestra historia.

Esa misma diversificación de órganos encargados de aplicar la seguridad y prestaciones sociales, los convirtió en obstáculo para llevar la política implantada, debido a la fractura de sus atribuciones y falta de coordinación de sus acciones, situación que en muchas ocasiones es motivada por los partidos políticos, los sindicatos y los grupos organizados; efectos surgidos al clamor de las desavenencias y malos tratos a los trabajadores, por lo que éstos, intervienen en la vida política para hacer proliferar a organismos esperefficos de seguridad social.

Ante este caos que creaba la problemática social de la seguridad y prestaciones sociales, el Estado incide en la organización y administración de estos servicios. Para comprender mejor estos aspectos, es necesario retroceder a fines del siglo XVIII y principios del XIX, donde las atribuciones del Estado se encontraban terriblemente limitadas por el principio liberal de dejar hacer y dejar pasar, es decir, que las cosas van por sí mismas.

Retornando al caso de México, no debemos olvidar la experiencia práctica de que eran poseedores los dirigentes reformistas que dictó la necesidad de incluir en la Constitución de 1917, de alguna manera, las demandas de las masas, comprometiendo al Estado a garantizar institucionalmente las reivindicaciones populares. Como es fácil advertir, que esto, no podía sino modificar la misma concepción carrancista del Estado fuerte, haciendo de éste un ente mucho más poderoso y temible. Por una parte, para realizar la reforma agraria, en efecto, no había más remedio que dar al Estado, y en especial a su rama ejecutiva, un poder constitucional extraordinario y permanente sobre la propiedad de la tierra en el país. A fin de garantizar que los derechos de los trabajadores urbanos fuesen respetados, pero limitados a la vez, de modo que no pusieran en peligro al capital, se instituyó con el artículo 123, un sistema in-

terclasista de relaciones en el que el Estado sería garante y al mismo tiempo, árbitro inapelable de los derechos de cada una de las clases, los trabajadores y los capitalistas. Carranza jamás se imaginó ni comprendió el colosal poderío que se ponía a disposición del Estado, al convertir las reformas sociales en instituciones constitucionales. Partiendo de ese contexto se justifica la definición de instituciones sociales que nos da el Maestro Francisco Casanova Alvarez:

"Las instituciones sociales se definen siempre como necesidades que la sociedad es incapaz de establecer por su propia cuenta, su práctica espontánea en la vida diaria de los ciudadanos; se otorga entonces al Estado la misión de imponerlos, contra la sociedad misma, para lo cual se le dota de un gobierno fuerte que es ejercido por un gobernante árbitro, colocado por encima de los grupos que participan en el poder y dotado de facultades extraordinarias permanentes". (111)

Es justamente a partir de la Constitución de 1917, especialmente en su Artículo 123, cuando el régimen de seguridad y prestaciones sociales se convierten en instituciones constitucionales. Fue necesario que pasaran varios años para que ante la ineficacia del citado precepto, fuera reformado, y así hacer realidad la necesidad de establecer un sistema nacional destinado específicamente al fomento de la seguridad y prestaciones de los trabajadores.

Por otra parte, "conviene meditar sobre los hechos sociológicos que conducen al Estado a dictar normas de previsión que modifiquen o anulen los efectos desventurados de los riesgos que amenazan al trabajador, los comunes a todos los seres humanos, enfermedades, vejez, invalidez y muerte, y, específicamente, los siniestros derivados de toda actividad laboral, tales involuntario. Y no es ciertamente la tutela justa a una clase económicamente débil y tradicionalmente desamparada la única razón que inspira la legislación de Seguridad Social, sino la más compleja que concierne a la defensa del valor social

(111) Casanova Alvarez, Francisco; Ob. Cit. Págs. 206-214.

del trabajador, así como la conservación y mejoramiento de la raza, lo que - - obligó al Estado a elevar al rango de servicio público las medidas de previsión y seguridad laboral". (112)

Las necesidades de carácter social implican, por parte del Estado, la necesidad de intervenir para fomentar determinadas actividades indispensables para el bienestar y beneficio con carácter político. Pero también la actividad del Estado se dirige ya no sólo al fomento sino incluso a la limitación de - - ciertas actividades de los particulares, como actividades no prioritarias, o - - no convenientes, o no benéficas para la propia colectividad; también se enriquece vigilando determinadas actividades de los particulares, no únicamente limitado a la reglamentación de las mismas. (113)

El tiempo ha sido un filtro eficaz, al final se establecieron los organismos rectores de la seguridad y prestaciones sociales y se han proporcionado a los distintos sectores de la población, a través de las constantes modificaciones a las leyes; situación que es contemplada dentro del proceso de Reforma Administrativa, como tarea para unificar el Sistema de Seguridad y Prestaciones Sociales.

Al respecto en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1977 dice: "El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, - en las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, - no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo -- fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socio-económicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces". (114) Además señala que los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal. Y que en aquellos días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canalizaba a través de --

(112) Huerta Maldonado, Miguel; La Ley del Seguro Social y sus Reformas, 3a. Ed., Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1962, Pág. 50.

(113) Velasco Ibarra, Enrique; Coordinación Administrativa, Colección Seminarios, Tomo 6, Ed. Secretaría de la Presidencia, México 1977, Págs. 55-56.

(114) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Presidencia de la República, México 1977, Pág. 1.

este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encontraban dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que, desde 1965, recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la Administración del Lic. Echeverría.

"Este problema conocido como intervencionismo de Estado llega de acuerdo con ciertos grados, hasta facultades de sustitución por parte del mismo, de las actividades de los particulares, ya sea porque éstos no quieren, o no pueden, o no son competentes para llevarlas a cabo. Estas atribuciones para reglamentar, fomentar, limitar o vigilar, y para sustituirse a la acción de los particulares, constituyen el contenido de esta actividad, de las atribuciones que el Estado realiza". (115) Estas facultades se encuentran reglamentadas y reservadas a la Federación para la realización de la función administración en el artículo 89 Constitucional.

Así lo determina también el artículo 50 de la Ley Orgánica vigente. "El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones que el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente".

El gobierno mexicano para llevar a cabo las políticas sobre salud, educación y tutelaje de las relaciones laborales de los habitantes del país, ha organizado el Sector salud y Seguridad Social, en donde recurre a dos clases de órganos para el cumplimiento de los servicios públicos: los órganos centralizados y los organismos paraestatales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 Constitucional.

(115) Velasco Ibarra, Enrique; Ob. Cit. Pág. 56.

La sectorización se refiere al agrupamiento de entidades paraestatales que realizan funciones y otorgan servicios afines a cada uno de los grupos en que se clasifica la Administración Pública Federal. Esta agrupación permite a la Secretaría de Salud conducir, planear, programar, evaluar, organizar y controlar las actividades de las entidades paraestatales que están bajo su coordinación.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en relación con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, confiere una mayor capacidad de decisión a los órganos de gobierno de estas instituciones y fortalecer su autonomía, al definir las responsabilidades de sus titulares en forma más amplia y precisa, apoyando el papel rector de coordinador sectorial. Esta Ley tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales: señala además que aunque el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y otros organismos de estructura análoga se rigen por sus leyes específicas, sí deberán apearse a la misma en lo que se refiere a funcionamiento, desarrollo y control.

Así los organismos que ofrecen seguridad social están ubicados en el sector de Salud y Seguridad Social, integrado de la manera siguiente. (116)

SECTOR SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Cabeza de Sector

Secretaría de Salud (SSA)

Bajo Supervisión Directa del Presidente de la República

(116) Valdés Olmedo, Cuauhtémoc; Guzmán Sandoval, Hugo; Salud y Seguridad Social, Cuadernos de -- Renovación Nacional, 1a. Ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1988, Págs. 57-61.

Subsector Institutos Nacionales de Salud

Instituto de Cardiología
 Instituto de Cancerología
 Instituto de Enfermedades Respiratorias
 Instituto de la Nutrición
 Instituto de Neurología y Neurocirugía
 Instituto de Pediatría
 Instituto de Perinatología
 Instituto de Salud Pública
 Hospital Infantil de México
 Instituto Mexicano de Psiquiatría

Instituciones de Seguridad Social

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Organismos con Integración Horizontal en el Sector

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
 Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores de Petróleos Mexicanos
 Servicios Médicos del Distrito Federal

Organismos que ofrecen Solidaridad Social con Participación Colateral de los Organismos Anteriores

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)
 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
 Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONACURT)
 Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS)
 Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT)

Ahora bien, debemos hacer una distinción en la estructura financiera mediante la cual se otorgan las prestaciones sociales que se encuentran dentro del marco de la seguridad social. Así encontramos que existen organismos que para otorgar dichas prestaciones o servicios, buscarán la manera de allegarse recursos por medio de subsidios oficiales, patronatos o recursos externos, como es el caso de la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Otros requieren de cuotas integradas de sus beneficiarios y de los patrones, una vez reunidas serán enteradas a la institución vía fiscal, como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. -- Instituciones que por considerarlas de gran importancia en el marco de la seguridad y prestaciones sociales en el Derecho Mexicano, nos enfocaremos a su estudio contemplando sus orígenes como sus bases jurídico-sociales, y el tipo de prestaciones sociales que otorgan a los diferentes sectores de la sociedad.

III.2 Secretaría de Salud (SSA)

a) Origen y Evolución

El origen de la Secretaría de Salud, se remonta con posterioridad a la Independencia de México, al crearse las Juntas de Sanidad en las entidades Federativas recién formadas, para establecer y vigilar el régimen a que había de someterse la Salubridad Pública. Al efecto durante todo este período se incrementó la actividad jurídica en lo referente a la salud. Esto puede observarse con claridad desde el 7 de febrero de 1825, fecha en que se publicó el Bando de Policía y Buen Gobierno, entre cuyas funciones estaba el control sobre limpieza de las calles, limpieza de los alimentos etc. Durante la gestación del gobierno de Bustamante, más conocido como la "Administración Alamán", el partido centralista logró implantar un conjunto de medida para incrementar la participación estatal en todas las áreas de la sociedad, especialmente en beneficio de la salud. Se expidió el reglamento de sanidad militar en 1829; se

fundó la Academia de Medicina en 1833; en el mismo año se creó el primer código sanitario que dió origen al Consejo Superior de Salubridad. (117)

El 4 de enero de 1841 se creó el Consejo Superior de Salubridad del Departamento de México, quien en realidad no tuvo autoridad en todo el país; - instituyéndose el 2 de mayo de 1861 la Lotería Nacional, que tenía la obligación de destinar parte de sus utilidades a la Dirección General de la Beneficencia Pública, misma que desapareció el 30 de agosto de 1962 y transfirió sus fondos a los ayuntamientos, atribuyéndose al de la Ciudad de México la facultad de administrar hospitales, hospicios, casas de corrección entre otros; - creándose el 25 de enero de 1872 el Consejo Superior de Salubridad del Distrito y Territorios Federales, expidiéndose en ese mismo año su reglamento en el que destaca su artículo 1º. las facultades para dictar medidas de Salubridad Pública en estado normal o en tiempos de epidemias; visitar cuando lo crea conveniente o lo ordene el Gobierno del Departamento los hospitales, cárceles, -- panteones etc.; y desempeñar comisiones relativas a la Salubridad Pública que fueren encomendados por el Gobierno Federal, del Departamento o del Ayuntamiento. Dicho reglamento se modificó en 1879 para reconocer personalidad jurídica y técnica a dicho organismo y al mismo tiempo constituirlo en representante -- del Estado en materia de salud. (118) Por otro lado, los hospitales que habían pasado a depender de los ayuntamientos después de haber sido expropiados al -- clero fueron absorbidos por la Dirección de Beneficencia Pública en 1877, misma que cinco años más tarde pasó a depender directamente de la Secretaría de - Gobernación. Por su parte, el Estado atribuyó a los municipios únicamente funciones relacionadas con la actividad sanitaria local, por medio del Primer Código Sanitario para la República Mexicana expedido en 1891 por el Consejo Superior de Salubridad, estando al frente de dicho organismo en el carácter de Presidente el Dr. Eduardo Liceaga; en el preambulo del citado código contiene una teoría de higiene Pública que conviene resaltar, porque ésta constituye la -- principal función de las prestaciones sociales como lo es la salud:

(117) Alvarez Amézquita, José; E. Bustamante, Miguel; López Picazos, Antonio; et. al., Tomo I, Ob. Cit. Págs. 178-230.

(118) Ibidem, Tomo I, Págs. 278-295.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

"Conservar la salud, proteger la vida y mejorar la condición física de la especie humana; he aquí los objetivos que debe tener por mira la higiene. Estos han de ser el ideal de la ciencia, de cualquier manera que consideremos al hombre. Si miramos en él a nuestro semejante, a nuestro hermano, su vida no se puede valuar, no tiene precio y se ha admirado y seguirá admirándose en el porvenir..." (119)

El citado código contiene disposiciones múltiples y dispersas sobre sanidad, a las que se le agregan los preceptos que la higiene en aquel entonces su adelanto recomendaba como de ineludibles en su observancia, además establece la organización a la cual había de sujetarse y deja al Estado la libertad que reconoce la Constitución para legislar; contiene 353 artículos y 7 - - transitorios, se expidió el 15 de julio de 1891 por decreto del presidente Porfirio Díaz.

En realidad las ideas jurídicas de salubridad y seguridad social en nuestro país comenzaron a tomar forma en esos momentos, cuando el proceso mismo de ruptura entre el campo y la ciudad hizo posible la explotación industrial, fundamentalmente minera y textil, ramas de la producción que jugaron un papel fundamental en las ideas jurídico-políticas de la sociedad, y se convirtieron en los sectores más dinámicos de la sociedad.

La salubridad pública, entendida como actividad propia del Estado, se presentó en brotes aislados, en diferentes momentos de la historia del país, sin una lógica de funcionamiento regular. En el porfiriato tomó la forma de -- una política más definida. La idea de seguridad social apareció también durante el porfiriato como demanda de los grupos obreros de nuestro país. Los intentos por atender los problemas de este tipo de grupos específicos de la pobla-

(119) Ibidem. Tomo I, Págs. 327-398.

ción fueron muy escasos y se dirigieron siempre a los ferrocarrileros y a los mineros. La vinculación tan estrecha durante el porfiriato entre la explotación de las minas y la construcción de ferrocarriles otorgó a estas industrias la importancia económica que indiscutiblemente era la razón que más pasaba a la vista del gobierno federal, para permitir a un sector laboral esa exclusividad en lo referente a la salud. Se advierte la estrecha relación de la salubridad y la seguridad social, mientras la primera surgen en nuestro país como una actividad propia del Estado durante el porfiriato, la segunda surge como una demanda a ese régimen.

El 10 de septiembre de 1894, se promulgó un nuevo Código Sanitario en el que aparecieron cambios meramente administrativos, como la desaparición de la palabra "Ministerio" sustituyéndola por la de "Secretaría", en realidad no existieron variantes técnicas de fondo. Durante el movimiento revolucionario - el primer jefe constitucionalista Venustiano Carranza, mediante decreto del 13 de diciembre de 1913 creó 8 secretarías de Estado, entre las que se incluía a la de Gobernación, a quien se le reafirmó su competencia en materia de salud. (120)

Con la promulgación de la Constitución Política de 1917, el artículo 73 fracción XVI, dió origen al Departamento de Salubridad Pública y al Consejo Superior de Salubridad, quedando como organismo autónomo sin más dependencia que la del Ejecutivo Federal, con facultades tanto legislativas como ejecutivas en materia de salubridad; el constituyente consideró que la salud individual y colectiva es el principio y el fin de toda la riqueza de un pueblo, por ello, el espíritu de salud física y mental de todo individuo. De esta manera sencilla, pero eficaz quedó resuelto el problema de la jurisdicción, sin menos cabo de la soberanía e independencia de los Estados. Por otro lado, al crearse el Departamento de Salubridad, se legaliza constitucionalmente la existencia de un organismo ejecutivo nacional, que en las emergencias obrara con presteza, por estar subordinado al Presidente de la República, garantizando resolver

(120) Manual de Organización del Gobierno Federal, Ed. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1982, Pág. 631.

el problema de salud pública; dejando al Congreso como representante legislativo del pueblo y con el deber de revisar y aprobar en su caso dichas medidas. Para mejor comprensión resulta fundamental anotar el texto del Artículo 73 en fracción XVI.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I., II., III., IV., V., VI., VII., VIII., IX., X., XI., XII., XIII., XIV., XV.,

XVI. "Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. "El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y -- sus disposiciones generales serán obligaciones en el país.

2a. "En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. "La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. "Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña -- contra el alcoholismo y venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen".

Así, el Consejo de Salubridad y el Departamento de Salubridad, ambos con jurisdicción Nacional, dieron principio a la ingente laborar utilizando --

como instrumento legal, el Código Sanitario de 1902 y los Reglamentos. Por otra parte, los Estados de la Federación continuaron gozando de autonomía para acción local, pero subordinados al Código Sanitario Federal y Reglamento vigente. Resolviendo jurídicamente el problema que dificultó durante muchos años el desarrollo y actividad de la salud y prestaciones médicas en México. (121) Es importante observar como el constituyente de 1917, resolvió rápidamente el problema de la competencia en la prestación y reglamentación de los servicios de salubridad en general en nuestro país. Esto no sucedió con el Seguro Social, a virtud de que el Constituyente estableció en este renglón un seguro facultativo y se dejó a los Estados para que en sus constituciones dictaran medidas de previsión, seguridad y prestaciones sociales.

Con respecto del Título Sexto del Trabajo y de la Previsión Social, del Artículo 123 Constitucional, relacionado con la medicina preventiva que coincide con la citada fracción XVI, el Consejo Superior de Salubridad se adelantó al Constituyente de 1917; al respecto desde el 19 de septiembre de 1881, dicho Consejo remitió a las autoridades Superiores, el proyecto de reglamento fábricas, industrias, depósitos y demás establecimientos peligrosos e insalubres, señalándoles los requisitos a satisfacer para cumplir con la Salubridad Pública, la tranquilidad y el bienestar social. "La salubridad comenzó entonces a definir una ruta propia perfectamente distinguible de la que seguiría la seguridad social. Bajo estas ideas se intensificó a partir de 1917 el estudio de las enfermedades infectocontagiosas más características del país". (122)

Es de resaltar que la historia de la medicina y la higiene se inicia en 1917, como instrumento público de protección de la salud física y mental de la sociedad, y también de la vida cuando esta es amenazada por las diversas causas de insalubridad. Se inicia también la medicina social, teniendo como objetivo primordiales, conservar la salud, prolongar la duración de la vida, mejorar la condición física; todos unidos para mejorar la raza humana.

(121) Alvarez Amézquita, José; E. Bustamante, Miguel; López Picazos, Antonio; et. al., Tomo II, Ob. Cit. Pág. 72.

(122) Moreno Cueto, Enrique; Miguel Viveros, Julio; Díaz de Sandí, Miguel A.; et. al. Ob. Cit. Pág. 38.

En 1934 Don Avelardo Rodríguez, promulgó uno nuevo en el cual se establecieron las actividades correspondientes al Departamento de Salubridad Pública, de acuerdo con la Ley de Secretarías, mismo que contiene en su Capítulo II un hecho jurídico importante, referente a la unificación, coordinación y cooperación de los servicios sanitarios en la República, son de interés público. El 31 de diciembre de 1937, se creó la Secretaría de Asistencia Pública, a quien el 12 de enero de 1945 se le transfirieron por acuerdo presidencial todos los derechos de la federación sobre Beneficencia Pública. Por ello, considerando la duplicidad de funciones entre la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, así como la multiplicidad de organismos con los mismos fines; se dió origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Por decreto del 15 de octubre de 1943, el Presidente Manuel Avila Camacho, estimó -- que la misión del Estado es proteger de los males a la ciudadanía, y haciendo uso de sus facultades impuso las modalidades a su administración, reduciendo -- los altos costos que conlleva la duplicidad de funciones en los organismos ya mencionados; procediendo a decretar la creación de la Secretaría de Salubridad y asistencia, para disminuir los gastos en beneficio de las prestaciones sociales que se le atribuyen, de acuerdo con los artículos 10 y 13 de la Ley de Secretarías y Departamentos de aquella época. (123)

La ininterrumpida labor de esfuerzos de juristas e higienistas mexicanos, toma cuerpo legal en el Código Sanitario del 29 de diciembre de 1954, por qué representa en su texto legal un espíritu eminentemente coordinador de esos triples intereses señalados: Federación, Estados y Municipios. El citado código, de acuerdo con el Artículo 73 fracción XVI y 89 fracción I de la Constitución Política, ratifica en sus artículos 2, 3 y 4, la tesis de Máxima competencia Federal en asuntos de Salud Pública; su artículo 5 faculta a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para hacerse cargo de los servicios sanitarios locales de un Estado, cuando éste se encuentre incapacitado para ello; el artículo 7 convierte en Autoridades Federales a los funcionarios y empleados públicos -

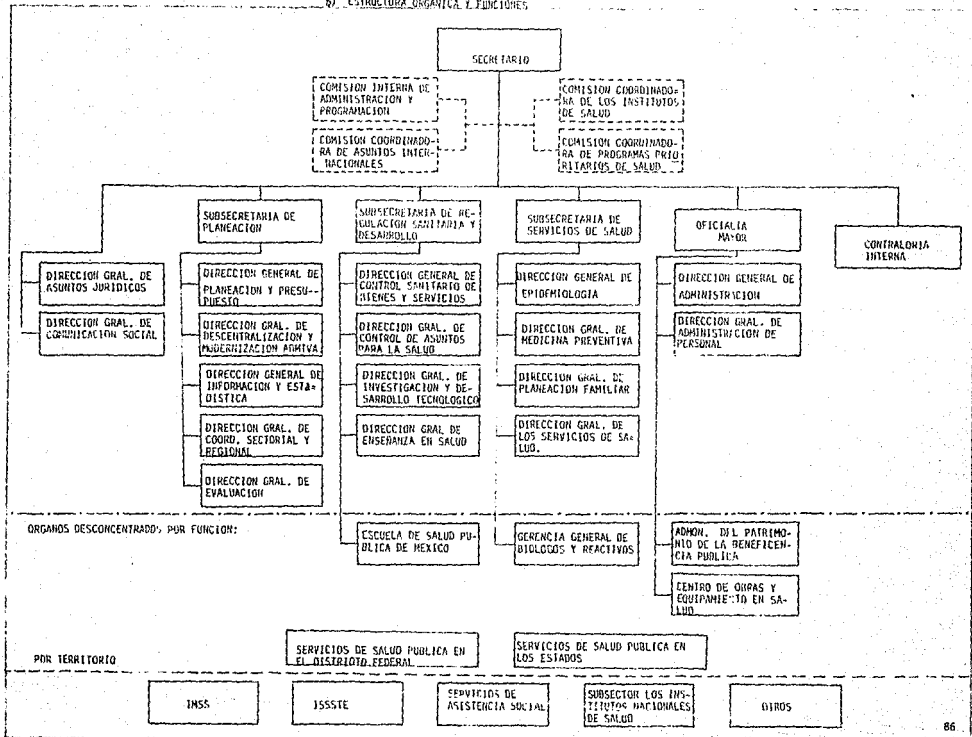
(123) Alvarez Amézquita, José; E. Bustamante, Miguel; López Picazos, Antonio; et. al. Tomo II, Ob. Cit. Págs. 367-513.

del Ejecutivo Federal, Estados y Municipios, en casos de urgencias; el Artículo 13 faculta a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para celebrar convenios a nombre de la Federación con los Gobiernos de Estados de la República. (124)

Hasta el 30 de enero de 1972, la Secretaría de Salubridad y Asistencia contaba con dos Subsecretarías, la de Salubridad y la de Asistencia, a partir de esta fecha se crea la Subsecretaría de Mejoramiento al Ambiente. Por decreto del 30 de diciembre de 1982, se reformó el Código Sanitario en sus artículos 7, 12 y 13, estas reformas fueron de carácter administrativo, consistiendo en que: el Consejo de Salubridad General estará integrado por un presidente, que será el Secretario de Salubridad y Asistencia, un secretario y doce vocales; la Secretaría de Salubridad y Asistencia tendrá a su cargo la responsabilidad que las demás dependencias del Ejecutivo y organismos del sector Público Federal, coordinen sus actividades en materia de salubridad general, a efecto de establecer el Sistema Nacional de Salud y optimizar la utilización de los recursos. Por Decreto del Diario Oficial del 3 de febrero de 1983, se adicionó al Artículo 4º. Constitucional el derecho a la protección a la salud, consagrándolo como una garantía social. El 7 de febrero de 1984, se publicó en el Diario Oficial la Ley General de Salud, reglamentaria del párrafo 4º. Constitucional, iniciando su vigencia el 1º de julio del mismo año; en ella se establecieron y definieron las bases y las modalidades para el acceso a la protección a la salud, así como la competencia entre la Federación y las Entidades Fedrativas en Materia de Salubridad General. Posteriormente en el Diario Oficial del 27 de mayo de 1987, se publicaron reformas a 40 artículos de la citada Ley, tendientes a mejorar la administración de los recursos humanos y prestaciones en materia de salud, coadyuvando a la modificación de los patrones culturales que determinen buenos hábitos, costumbres y actividades relacionadas con las mismas, enfocándose sobre la planificación familiar en los menores de edad.

(124) Ibidem. Tomo II, Págs. 694-696.

b) ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES



Dentro de ésta estructura es la Subsecretaría de Servicios de Salud - la que nos interesa para nuestros fines. Esta cuenta con cuatro Direcciones Generales que son: las de Epidemiología, Medicina Preventiva, Planificación Familiar y la de Regulación de Servicios de Salud. Sin olvidar que la Secretaría - de Salud es cabeza del sector salud, y está bajo la supervisión directa del -- Presidente de la República.

Otorga los siguientes servicios:

De Atención Médica.- Proporciona servicios médicos a la población con especial énfasis en el primer nivel de atención, mejora y homogeniza la calidad básica de los mismos, atendiendo los problemas prioritarios y los factores que causan y condiciona los daños a la salud. Abate la incidencia de las enfermedades transmisibles y no transmisibles, así como los accidentes.

De Salud Pública.- Promueve la salud de la población disminuyendo la incidencia en los factores que la ponen en peligro y fomenta el autocuidado de salud, particularmente de los factores rurales y urbanos rezagados y con especial preocupación por los sectores más vulnerables. Coadyuva al mejoramiento de las condiciones sanitarias y del medio ambiente proporcionando niveles satisfactorios de salud de la población en general. Contribuye a la disminución de los niveles de fecundidad con pleno respeto a la decisión y dignidad de las parejas, a fin de colaborar en lo social y en lo familiar a un mayor equilibrio entre el desarrollo socioeconómico y el crecimiento demográfico, coadyuvando al mejoramiento de las condiciones de salud de la población materno - - infantil.

De Asistencia Social.- Contribuye al bienestar social de la población al proporcionar asistencia social principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados, minusválidos, madres gestantes de escasos recursos, así como indigentes, a fin de propiciar su incorporación a su vida equilibrada en lo económico y social, y apoya el desarrollo de la familia y de la comuni-

dad fomentando la educación para la integración social.

c) Estructura Financiera

Siendo la Secretaría de Salud (SSA), una Secretaría de Estado no cuenta con recursos propios, por lo que está supeditada al presupuesto de egresos anual del Gobierno Federal, para llevar a cabo las funciones a su cargo. Además recibe fondos vía transferencia de otros ramos, del manejo de patronatos de la beneficencia pública y privada afines, y de ayudas del sector privado.

III.3 Instituto Mexicano del Seguro Social

a) Origen y Evolución

El Seguro Social tal como se entiende en la actualidad es una institución que presupone el desarrollo de las estructuras económicas. El Seguro Social fue entendido por algunos de sus iniciadores, cuando menos en su origen, como un medio de conservar al trabajador en buenas condiciones y apto para continuar siendo explotado como instrumento necesario para la producción. Fue precisamente en Alemania, en la penúltima década del siglo pasado, para ser exactos en 1883, cuando por primera vez un Estado legisló sobre el Seguro de Enfermedades a iniciativa de Bismarck, surgiendo con ello la idea de la seguridad social que cundió por toda Europa durante los últimos años del siglo pasado y principios del presente. Su ulterior introducción en América Latina la hace arribar a México, en donde se canaliza conjuntamente con ideas incipientes similares para constituir una demanda de los grupos trabajadores organizados y partidos políticos del país.

Uno de los principales factores que motivaron la Revolución de 1910 y la creación del Seguro Social, fue la constante explotación a que se vieron sometidos los trabajadores tanto de la ciudad como del campo. Esto propició el -

despertar social de grupos marginados como obreros y campesinos, quienes se hallaban entre los más necesitados, así se tuvo la necesidad de iniciar el proceso de lucha para exigir mejores condiciones de trabajo y protección social. Las diversas necesidades sociales vinculadas con la seguridad social se divulgaron con la Revolución Mexicana y fueron recogidos en el antecedente formal del orden jurídico de la Seguridad Social en México, que se puede precisar en la Constitución de 1917. El Artículo 123 responsabiliza a los patrones de las contingencias relacionadas con la salud que se presenta en los trabajadores, resaltando su fracción XXIX, en la 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 infundir e inculcar la previsión popular". Con ello, se estableció un seguro facultativo y se dejó a los Estados para que en sus constituciones locales dictaran medidas de previsión y seguridad. Además en 74 de las 31 fracciones contenidas en este artículo, se hace referencia a la necesidad de establecer medidas de seguridad y de mejoramiento al ambiente laboral.

Durante varios años se realizaron experiencias locales tales como cajas de socorros, cajas populares de crédito entre otras, sin llegarse a una Institución Nacional; pues la idea de difundir e incluir la previsión popular, que mencionó la Constitución, tuvo graves problemas en su realización, donde el empirismo y la improvisación fue la regla general. La población económicamente débil se afiliaba en esas Instituciones donde se pretendía promover la previsión popular. En unos casos tenían el carácter de socios y en otros eran simples clientes de esas Instituciones. Porqué, "la redacción original de la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional fue poco clara, no precisó los riesgos del Seguro Social y el concepto de previsión popular se interpretó en sentidos muy diversos dando origen a organizaciones y sociedades disímiles, --

que pretendiendo apoyarse en el precepto Constitucional tuvieron una vida económica precaria, sin observar las normas, ni las técnicas del Seguro Social, - que prácticamente eran desconocidos". (125) Por lo que en los primeros años de vigencia de la Constitución Política, poco pudo hacerse para establecer un verdadero régimen de Seguro Social.

Durante los gobiernos del General Alvaro Obregón y el 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 permitía 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 - 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 el 6 de septiembre de 1929, que textualmente expresa:

"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." -- (126).

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 la problemas técnicos y legales - que la creación del Seguro Social representaba y la situación económica del - país no permitieron su establecimiento. A pesar de ello, Lázaro Cárdenas fue - quien impulsó con mayor énfasis el establecimiento de la seguridad social en -

(125) García Cruz, Miguel; Ob. Cit. Págs. 72-76.

(126) Extensión de la Seguridad Social en el Medio Rural, Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1976, Pág. 1.

México y quien amplió las bases políticas, económica y social del Estado para que posteriormente se lograra dicho objetivo.

A raíz de la gran cantidad de accidentes en las industrias en 1935, la Suprema Corte de Justicia responsabilizó a los empresarios de los accidentes y enfermedades que padecieran sus trabajadores en el desempeño de sus labores. - En ese mismo año el Departamento de Trabajo envió al Congreso un nuevo proyecto de Ley del Seguro Social en el que se volvía a estipular un seguro social - único y obligatorio que se llevaría a la práctica mediante un organismo descentralizado. Su cobertura no se reduciría a los trabajadores industriales, sino que se proponía extensiva a los del campo. El Instituto propuesto tendría personalidad jurídica, autonomía en su gestión, no perseguiría fines lucrativos y sería financiado mediante la participación tripartita del Estado, los asegurados y los patrones. A pesar de que este proyecto fue el más evolucionado hasta aquel momento, el interés que tenía el Estado por cuestiones como la expropiación petrolera no permitieron su instauración. Hasta que en 1936 México se - - comprometió internacionalmente ante la Organización Internacional del Trabajo, el Presidente ordenó que para 1938 se elaborara un proyecto de Ley del Seguro Social. El entonces secretario de Gobernación, Licenciado Ignacio García Téllez encabezó una comisión de profesionales que elaborarían el proyecto, que finalmente fue presentado al Consejo de Ministros donde se iniciaron los intercambios en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En esos momentos se comenzaron a vislumbrar objetivamente las posibilidades y las limitaciones del seguro social, saltando a la vista del grupo promotor el problema de la cobertura del servicio en las zonas campesinas y fundamentalmente, las indígenas, era imposible establecer algún tipo de seguro social, porque -- las condiciones de miseria en que vivían no les iban a permitir el pago de cuotas. El citado proyecto de Ley del Seguro Social, fue enviado por el Presidente Lázaro Cárdenas el 27 de diciembre de 1938 a la Cámara de Diputados, el - - cual debería cubrir los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involun

luntaria. (127)

La futura Ley además prevenía la creación de un organismo descentralizado que se denominaría "Instituto Nacional de Seguros Sociales", en el cual estarían representados los obreros, los patrones y el Estado, mismos que aportarían cuotas para el sostenimiento del Instituto. Las prestaciones que éste otorgaría podían ser individuales o colectivos, directas o indirectas, consistentes en indemnizaciones, subsidios o pensiones en dinero; asistencia médica y farmacéutica, hospitalización, aparatos y accesorios terapéuticos y ortopédicos, servicio de colocaciones, orientación profesional y fomento de obras y servicios de interés colectivo. La iniciativa no pudo llegar más adelante por estar formulada sin base actuarial, por lo que a los legisladores les pareció conveniente proponer la elaboración de un proyecto de Ley más completo en ese sentido.

Cuando se inició la década de los cuarenta México entró de lleno en una etapa de desarrollo sostenido, asentado ya sobre un eje industrial y con una agricultura próspera que empezó a cubrir las necesidades de aprovisionamiento alimenticio y de materias primas al sector manufacturero. El Estado surgió como una sólida estructura institucional, capaz de abordar una política coherente y global en materia de seguridad y prestaciones sociales, e institucionalizar las demandas y exigencias que en torno a ellas había surgido con la Revolución. Quizá esto explique, más que la experiencia técnico-jurídica, porqué la seguridad social a los trabajadores, que los ideólogos de la Revolución Mexicana habían propuesto desde hace treinta años, esperó tanto tiempo en instaurarse.

Le correspondió a Manuel Avila Camacho avanzar significativamente bajo estas nuevas condiciones. Inició sus actividades elevando al antiguo Departamento del Trabajo a rango de Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que dando al frente de ésta Ignacio García Téllez, secretario de Gobernación del

(127) Moreno Cuetto, Enrique; Miguel Viveros, Julio; Díaz de Sandi, Miguel A.; et. al. Ob. Cit. Págs. 44-45.

régimen anterior; quien había dirigido los trabajos de redacción del último -- proyecto cardenista de Ley del Seguro Social. A la recién creada Secretaría -- del Trabajo, se le asignaron entre otras funciones las relacionadas con los -- servicios de previsión social, es decir, los de atención a la vida, la salud y el patrimonio material y moral de los trabajadores, también la actividad de -- los trabajos y estudios concernientes a hacer las adecuaciones necesarias a -- los proyectos existentes de Ley del Seguro Social. "En 1941 se dió al Departamento de Trabajo nivel ministerial, ampliando sus funciones; la Sección de Seguros Sociales de la Oficina de Previsión Social pasó a constituirse en Departamento de Seguros Sociales. Unos meses después se creó la Comisión Técnica rectora de la Ley del Seguro Social, que comenzó sus trabajos el 1º. de julio de ese año". (128) Esta comisión estuvo integrada por cinco representantes del Estado que fueron los delegados de las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, Economía Nacional, Hacienda y Crédito Público, de Asistencia y del Departamento de Salubridad Pública; además de siete representantes del sector obrero y siete de las agrupaciones patronales. Se pudo contar también con la colaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Después de concienzudos estudios, consultas públicas y de recoger puntos de vista de la Organización Internacional del Trabajo y de su Comité Interamericano de Seguridad Social, que en su primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social que tuvo lugar en Santiago de Chile, durante la semana del 10 al 16 de septiembre de 1942, en su sesión del día 14 expresó la asamblea la siguiente conclusión: "La Iniciativa Mexicana de Ley del Seguro Social Obligatorio merece su aprobación y aliento, porque constituye un Código de Seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa una firme garantía, técnica para establecer en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la nación mexicana". (129) He aquí, uno de los motivos que había tenido el gobierno mexicano para apresurar la conclusión de un plan nacional para el establecimiento del seguro social, las múltiples instancias que habían - -

(128) Ibidem. Pág. 47.

(129) Fraga, Gabino; Bravo A. Ruiz, Victor E.; Velasco Alva, Eugenia; et. al. Ob. Cit. Pág. 28.

hecho a este respecto los diversos organismos internacionales encargados de atender los problemas relacionados con los aspectos laborales. En consecuencia, interesaba mucho conocer la opinión de ellos una vez que estuvo terminada esta iniciativa.

La exposición de motivos proponía, un sistema contra la pérdida del salario y aseguraba la continuidad de las percepciones del trabajador. Constaba de 10 capítulos, desglosados en 142 artículos y 8 transitorios. Allí se definía al Seguro Social como una Institución descentralizada de servicios público nacional, con personalidad jurídica propia, para cuya organización y administración se creaba un organismo que llevaría el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social. El sistema comprendería cuatro ramas del régimen obligatorio: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, y cesantía en edad avanzada. Aparte se creaban los seguros facultativos para el disfrute de otros trabajadores no sujetos al régimen obligatorio y los adicionales que se ofrecían a quienes quisieran recibir prestaciones superiores a las referidas por la Ley. Se proponía un sistema de financiamiento sostenido con aportaciones del gobierno, de los trabajadores y de los patrones. Finalmente, el 11 de diciembre de 1942, Manuel Avila Camacho firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social que había de ser discutida por el Poder Legislativo, dando una opinión totalmente favorable al proyecto. El 31 de diciembre del mismo año el Presidente Avila Camacho expidió la Ley del Seguro Social, remitiéndola al secretario de Gobernación para los trámites de rigor y su publicación en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943. (130)

Durante años múltiples factores e intereses se opusieron sistemáticamente al mandato constitucional. La iniciativa de Ley de 1942 fue combatida por intereses políticos y económicos, durante la etapa de estudios que precedió su envío al Congreso de la Unión como después de que ésta fue promulgada y publicada, especialmente por las compañías aseguradoras. Sin embargo, la Ley -

(130) Fraga, Gabino; Bravo A. Ruiz, Victor E.; Velasco Alva, Eugenia; et. al. Ob. Cit. Págs. 28-31

del Seguro Social de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra política social.

La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encausar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero-patronales, dió origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México. Además, los servicios y prestaciones sociales que apartir de entonces empezaron a recibir los trabajadores aumentaron su salario real y, en consecuencia, su capacidad de consumo en beneficio de la economía nacional. También por ello, la medicina social y las diversas prestaciones de carácter cultural para el desarrollo individual y colectivo, han llegado hasta apartadas regiones de la República como precursoras del progreso y la modernidad; considerando que las garantías sociales consignadas en el texto constitucional, y en especial las disposiciones consagradas en el artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Pues, conforme a esta concepción es como nació la Ley del Seguro Social de 1943, y al mismo tiempo el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las actividades del Instituto se concentraron en su programación y organización interna, así como los trabajos de afiliación de los trabajadores y los patrones. El 15 de mayo de 1943 se decretó la afiliación de los trabajadores y patrones del Distrito Federal, iniciándose ésta apartir del 1º. de julio del mismo año; el 1º. de enero de 1944 el Instituto Mexicano del Seguro Social iniciaba formalmente sus actividades. "La construcción de hospitales se declaró de utilidad pública y con ello se expropiaron los terrenos necesarios para su construcción. Se inició la construcción del edificio central del Instituto y de los hospitales Narvarte, La Raza y la Maternidad No. 1. El 7 de marzo se publicó el primer reglamento de clasificación de empresas, grados y riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El 18 de abril se -

publicó un reglamento sobre pago de cuotas y contribuciones. El 1.º de julio se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social para darle carácter de obligación fiscal a las aportaciones hechas al Seguro Social". (131) Es de resaltar, que durante los primeros años de funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, se enfocó al trabajador industrial y al urbano. De hecho, se limitó a esta última clase siempre que residiera en el Distrito Federal, dejando para posteriores años la atención de las clases rurales.

En 1946 se activó la inscripción general de los trabajadores, patrones y beneficiarios en el Distrito Federal como en las ciudades de Puebla, -- Monterrey y Guadalajara, primeros lugares estos últimos, en los que el régimen extendió sus prestaciones dentro de la provincia mexicana; en 1947 se extendió a los principales municipios de Puebla, Tlaxcala y Nuevo León. Por otro lado, el 31 de diciembre de este último año se reformaron los artículos 12, -- 37, 52, 63, 74, 96, 128, 130 y 132; los cambios fundamentalmente fueron el -- aumento de los grupos de cotización que se propuso en la iniciativa, obedeciendo a la conveniencia de armonizar las contribuciones con salarios dominantes, que después de expedida la Ley del Seguro Social experimentaron alzas de consideración y la necesidad de elevar congruentemente el monto de los subsidios y pensiones, teniendo en cuenta el encarecimiento de la vida en los últimos años que acarreó la disminución del valor adquisitivo de dichas prestaciones. Un año después, el 23 de diciembre de 1948, el Presidente Miguel Alemán propuso al Poder Legislativo una Iniciativa de Ley para modificar 60 artículos de la Ley del Seguro Social, que entraron en vigor el 28 de febrero de 1949. En su exposición de motivos encontramos los siguientes puntos fundamentales -- en que consistieron las citadas reformas:

La exigencia de una nueva adecuación de las cuotas para el seguro de enfermedades y maternidad, y permitir el equilibrio financiero de la institución; se aseguraba que con un pequeño aumento de ellas se conseguiría estabilizar la situación, ofreciendo la ventaja de aumentar las prestaciones y mejo

(131) Moreno Cueto, Enrique; Mogueñ Viveros, Julio; Díaz de Sandi, Miguel A.; et. al. Ob. Cit. Pág. 49.

rar los servicios, cumpliendo el anhelo de las clases laborantes atendiendo - también el interés de los patrones, por la razón de que los trabajadores satisfechos son los que dan mejor y más alto rendimiento. El proyecto pretendía ampliar hasta los 25 años de edad el goce de las pensiones de orfandad, siempre que sus beneficiarios estuvieran incapacitados para mantenerse por sí mismos, ya fuera por enfermedad o defecto físico, o por hallarse estudiando; procuraba en general acortar plazos de espera necesarios para gozar del derecho a las pensiones, pretendía la modificación de toda la estructura administrativa de operación del instituto mediante la introducción del sistema de avisos patronales, de acuerdo con el reglamento de afiliación y del pago de cuotas. Por otra parte, resulta de vital importancia destacar el hecho Socio-Jurídico el sentir del Ejecutivo Federal, combatiendo con especial preocupación el -- problema de las sociedades cooperativas, las cuales alejaron sistemáticamente la inconstitucionalidad de la Ley del Seguro, por considerar que este ordenamiento rige y tutela relaciones de carácter laboral a las que son ajenas dichas sociedades de personas. Se estimó y se sigue estimando que el artículo - 123 Constitucional, de cuya fracción 29 emana la Ley del Seguro, no solamente rige fenómenos de carácter laboral sino también otros hechos sociológicos, -- con la idea de proteger uno de los más valiosos bienes de la Nación, como es la capacidad de trabajo de los mexicanos. No puede considerarse que la extensión del régimen de Seguridad y Prestaciones sociales a las cooperativas es - anticonstitucional, estos por definición de la Ley, pertenecen a la clase trabajadora, lo que justifica el que se les otorgue la misma protección que a -- los elementos asalariados dependientes de un patrón.

Durante los tres sexenios posteriores hubo reformas para mejorar la - administración y estabilidad financiera del Instituto, se introdujeron varian tes a las definiciones de riesgos de trabajo y previsión en general, se aumen taron los grupos de cotización de acuerdo con los salarios, se ampliaron en ge neral las prestaciones de índole médica, cultural, educativa y social como el establecimiento de casas de recuperación y reposo, escuelas de adaptación para

la completa curación de los asegurados. Se crearon instrumentos adecuados para aumentar las prestaciones en dinero y mejorar los servicios médicos otorgados por la Ley del Seguro y se incorporaron al régimen ciertos grupos de trabajadores y urbanos, como productores de caña y sus trabajadores, profesionistas - - autónomos, pequeños comerciantes, campesinos asalariados y miembros de sociedades de crédito agrícola ejidal; entró en vigor el régimen de los trabajadores temporales y eventuales.

Las nuevas circunstancias nacionales, después de haber transcurrido treinta años eran muy distintas. El México que gobernó el General Manuel Avila Camacho era muy diferente al que gobernara el Licenciado Luis Echeverría, motivo suficiente para que este último turnara el 23 de diciembre de 1970 una iniciativa de reformas a la Ley del Seguro Social, para adecuar figuras jurídicas de ésta, a la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el 1º. de mayo de - - 1970. Partiendo de la necesidad de comenzar los trabajos previos para la redacción de un articulado totalmente diferente para la Ley de referencia, como satisfacer las demandas de los distintos sectores y crear nuevos mecanismos para universalizar las prestaciones del Instituto. (132) El Ejecutivo Federal, se - dió cuenta de que la Ley del Seguro Social requería de una transformación total y no una simple reforma, pretendió satisfacer las demandas conforme a las posibilidades reales de la institución y del país, adecuando el cuerpo jurídico ya demasiado viejo para aquel entonces.

Los trabajos tendientes a la composición del nuevo texto legal debieron iniciarse desde los primeros días de 1971 y terminaron el 27 de enero de -- 1973, fecha en que el Presidente Echeverría firmó la iniciativa remitiéndola a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; el citado proyecto constaba - de 7 títulos, 284 artículos y 17 transitorios. (133) En su exposición de motivos que acompañaba a la iniciativa quedaba expresado todo un marco teórico derivado de los principios tradicionales de la Revolución de 1910, enriquecido - ahora con el concepto de "Seguridad Integral", que pretendía atender a las ne-

(132) Fraga, Gabino; Bravo A. Ruiz, Victor E.; Velasco Alva, Eugenia; et. al. Ob. Cit. Págs. 41-45.

(133) Ibidem. Págs. 47-48.

cesidades no sólo de los trabajadores asalariados sino, a la larga, atender a la totalidad de la población nacional.

"Esta iniciativa toma en consideración los distintos estudios técnicos que se han hecho para definir las necesidades y posibilidades de mejoramiento y expansión del sistema. Tiene por principales objetivos mejorar las prestaciones existentes e introducir otras; crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados; abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisar diversos puntos controvertibles de la Ley vigente; reordenar preceptos dispersos que se refieran a una misma materia y simplificar, para hacer expeditos, diversos procedimientos". (134)

En cuanto a las novedades introducidas en el texto de la nueva Ley -- propuesta por el Ejecutivo, éstas consistían sobre todo en lo siguiente: creación del grupo de cotización "W" que, comprendiendo salarios superiores a los 280 pesos diarios, tuviera un límite movable superior equivalente a diez veces el sueldo mínimo en el Distrito Federal; sustitución de los términos "accidentes de trabajo" y "enfermedades profesionales" por el de "riesgos de trabajo" empleados por la Ley Federal del Trabajo; ampliación de los servicios médicos a los hijos de asegurados y pensionados que cursaban estudios, hasta los 21 y los 25 años, respectivamente; mejora en las pensiones que además deberían ser revisados cada cinco años; creación de guarderías para hijos de trabajadores; fórmulas para facilitar la continuación voluntaria del régimen obligatorio; enriquecimiento y perfeccionamiento de los seguros facultativos y adicionales; ampliación del campo de las prestaciones sociales y consolidación de la estructura económica del régimen. (135) Fue así como después de algunos pequeños variantes fue aprobado dicho proyecto, iniciando su vigencia la respectiva Ley - el día 1º. de abril de 1973.

(134) Ibidem. Pág. 17.

(135) Ibidem. Págs. 20-44.

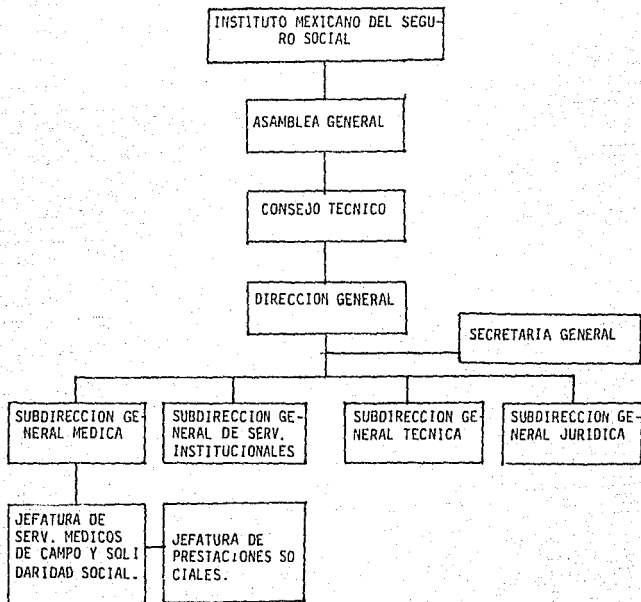
Durante el régimen del Licenciado López Portillo se llevaron a cabo seis procesos distintos de modificación a la Ley del Seguro Social. Destacando modificaciones al artículo 168, relativas a la cuantía mínima mensual de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, la cual se fijó en 1976 \$1,000, para 1979 en el \$1,600, y por último, durante 1980 en \$2,600. Las motivaciones de índole solidaria que llevaron al mandatario en turno a solicitar tales aumentos sucesivos ante la disminución que progresivamente resentía el poder adquisitivo del dinero. La otra reforma a la Ley del Seguro Social -- aprobada durante ese periodo presidencial se refirió a los artículos 75, 76, 172 y 173, en el sentido de disponer que anualmente se revisara el monto de las pensiones que otorga el Instituto, pues anteriormente se estipuló que ésta se realizara cada cinco años.

Apenas asumida la presidencia en el mes de diciembre de 1983 Miguel de la Madrid remitió a las cámaras, para su discusión reformas a la Ley del Seguro Social, con objeto de preparar la implantación del Sistema Nacional de Salud. El 28 de diciembre de 1984 se publicaron en el Diario Oficial, reformas a los artículos 41, 45, 71, 112, 240, 283 y se adicionaron los artículos 258 A al 258 E, estas reformas se efectuaron a los salarios base de cotización, surtiendo sus efectos el día en que estos ocurren; pago de dos meses de salario mínimo vigentes en el Distrito Federal en caso de defunción; se suprime el límite para que los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada puedan reingresar a trabajar cuando así lo deseen. Y ante la difícil situación económica por la que atravesaba México, el Gobierno a efecto de llevar a cabo una redistribución en sus erogaciones, redujo sus aportaciones al Seguro Social reformando el 2 de mayo de 1986 los artículos 114, 115, 117 y 178 de la Ley del Seguro Social, que establecen las cuotas relativas a los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como el monto de las contribuciones del Estado para estas ramas del seguro, reasignando las aportaciones estatales del 20% de las cuotas patronales y por ende, incrementando proporcionalmente las que deben cu

brir los patrones.

De igual manera se reforma el artículo 79, con la finalidad de ajustar las primas a cubrir por riesgos de trabajo, a efecto de que los patrones sigan pagando la misma cantidad por este concepto, dado que las mismas se determinan en relación con la cuantía de la cuota obrero patronal correspondiente al ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

b) Estructura Orgánica y Funciones



El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio de carácter nacional, para cuya organización se creó por Decreto Presidencial. Es un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propios.

Proporciona además de los servicios médicos, una serie de prestaciones sociales que se derivan de las relaciones laborales, "Participa de dos subsectores que, sin depender directamente de una cabeza de sector, coadyuva al racional complemento de los programas, tanto del sector salud, como del sector seguridad social". (136)

El Seguro Social se estableció para aplicarse, primero; a aquellos -- sectores de la sociedad donde el salario mínimo es la única fuente de ingreso, segundo; a aquellos que lo sustentaran principalmente por medio de las cuotas que lógicamente serán los que perciban más del salario mínimo y tercero; este régimen además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades podrá proporcionar servicios sociales de beneficios colectivo, en forma discrecional pues se considera al seguro social como un complemento del salario.

En el ámbito de su estructura mencionaremos solamente a las Jefaturas de Servicios Médicos de Campo y Solidaridad Social y la de Prestaciones Social cuyas funciones tienen relevancia en este trabajo.

La Jefatura de Servicios Médicos de Campo y Solidaridad Social, tiene como funciones: coordinar con otras instituciones de salud y seguridad social el otorgamiento de los servicios médicos; participar con otras dependencias -- del Instituto en la elaboración de programas; capacitar el personal que interviene en el otorgamiento de los servicios médicos; supervisar la dotación del equipo, materiales de curación y medicamentos destinados al otorgamiento de -- los servicios médicos; asesorar a las unidades en las actividades médicas y administrativas.

(136) Carrillo Castro, Alejandro; La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los Medios para Alcanzar el Modelo del País al que Aspiramos. Ed. ISSSTE., México 1977, Pág. 6.

La Jefatura de Prestaciones Sociales tiene como funciones: planear, - dirigir y controlar los servicios educativos, sociales y culturales para los sujetos de atención de las prestaciones sociales, dirigir la difusión de conocimiento y pláticas de previsión social; integrar a los asegurados y a sus familiares en centros, brigadas, agrupaciones sociales, etc. Planear, organizar y dirigir programas de desarrollo de la comunidad, de capacitación técnica, - de adiestramiento y rehabilitación social en el trabajo, en función de planes de desarrollo, y en coordinación con las que realicen otras Instituciones Gubernamentales y no Gubernamentales. Dirigir guarderías para hijos de los trabajadores de la Institución.

c) Estructura Financiera

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases - para su liquidación de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 267 y 268 de la Ley del Seguro Social.

El Seguro Social requiere para su mantenimiento aparte de los gastos que originan los accidentes y las enfermedades profesionales, del 16.85% del volumen anual de los salarios de los trabajadores, por lo cual las aportaciones para este porcentaje se han distribuido de la siguiente manera:

"Como base de cotización se coloca en tope máximo de salario, incrementado a través del tiempo. El porcentaje señalado se distribuye de tal suerte que se consigna un 9% para el ramo del seguro de enfermedades y maternidad, 6% para el de invalidez, vejez cesantía en edad avanzada y muerte, y 1.85% en la práctica, 2% para riesgos de trabajo.

"Debe destacarse que el porcentaje genérico asignado a Seguridad Social obedece a una pirámide de contribuyentes que en grandes cifras o números

globales ha de registrar una cotización promedio adecuada. Si el Instituto Mexicano del Seguro Social concede iguales prestaciones a todos los beneficiarios en el ramo más costoso -el de enfermedades y maternidad-, sin tomar en consideración el grupo al cual pertenece el cotizante, resulta de vital importancia mantener, para conseguir el equilibrio financiero, una justa densidad de asegurados en cada uno de los escalones que constituye la pirámide. Además, con la actualización de los topes máximos de cotización se logra una contribución equilibrada, pues así se toma en consideración la realidad de los salarios: el principio de aportación proporcional se desvirtúa cuando el tope máximo del grupo más alto no coincide con la estructura real de aquellos; entonces se resta eficacia al Seguro en el cumplimiento de sus tareas, y se desvía una de sus finalidades esenciales, la de ser instrumento redistribuidor de la riqueza nacional". (137)

Por ello, se ha respetado el espíritu de las disposiciones constitucionales protectoras del salario mínimo, considerando como ingreso vital para satisfacer las necesidades del trabajador y las de su familia; así se establece que tratándose de obreros que perciben sólo el salario mínimo, al patrón corresponde pagar la cuota señalada a aquellos, sin que puedan hacerse descuentos por cantidades que lo disminuyen. Logrando además, que el obrero que devenga un salario ligeramente superior al mínimo, no sufra ninguna merma.

III.4 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

a) Origen y Evolución

El origen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se remonta a "los postulados establecidos en la Carta Magna respecto a Seguridad Social, empiezan a tener vigencia en forma organizada a partir de la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, -

(137) Nuevos Rumbos, Seguridad Social en México (1971-1974), Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1975, Pág. 6.

creada por Ley del 12 de agosto de 1925. Surge como una respuesta a las luchas manifiestas por grupos de empleados públicos organizados, que demandan la - - ampliación de derechos tendientes a elevar el nivel familiar y asistencial del propio trabajador, y se erige con el propósito de integrar un sistema de Seguridad Social para los servidores públicos y quitaría a la pensión el aspecto de acto caritativo por parte del Estado". (138) Con esta Ley, se empieza a establecer un sistema más avanzado pasando a formar parte de las condiciones aceptadas por la administración del Estado y los empleados que les sirven. Partiendo de la obligación del Estado para contribuir a la Seguridad Social y bienestar de sus servidores cuando estos pierdan su aptitud para el trabajo, destinando del descuento de su sueldo una parte proporcional para el pago de una pensión que funciona como la contratación de un seguro.

Después de creada la Dirección de Pensiones Civiles y de retiro, siguieron emitiéndose diversas disposiciones de este carácter en forma dispersa; ejemplo de ellas, la constituye el Seguro del Maestro de 1928. Durante la administración presidencial del General Lázaro Cárdenas, con su política de carácter nacionalista, agrarista y obrerista se hace eco en los empleados al servicio del estado, al establecer para éstos el Estatuto Jurídico, aprobado por el Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 1938. "Este documento se originó por la necesidad de poner a salvo a los servidores públicos de las contingencias electorales y tuvo por objeto asegurar la estabilidad y garantizar los derechos de asociación para la defensa de sus intereses". (139) Así con la Dirección de Pensiones y el Estatuto Jurídico, los empleados públicos encontraron una generosa respuesta de la Revolución a su lealtad y servicio.

A partir de su creación y hasta 1947, la Ley de Pensiones sufre diversas modificaciones tendientes en su mayor parte a extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes, e incorporar al régimen de Seguridad Social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

(138) Reyes Heróles, Jesús; México a Través de los Informes Presidenciales, Tomo 13, Ob. Cit. Págs. 92-93.

(139) *Ibidem*. Tomo 13, Pág. 93.

"En 1946, el cambio de la Administración Pública Federal, produjo en la Dirección de Pensiones cambios sustanciales y se le encomendó un vasto programa de inversión de beneficio social, como consecuencia se formuló el proyecto de la nueva ley de Pensiones Civiles, misma que fue aprobada por el Congreso Federal y expedida con carácter de ley, el 30 de diciembre de 1947". (140) Esta nueva Ley representó un significativo avance respecto de la anterior; sin embargo, en los años siguientes a su emisión, el crecimiento cada vez mayor -- del Sector Público y la necesidad de ampliar la política de bienestar, repercuten en la propia estructura administrativa de la Institución; ello hizo necesario introducir una nueva modalidad cualitativa y cuantitativa para el otorgamiento de prestaciones, a fin de satisfacer los requerimientos de una población derechohabiente en constante aumento.

Esta problemática, a la postre produjo otras de carácter técnico, económico y político, las cuales obligaron a conjuntar esfuerzos entre el Estado y los trabajadores a su servicio. Culminando la sincronización de ideas y esfuerzos en el régimen del Presidente Adolfo López Mateos; el 1º. de enero de 1960, creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado; el 6 de diciembre de 1960, adicionó el apartado B del artículo 123 Constitucional, a efecto de incorporar a la Carta Magna las garantías sociales del Estatuto Jurídico de 1938; y el 28 de diciembre de 1963, publicó en el Diario Oficial la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria -- del apartado B del artículo 123 Constitucional. (141) Estas surgen como una genuina respuesta a las inquietudes sobre las condiciones mínimas de la Seguridad Social, reclamo y esperanza de los servidores públicos.

Con la abrogación de la Ley de Pensiones Civiles de 1947, y el establecimiento de la Ley con la que se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 1960, al que se le otorga el carácter de Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, es innegable que la seguridad y prestaciones Sociales observa un

(140) Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 17, Entidades Paraestatales no Sectorizadas, Ed. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1962, Pág. 39.

(141) Reyes Heróles, Jesús; México a Través de los Informes Presidenciales, Tomo 13, Ob. Cit. Pág. 139.

paralelismo constante con la evolución del Estado, en la medida en que éste -- tiene mayor participación en las actividades económicas del país, se da un notable aumento de la población que esta en el régimen del Instituto. Motivo por el cual su ley a sido reformada, para mejorar los beneficios como la calidad -- de sus prestaciones sociales, destacando entre ellas las siguientes:

El 28 de diciembre de 1972, se reformó el rubro del capítulo VI de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, consagrando el derecho de los servidores públicos a recibir viviendas cómodas e higienicas, mediante la integración del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con la aportación del Estado consistente en un 5% sobre los salarios de los trabajadores. En 1976 se promovieron reformas a la citada Ley para incluir a los trabajadores al servicio del Estado a lista de raya y mejorar los servicios médicos y asistenciales en beneficio de sus agremiados. Con ello, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado elevó su población derechohabiente en un 183%, al pasar de 1 millón 347 mil en 1970 a 3 millones 825 mil en 1976. (142)

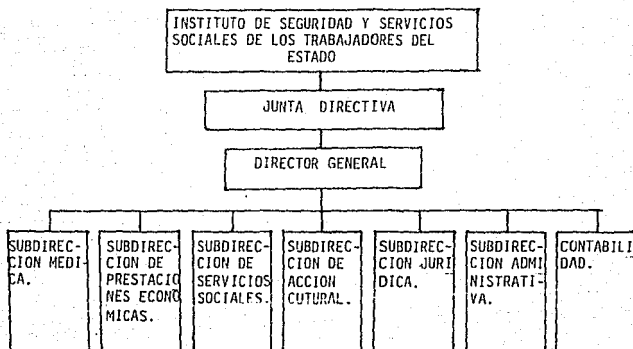
Por Decreto en el Diario Oficial del 27 de diciembre 1983, se abroga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1960, se derogan todas las demás disposiciones que se opongan a la Nueva Ley que entró en vigor el 1º. de enero de 1984; se incorporan bajo su -- administración los sistemas de tiendas, centros comerciales y estancias de bienestar infantil en operación en diversas dependencias, entidades, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal en toda la República, que -- este sujetas al Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Otra de las reformas más importantes a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se publicó en el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1986, destacando las hechas a los Artículos

(142) Ibidem. Págs. 138-144.

3°. Fracciones XII y XIV, 4°. y 6°. reformas que pretenden solventar las necesidades y demandas de los trabajadores, se observan avances en materia de jubilaciones y pensiones, tomando como base del cálculo para determinar la pensión las percepciones del año anterior a la fecha de bajo del trabajador, en lugar de los últimos tres años; el incremento al monto de las pensiones jubilatorias se efectuarán considerando el incremento de los salarios de los trabajadores - en activo; las mujeres podrán jubilarse a los 23 años de servicios prestados, en lugar de 30 años; se establece que el trabajador podrá cobrar su pensión en un plazo máximo de 90 días a partir de la fecha en que presente su solicitud - debidamente requisitada ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En general las reformas tienden a destinar mayores recursos a la atención de la salud y protección del salario, preservar las reservas actuariales para asegurar el pago de las pensiones y jubilaciones, lo mismo que definir asignaciones a riesgos en el trabajo, vivienda, créditos personales, así como a cuidar la salud mental y la integración familiar y social de los trabajadores, jubilados, pensionistas y de sus derechohabientes.

b) Estructura Organica y Funciones



El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene com objetivo proporcionar prestaciones y Seguridad Social a los trabajadores del Estado, pensionistas y familiares de ambos en el marco jurídico de su propia Ley. Dentro del marco sectorial el Instituto responde a los propósitos orientando sus esfuerzos a promover acciones que permitan que la totalidad de la población con una relación de trabajo formal se incorpore al Sistema de Seguridad Social, así como desarrollar acciones encaminadas a imprimir un ritmo constante de efectividad a los programas de salud y seguridad social.

Las Sub-Direcciones de Prestaciones Económicas, de Servicios Sociales y la de Acción Cultural son las que dentro de la estructura orgánica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, van encaminadas a las prestaciones sociales.

Subdirección de Prestaciones Económicas.- Auxilia a la Dirección General en el otorgamiento de las prestaciones de carácter económico que señala la Ley, como son: atiende los asuntos relativos a solicitudes de préstamos a corto plazo, créditos hipotecarios, jubilaciones, pensiones por causa de muerte, - - invalidez, vejez e indemnizaciones globales.

Subdirección de Servicios Sociales.- Auxilia a la Dirección General en el otorgamiento de las prestaciones siguientes: arrendar habitaciones económicas propiedad del Instituto; operar y controlar el sistema de tiendas de los trabajadores del Estado, los conjuntos multifamiliares, las guarderías, velatorios, talleres de manufacturas para jubilados, estancias de bienestar infantil. Elaborar los proyectos de los planes de trabajo anuales y sexenales.

Subdirección de Acción Cultural.- Auxilia a la Dirección General en el fomento de promociones, la preparación técnica, cultural y deportiva de los trabajadores al servicio del Estado. Impulsar las formas de sociabilidad del -

trabajador y de su familia; programar y controlar las actividades del Centro Nacional de Capacitación Administrativo y coordinar el desarrollo de los programas de capacitación para los empleados de base del sector público.

Cabe resaltar, que la nueva Ley expedida el 27 de diciembre de 1983, permitió al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado organizar su funcionamiento en torno a dos vertientes principales: las prestaciones económicas y las prestaciones en especie. Las primeras se otorgan exclusivamente a los trabajadores asegurados y a los pensionistas, mientras que las segundas benefician tanto al trabajador como a sus familiares. En este sentido, el principio de solidaridad social resulta amplio ya que, por su parte, las prestaciones en especie se otorgan a todos los derechohabientes por igual, sin distinción de nivel salarial o de antigüedad, y por otra, en el rubro de prestaciones económicas, se señalan prioridades para su otorgamiento, se da mayor peso a la antigüedad y se establecen toques límites orientados a beneficiar a los asegurados de menores ingresos.

c) Estructura Financiera

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, radica en la cuotas y aportaciones que efectúan los trabajadores y el Estado respectivamente, de acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 16 y 21 de su propia Ley. De acuerdo con esta norma, en su Artículo 16, los trabajadores aportan el 8% de su sueldo básico. Este porcentaje se administra en un 2.50% para prestaciones de medicina preventiva, seguro de enfermedades y maternidad, prestaciones de rehabilitación física y mental; un 0.50% para préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda; un 0.50%

para prestaciones económicas de corto y mediano plazo; y un 0.50% para prestaciones que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes. El restante 50% para cubrir la prima del sobresueldo básico anual, pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales y amortizar créditos otorgados a los trabajadores; para prestaciones de bienestar y desarrollo infantil, prestaciones integrales de retiro a jubilados y pensionistas, arrendamiento o venta de habitaciones del Instituto; prestaciones turísticas, culturales, deportivas y servicios funebres.

Por su parte el Estado aporta de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 21 de la misma Ley, el 17.75% del sueldo básico de los trabajadores. Este porcentaje se administra en un 6.50% para prestaciones de medicina preventiva, seguro de enfermedades y maternidad, prestaciones de rehabilitación física y mental; un 0.50% para préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda; un 0.50% para préstamos a corto y mediano plazo; un 0.50% para prestaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes; 0.75% para cubrir el seguro de accidentes y enfermedades de trabajo, aplicando el 0.25% para el pago de pensiones y el 0.50% para atención médica; un 5.00% para constituir el Fondo de la Vivienda. El restante 4.00% se aplicará a las prestaciones de los sueldos básicos de los trabajadores.

Por ello, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el 8.00% de las aportaciones de los sueldos básicos de los trabajadores y el 17.5% de las aportaciones del Estado, cuenta con un 25.75% en total de ambas aportaciones para el otorgamiento de las prestaciones a sus trabajadores. No debemos olvidar que los muebles e inmuebles también integran el patrimonio del Instituto, junto con las donaciones, herencias y legados.

III.5 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

a) Origen y Evolución

El origen del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, se remonta a los años (1928-1930) durante el régimen del Presidente Emilio Portes Gil, quien demostró un franco y decidido apoyo por proteger a la infancia. Mientras el Presidente de la República se dedicaba a encausar los destinos del país, su señora esposa Carmen G. de Portes Gil, "colaboró con su esposo en la campaña de protección a la infancia, demostrando una gran voluntad, paciencia y cariño para la niñez, así como para las mujeres en estado de gravidez carentes de recursos económicos, para evitar la mortalidad infantil, originada - en la mayoría de los casos por falta de higiene, la miseria y la ignorancia - en que desgraciadamente ha vivido la mayoría del pueblo mexicano, evitando, -- hasta donde fué posible, estas pérdidas inestimables. Para hacer más efectiva esta labor humanitaria, se formó el Comité Nacional de Protección a la Infancia, cuyas Oficinas provisionales se instalaron en el Castillo de Chapultepec". (143) Este Comité estableció la "Gota de leche" con la finalidad de proveer de este alimento a todos los niños de condición humilde, además se instalaron diversos centros médicos con el objeto de atender a las mujeres en estado de gravidez, fundándose además Casas de Salud, escuelas; y se implantaron campañas - para combatir al alcoholismo, lepra, etc.

Posteriormente el 1º. de febrero de 1961, se creó el Instituto Nacional de Protección de la Infancia como un Organismo Público Descentralizado, -- que tenía por finalidad brindar protección a la niñez mexicana. Por otra parte, debido al creciente número de menores desamparados el 19 de agosto de 1968, se creó por decreto presidencial un organismo denominado "Institución Mexicana de Asistencia Médica a la Niñez". Por su parte el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, dado el incremento de los servicios que demandaba la niñez mexicana y sus familiares, en 1973 dió un nuevo enfoque a sus objetivos y programas, procurando el desarrollo integral de la niñez, llevando acabo actividades de promoción del bienestar social en los aspectos: cultural, nutricional, médi

(143) Historia Gráfica de la Revolución México (1900-1940), Tomo I, 2a. Ed., Ed. Archivo Casasola, México 1940, Págs. 1890-1891.

co, social y económico considerando al niño dentro del núcleo familiar y formando parte de la comunidad donde se desarrollaba para propiciar así, un nuevo desarrollo y encausamiento de la infancia. Este nuevo cambio en la filosofía y política del Instituto dio lugar al Decreto del 30 de octubre de 1974, en el cual se confirieron nuevas atribuciones. "Sin embargo, dada la multiplicidad de acciones que venían realizando, la denominación del Instituto ya no correspondía a las atribuciones que se le habían señalado inicialmente, y teniendo conocimiento de esto el Ejecutivo Federal, expidió un nuevo Decreto publicado en el Diario Oficial del día 2 de enero de 1976 con el cual nace el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia formalizando así, desde el punto de vista jurídico, lo que en la práctica se venía realizando. (144)

Considerando que tanto la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez y el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, eran organismos públicos descentralizados que habían fomentado el bienestar social en el país, coadyuvando a la satisfacción de las más grandes necesidades de la población y que dada la afinidad en los objetivos de ambos organismos, se estimó conveniente que sus funciones se realizaran, sin duplicidad ni interferencias a través de una mejor utilización de los recursos y mayores beneficios para la colectividad. Es así como se crea mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial del 13 de enero de 1977, un Organismo Público Descentralizado con personalidad Jurídica y Patrimonio propios, denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El empleo del término "Sistema" en la denominación de este organismo público, no es casual. Obedece, precisamente, a que se compone de un conjunto de elementos distintos aunque semejantes entre sí, con una finalidad común y con bases homogéneas de operación. Este organismo por decreto expedido en diciembre de 1982, se convirtió en el eje de las acciones de la "Asistencia Social", encaminadas a fortalecer la organización familiar, fomentar la educación para la integración social, impulsar el sano crecimiento físico y mental

(144) Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 17, 1982. Ob. Cit. Pág. 69.

de la niñez y a proteger a los menores, ancianos y minusválidos sin recursos, en coordinación con la Secretaría de Salud y la participación de centros de integración juvenil y el Instituto Nacional de la Senectud; por ello, debemos entender a la asistencia social como: "el conjunto de acciones tendientes a convertir en positivos las circunstancias adversas que puedan impedir al hombre - realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad, así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, - incapacidad o minusvalía en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación". (145)

Al iniciarse el régimen del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, - el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia fue reestructurado y modernizado, se le asignaron las instalaciones y personal dedicado a la - asistencia social, se actualizaron los registros que requieren de la asistencia social. Con lo que "la cobertura de los programas asistenciales se ha incrementado de 10 millones de personas en 1983 a 23 millones en 1987". (146) -- Sin embargo debido a la gigantesca proporción de la población desprotegida que rebasa la capacidad real del sistema, se estableció el criterio de servir con lo más indispensable a quienes más lo necesitan, otorgando las prestaciones -- que mejor contribuyen a satisfacer las necesidades básicas de la población, -- preferentemente en las zonas marginadas rurales y urbanas.

Con el fin de garantizar la eficacia y la continuidad de las acciones del Sistema DIF, desde el 31 de agosto de 1983 fueron establecidos los 9 programas de trabajo a través de los cuales presta sus servicios: (147)

1) Programa de Integración Social.- Las actividades de este programa consisten en promover la participación comunitaria para consolidar la familia, célula principal de la sociedad, con el propósito de mejorar las condiciones - de vida en el núcleo familiar, su grado de unión, su calidad como ambiente digno para la realización de sus miembros, así como el sentido de responsabilidad

(145) Folleto, Que Hace el DIF por México, Ob. Cit. Págs. 5-8.

(146) Salud y Seguridad Social, Vol. XII, Cuadernos de Renovación Nacional, 1a. Ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1988, Pág. 91.

(147) Folleto, Que Hace el DIF por México, Ob. Cit. Págs. 7-26.

y respeto de los mismos; a través de visitas domiciliarias, convivencias de tipo social, campaña de orientación familiar y campaña de planificación familiar.

2) Programa de Asistencia Social a Desamparados.- Programa encaminado a proteger el reestablecimiento de los valores humanos, de solidaridad y respeto con la participación de la comunidad, promoviendo la creación y sostenimiento de centros de protección social, (Casas Hogar para Varones) para niños huérfanos o abandonados, ancianos y minusválidos sin recursos; procurando un cambio de las conductas y actitudes de las personas que los rodean. Entendiéndose que el apoyo a la estructura familiar es labor cotidiana, el internamiento es contemplado como el último recurso.

3) Programa de Asistencia Educacional.- Este programa está encaminado a ofrecer educación a quienes no cuentan con ella, desarrollando modelos de -- atención preescolar a través de jardines de niños, jardines estancias, centros de desarrollo infantil y casas de cuna del sistema DIF; modelo de atención primaria, cuyo propósito consiste en formar a mejores hijos de madres trabajadoras; modelo de educación extraescolar, consistente en cursos de capacitación a mayores de 15 años, que les permita un ingreso adicional y mejorar sus condiciones de vida.

4) Programa de Rehabilitación.- Consiste en armonizar al minusválido con su medio social, atendiendo los cinco principales principios de inválidez como son: deficiencia mental, incapacidad del sistema neuro-músculo-esquelético, sordera, debilidad visual, ceguera, partiendo del derecho de los minusválidos en una igualdad de oportunidades; partiendo de la necesidad de prevenir la inválidez a través de acciones médicas, educativas, psicológicas y sociales, - que permitan detectar y atacar oportuna y eficazmente sus causas. Además de desarrollar criterios y prácticas para simplificar el proceso de rehabilitación, - otorgando orientación vocacional y la capacitación necesaria para lograr su integración plena a la vida del país. En lo que va de 1988 se han atendido a más

de 90 mil pacientes.

5) Programa de Asistencia Alimentaria.- Este programa promueve la participación activa de la comunidad para la producción de alimentos para autoconsumo, la educación alimentaria y el mejoramiento ambiental, entrega de raciones alimenticias a mujeres gestantes o en lactancia, capacitación y adiestramiento en el cultivo de las semillas y pies de cría, para la constitución de huertos familiares y granjas de especies menores. Actualmente se atiende a más de 630 mil familias en el país. Por ejemplo, en el Distrito Federal y los Estados de Hidalgo, México, Tlaxcala, se distribuyen 650 mil raciones alimenticias diarias, más del doble de lo que regularmente se otorgaba en 1982, en guarderías, escuelas y centros de desarrollo, en áreas con alto índice de marginación.

6) Programa de Desarrollo Comunitario.- Su objetivo consiste en disminuir la marginación a través de Comites de Desarrollo Comunitario, promoviendo acciones específicas dirigidas a mejorar la higiene familiar y comunal mediante la educación y la orientación, disminuir las tasas de mortalidad por enfermedades infecciosas, mejoramiento del medio ambiente, la vivienda y los servicios básicos de la comunidad. En el área metropolitana de la Ciudad de México el programa de desarrollo comunitario e integración social y familiar, actualmente tiene una cobertura de más de 900 mil personas. En el ámbito rural a la fecha se ha beneficiado a más de 6 millones de personas de más de 9 mil comunidades.

7) Programa de Asistencia Jurídica.- Persigue la investigación y consolidación de los intereses individuales de los menores de edad, ancianos y minusválidos, para el disfrute absoluto de las garantías constitucionales a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, divulgando y enseñando entre la comunidad los instrumentos jurídicos; asesora a los integrantes de la familia o representación de menores cuando se atente contra su integri-

dad; estudia la problemática de menores albergados en las casas de cuna y casas hogar para resolver sus problemas y reintegrarlos al núcleo familiar, ya sea el propio, o bien darlos en adopción; orienta al público que lo solicite - acerca de las instituciones jurídicas que pueden servirle; atiende la readaptación social de menores infractores bajo libertad vigilada; atiende a menores - desamparados, canalizándolos a las instituciones adecuadas para su custodia; - otorga servicios permanentes para la atención del maltrato a menores; promueve la creación de juzgados especializados en materia familiar en las Entidades Federativas; opera con los Consejos Locales de Tutela que proponen al Poder Judicial y más tarde vigilan y evalúan, a los tutores encargados de personas que, no estando sujetas al régimen de patria potestad, tiene incapacidad legal o natural para gobernarse por sí mismas; realiza la investigación científica de -- las causas, el tratamiento y la prevención de la salud mental en los niños y - jóvenes, incluyendo la atención a mayores, cuando son agresores de sus propios hijos; organiza campañas de regularización de registro de nacimientos en el -- país. En estos dos últimos aspectos el DIF ha dado asesoría y apoyo a los sistemas estatales para la instalación de consejos consultivos del menor maltratado en 20 Estados y a través de tres campañas de registro de menores se han expedido cerca de 1 millón de actas de nacimiento hasta 1988.

8) Programa de Desarrollo Cívico, Artístico y Cultural.- Promueve la identificación de los valores nacionales para fortalecer la conciencia cívica de la población, realiza eventos artístico-culturales para la integración de - la familia y la sociedad.

9) Programa de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos e Investigación.- Elabora e instrumenta programas de capacitación y talleres de investigación en métodos estadísticos sobre crecimiento y desarrollo, metodología de la investigación científica, estadística, psicológica infantil, formación de nuevos investigadores y capacitación continua al personal del sistema.

b) Funciones

Como podemos observar, este Sistema es uno de los organismos más importantes de la seguridad social y que sin estar en el marco de una contra-prestación directa, tiene como objetivos la de promover en el país el bienestar social; promover el desarrollo de la comunidad y fomentar el bienestar familiar a través de los programas que ya hemos descrito anteriormente.

c) Estructura Financiera

El Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la familia (DIF), es un Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, para prestar organizada y permanentemente servicios de asistencia a los menores y a los familiares, para la atención de los objetivos del Sistema, y la coordinación con otras instituciones afines cuyo objetivo es la atención del bienestar social; entendido como un servicio "gratuito".

Los ingresos de esta Institución son bien definidos ya que su captación es por medio de patronatos, subsidios oficiales y recursos externos.

CAPITULO IV
ESPIRITU DEL DERECHO MEXICANO EN MATERIA
DE SEGURIDAD Y PRESTACIONES SOCIALES

Se analizan los fundamentos jurídicos de la Seguridad Social y Prestaciones Sociales en el derecho mexicano, partiendo de su naturaleza jurídica y los principios fundamentales en base a su organización, continuando con el Marco Jurídico Constitucional, las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social y su relación con la Ley Federal del Trabajo, apuntando las diferencias - más importantes entre las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

IV.1 Naturaleza Jurídica

La lucha por dominar a la "naturaleza" para la mejor satisfacción de las necesidades humanas, provocó el gran maquinismo que llevó al hombre a la vida intensa de la fábrica; pero a medida que la técnica moderna se desenvuelve, más se multiplican y se agravan los riesgos a que están expuestos los - - hombres que dedican su vida al trabajo. De allí que sea un deber esencialmente humano la protección eficaz y el remedio oportuno frente a los infortunios que la actividad industrial puede traer aparejados. Por esto el régimen de Seguridad Social es un aspecto de estudio de la sociología del trabajo.

En México, el desarrollo industrial y el consiguiente aumento de su - población trabajadora han multiplicado la intensidad y la importancia de los - riesgos, no sólo de los específicamente denominados profesionales, sino de -- las contingencias que ineludiblemente afectan a los conglomerados sociales que no tienen para subvenir a sus necesidades otra fuente que el salario, y viven por esa causa, en condiciones de permanente limitación. "Cada día el porcentaje de la población expuesto a las contingencias derivadas del trabajo indus--

trial, adquiera importancia progresiva en la medida en que la evolución económica del país se acelera. Este fenómeno se observa sobre todo después de 1910, desde que la industria y las relaciones de producción adquirieron los métodos y el ritmo modernos". (148)

Naturalmente el obrero en el desempeño de sus labores está constantemente amenazado por la multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio ambiente en que actúa, cuando tales amenazas se realizan, causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrear la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo -- ocurre con otros riesgos o contingencias no consideradas como profesionales, -- tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenazan, es entre los trabajadores donde mayores estragos acusan cuando se realizan, por cuanto que, el hombre que no tiene otro ingreso que la distribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición.

Si es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, si existe, en cambio un medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar al cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Ese medio es la Seguridad y las Prestaciones Sociales, que al proteger al jornal aminora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez u orfandad. Es decir, que la Naturaleza Jurídica del derecho de la Seguridad y Prestaciones Sociales, constituye el mínimo de garantías sociales de protección a la economía del obrero y de su familia, para satisfacer sus más elementales necesidades vitales y subsistir decorosamente. (149)

La naturaleza del derecho de la seguridad y prestaciones sociales, se caracteriza por ser un derecho social del trabajo, pues tiende a impedir que

(148) Huerta Maldonado, Miguel; Ob. Cit. Pág. 14.

(149) Arce Cano, Gustavo; De los Seguros Sociales a la Seguridad Social; Ob. cit. Pág. 100.

la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la colectividad. "Anteriormente el derecho consideraba más bien a los bienes, la propiedad y el capital y poco se fijaba en la condición del hombre en sus necesidades y en la inseguridad a que estaba expuesto, tanto personal como familiarmente". (150) Esto favorece, desde luego el interés colectivo, el interés de toda la sociedad. Por esto es el Seguro Social el instrumento básico de la seguridad social, establecido como servicio público de carácter nacional, consecuencia de la política social del Estado Mexicano.

El derecho a la seguridad y prestaciones sociales, está íntimamente ligado con la organización institucional del Estado Mexicano, responde y está al servicio de la idea objetiva de un orden estable de la sociedad, como resultado de la conjugación armónica de los valores de justicia y seguridad social de la colectividad.

El Estado debe establecer la seguridad social con carácter obligatorio para garantizar la estabilidad y permanencia del sistema y también para extender las prestaciones sociales al mayor número posible de personas, colocándose el Estado dentro de la posición tutelar, que tanto la Constitución de 1917, como los principios universales del derecho moderno reconocen a aquellos aspectos de vital interés público. Si la defensa y conservación de los recursos naturales de nuestro país constituye un imperativo general, con mayor razón debe cuidarse el patrimonio humano que es la riqueza por excelencia de la nación.

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y las prestaciones para el bienestar individual y colectivo. Para alcanzar estos fines, es necesario el establecimiento de los siguientes principios. (151)

Principio de Obligatoriedad.- Que nace de la imposición o asegura-

(150) González Díaz Lombardo, Francisco; Ob. Cit. Pág. 50.

(151) Alquricira López, Amado; Apuntes tomados en la Cátedra de Derecho de la Seguridad Social 1983.

miento que el Estado acuerda a efecto de lograr que la protección se extienda a toda la población; en contra posición a este principio se tiene los seguros facultativos y los seguros individuales, que a pesar de ser acordes y regulados por la Ley del Seguro Social, casi nadie hace uso de ellos.

Principio de Unificación.- La seguridad social presupone una protección total en cuanto a un estado de necesidad, teniendo al riesgo único o social, sin considerar la causa generadora, sino el efecto que este produce, es decir, la disminución de ganancias o el aumento de las necesidades familiares; por lo tanto, la unificación supera la generalidad de las contingencias cubiertas.

Principio de Financiamiento.- El financiamiento de una institución de seguro social individualizado según el riesgo específico es más costoso que el total de un seguro social general, la continuidad de la protección en toda contingencia puede realizarla sólo un seguro social unificado, reuniendo una sola legislación e institución los riesgos que afectan a la vida.

Principio de Substantialidad.- Las instituciones como el Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conceden prestaciones de tipo económico a los asegurados que por algún motivo sufran un riesgo, con el objeto de que sus ingresos no se vean suspendidos; estas prestaciones económicas deben equipararse al salario que tenían antes del riesgo, cuidando así su nivel de vida.

Principio de Coordinación.- El Estado en sus planes de política social desarrolla y coordina la labor de las diferentes dependencias relacionadas con el cuidado de la Salud y Seguridad Social; México en 1965 creó la Comisión Mixta Coordinadora de Salud Pública Asistencial y Seguridad Social, por decreto del 30 de diciembre de 1982 se nombró a la Secretaría de Salud coordinadora de las actividades de salud pública a efecto de establecer el Sistema Na-

cional de Salud, que agrupa a las instituciones de seguridad social. En el -- ámbito nacional es el Secretario de Trabajo y Previsión Social a quien le toca presidir la Seguridad Social. Por otra parte, en el ámbito internacional - México pertenece a organismos especializados en materia de seguridad social - como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS); la Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centro América y Panamá (AISSCAP), del - cual no es miembro, pero promueve programas conjuntos para la extensión, defensa y perfeccionamiento científico, técnico y administración de los regímenes de seguridad social.

Principio de Internacionalización.- Es el derecho que tienen todos -- los países del mundo sin distinción de ninguna clase a la seguridad social, - dando origen a una concepción socioeconómica: porque los hombres sin discrimi nación a gozar de los beneficios de la seguridad social. La nación que carece de éste régimen, puede realizar un sistema de competencia desleal en el merca do de producción, ofreciendo bienes de consumo a precios más reducidos ya que su elaboración no está cargada con los costos que supone la seguridad social.

IV.2 Marco Jurídico Constitucional

La idea de proteger y dignificar el trabajo humano está presente, en el pensamiento de los iniciadores de nuestra independencia nacional, se afina en las inteligencias más lúcidas del Movimiento liberal y se impone vigorosamente con la Revolución de 1910. Al elevarse estos principios al rango de man datos Constitucionales, en 1917 quedó establecido el marco jurídico que permi tiría a los trabajadores la defensa de sus intereses y obligaría al Estado a velar por su dignidad y por su bienestar.

Los mandatos contenidos en la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos por lo que se refiere a las relaciones entre el capital y el trabajo, a la garantía de asociación profesional, jornada máxima de trabajo,

salario mínimo, descanso obligatorio, prohibición del trabajo a menores, limitaciones del trabajo de mujeres, higiene en fábricas, riesgos del trabajo, -- enfermedades y maternidad, prestaciones sociales en favor de los trabajadores y a cargo de los patrones, constituyen el marco jurídico del Sistema Mexicano de Seguridad Social que establece el artículo 123 Constitucional, donde se -- fundamenta la protección humana en el trabajo.

Es en este importantísimo ideario constitucional, donde el Estado Mexicano ha tomado conciencia para dictar leyes diversas, así como para erigir - instituciones que permitan al ciudadano recibir prestaciones de tipo económico, médico, social y cultural de los sectores que convergen en la Seguridad Social, como la dicta el Artículo 123 en su fracción XXIX que a la letra dice: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros - de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares".

El hombre trata de buscar su felicidad en base a la satisfacción de - sus necesidades básicas o vitales, ya que éste, al vivir en sociedad tiene un cierto nivel de desarrollo y es imperativo que satisfaga sus necesidades cuya realidad se cristaliza mediante el trabajo y su esfuerzo retributivo. Al - hacerlo, está expuesto a infinidad de riesgos que ponen en peligro su integridad física que el formalizarse, será un obstáculo para que continúe obteniendo ingresos para la adquisición de satisfactores. Para evitar que familias enteras queden imposibilitadas para satisfacer sus necesidades vitales, el Estado a través de instituciones de seguridad social busca el efecto nivelador de su economía.

IV.3 Ley del Seguro Social

El Instituto Mexicano del Seguro Social, al establecerse se convierte

en Organismo rector de las instituciones de seguridad social del país. Presi-
samente por ello, el Seguro Social "es el instrumento básico que protege los
medios de subsistencia de la población amparada mediante el otorgamiento de -
prestaciones económicas que constituyen el ingreso perdido cuando, por la rea-
lización de algunos siniestros, previstos en la Ley, el asegurado se ve impe-
dido en seguir obteniéndolo por sí mismo". (152) Por su importancia analizare-
mos los capítulos IV, V y VI, de la Ley del Seguro Social respecto de las -
prestaciones sociales que otorga a los derechohabientes como una norma general
además son las que recomiendan los organismos internacionales que dictan la -
pauta en cuanto a seguridad social. Por otra parte, el Instituto otorga pres-
taciones de beneficio colectivo de acuerdo con los artículos 8 y 232 de su --
propia Ley.

El desarrollo de las prestaciones económicas responde fundamentalmen-
te a las justas aspiraciones de la clase trabajadora, para conseguir una mayor
estabilidad económica cuando por la realización de los siniestros, se ven - -
impedidos de seguir obteniendo un ingreso.

Estos seguros se clasifican en cuatro tipos:

- I. Riesgos de trabajo.
- II. Seguros de invalidez, vejez, cesantía por edad y muerte.
- III. Enfermedades y maternidad.
- IV. Guarderías para hijos de asegurados.

1) Riesgos Protegidos y Tipo de Prestaciones que se otorgan.

Se prestan de manera diferente:

Dinero y en especie.- El Seguro por riesgos de trabajo derivados de -
los accidentes de trabajo, accidentes de tránsito o enfermedades; así, como -

(152) Seguridad Social, Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México 1973,
pág. 78.

el seguro por enfermedad y maternidad.

En dinero.- El Seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

En especie.- A todos los derechohabientes que requieran; asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia, rehabilitación. Seguro de guarderías para hijos de asegurados que contienen atención por falta de cuidados maternos en primera infancia, durante la jornada de trabajo de la madre.

Riesgos de Trabajo

La Ley del Seguro Social en su artículo 49, considera accidente de trabajo los que reúnen las características que determina la Ley Federal del Trabajo en su artículo 474. Accidente de trabajo es toda la lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo de trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste. Para comprender mejor lo que es accidente de trabajo, es necesario analizar las características de este concepto:

- 1) La lesión; ésta debe entenderse como todo menoscabo o perturbación física o psíquica del organismo humano.
- 2) La acción repentina; o sea la acción brusca, súbita y violenta de una fuerza que está en el medio ambiente, o por la fuerza que realice el trabajador en el desempeño de sus labores.
- 3) Que la lesión sobrevenga en ejercicio o con motivo del trabajo; esto es, que la lesión se produzca por el desempeño de las labores o cuando el trabajador se traslade de su domicilio a la fuente de trabajo o viceversa.

Las enfermedades profesionales son: (a) todo estado patológico, - -
(b) que sobrevenga por una acción repetida o continua por el largo tiempo, --
(c) como obligada a consecuencia de la clase de trabajo que desempeñe el obrero o del medio ambiente en que se vea obligado a trabajar. (Artículo 50 de la Ley del Seguro social y 475 de la Ley Federal del Trabajo).

En el caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, los asegurados tienen derecho principalmente a la asistencia médica, farmacéutica, ortopedia y aparatos de prótesis necesarios, hasta que el obrero víctima de - un riesgo de trabajo se halle en condiciones de volver al trabajo, o se declare la incapacidad temporal, permanente parcial, permanente total o la muerte. (Artículo 62 y 63 de la Ley del Seguro Social y 477-487 de la Ley Federal del Trabajo). La Ley del Seguro Social, "sustenta el principio de que todo daño - en el organismo humano debe ser reparado, mediante la asistencia médica indispensable. Cuando no puede lograrse la curación y dejar al trabajador en el estado físico que tenía antes del riesgo, se deberá compensar por el perjuicio que sufre, dándosele una pensión. El deber fundamental del Instituto asegurador, si el accidente o enfermedad profesional produce un estado patológico en el obrero, es su reconstitución fisiológica y fundamental en condiciones iguales o semejantes a las que gozaba antes de ocurrir el riesgo. Si los medios - médicos no son suficientes, debe darse al operario los aparatos de ortopedia y prótesis indispensable". (153)

Además del deber de otorgar las prestaciones a que nos hemos referido, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la obligación de pagar un subsidio o pensión al asegurado que sufra una incapacidad para el trabajo, que sobrevenga a consecuencia de un riesgo de trabajo. Estos subsidios que tienen - el carácter de compensación al trabajador por el perjuicio que sufre. La Ley del Seguro Social los clasifica de la siguiente forma: Subsidio por incapacidad temporal, Pensión por incapacidad permanente total, Pensión por incapacidad permanente parcial, Ayuda para gastos de funeral, Pensión de viudez, Pen-

si3n por orfandad, Pens3n de concubina, Pens3n de ascendientes, Subsidio -- por enfermedad no profesional, Subsidio en dinero por maternidad, Pens3n de invalidez, Pens3n de vejez, Pens3n por cesantia en edad avanzada, Asignaciones familiares, Ayuda asistencial, Aguinaldo y Ayuda para gastos de matrimonio.

SUBSIDIO POR INCAPACIDAD TEMPORAL.- Para tener derecho es necesario: (a) que la incapacidad se produzca a consecuencia de un riesgo de trabajo, -- (b) ser declarado el trabajador inhabilitado para el desempe1o de sus labores, (c) que al trabajador no se le declare incapacidad total o parcial. El subsidio ser3 del 100% de su salario, sin exceder del m3ximo al que cotiza (Artic_u lo 65 fracci3n I.) Es de hacer notar aqu3, que en 1973, afin de adecuar la -- Ley del Seguro Social a las necesidades econ3micas de los asegurados que van requiriendo de mayores satisfactores sociales, mismo que se acrecentan en momentos de crisis econ3mica; se cre3 el grupo universal de cotizantes que cubre un tope m3vil para hacer posible la constante graduaci3n de cuotas y ajustar peri3dicamente las prestaciones econ3micas en relaci3n con sus ingresos reales; asi como para lograr que el Instituto recurriera a constantes reformas al respecto. Este grupo se denomina "W", "comprender3 salarios superiores a los 280 pesos diarios, fij3ndose como m3ximo un equivalente a 10 veces el -- salario m3nimo que rija en el Distrito Federal. Las prestaciones ser3n de -- acuerdo con porcentajes que se calcular3n seg3n el salario registrado en dicho grupo". (154) La prestaci3n se suspende o se termina, recuperando la salud el asegurado o cuando se niegue a someterse a ex3menes m3dicos y tratamientos; prescribe en dos a1os el derecho a reclamar el pago del subsidio -- (Art3culos 57 y 259 fracci3n II).

PENSION POR INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL.- Es necesario para gozar de este beneficio: (a) que la incapacidad sobrevenga a consecuencia de un riesgo de trabajo, (b) quedar el trabajador inhabilitado para desempe1ar cualquier -- trabajo durante el resto de su vida. La pensi3n consistira en el pago del 70%

(154) Fraga, Gabino; Bravo A. Rufz, Victor; Velasco Alva, Ma. Eugenia; et. al., Ob. Cit. P3gs. 134-135.

del salario mensual que cotice; en caso de enfermedad profesional, se promediarán las últimas 52 semanas o las que tuviera si el aseguramiento fuese menor. Ejemplo al primer caso, si el Salario es de \$8,640.00 multiplicados por 30 - días del mes nos darán \$259,200.00 mensuales, de los que el 70% representa una pensión mensual de \$180,740.00. En el segundo caso, si el sueldo semanal en las últimas 52 semanas varió entre \$56,000.00 y \$60,480.00, el salario promedio es de \$58,240.00 multiplicados por 4 semanas del mes nos darán \$232,680.00 mensuales, de los que el 70% representan \$161,000.00 que será la pensión mensual. (Artículo 65 fracción II). Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad (Artículo 279 fracción I, inciso a).

Respecto a los distintos ramos del Seguro Social, con un trabajo subordinado, independiente o con patrón individual; es decir, inscritos sobre la base de porcentaje. La pensión se calculará de la forma siguiente: (a) el 80% del salario promedio diario de cotización hasta los \$80.00, (b) un 75% para salarios de hasta \$170.00, (c) un 70% para salarios mayores. Sin olvidar que esta pensión corresponde una vez declarada la incapacidad total, en tanto ésta no sea declarado el asegurado gozará de un subsidio igual al 100% del salario que cotice (Artículo 65 fracción II). Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad (Artículo 279 fracción I, inciso a).

PENSION POR INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL.- Son requisitos para tener derecho a esta pensión: (a) que la incapacidad del asegurado sobrevenga a consecuencia de un riesgo de trabajo, (b) ser declarada la incapacidad parcial, (c) ajustarse a la tabla de valuación dispuesta por el artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo, (d) tomar como base la cuantía que hubiese correspondido al asegurado por incapacidad total, (e) que la incapacidad sea mayor al 15% fijada entre el máximo y el mínimo de la citada tabla. Si la incapacidad es igual o inferior al 15%, sólo se pagará el equivalente a 5 anualidades y solamente los incapacitados con un mínimo del 50% recibirán un aguinaldo de 15 días de su pensión (Artículo 65 fracciones III y IV). Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad.)

Cuando el riesgo de trabajo motiva la muerte del trabajador asegurado. En este caso las responsabilidades del Instituto Mexicano del Seguro Social son de dos tipos: gastos para funeral y pensiones de viudez, orfandad, concubina y ascendentes.

AYUDA PARA GASTOS DE FUNERAL.- Comprendiendo que el trabajador y su familia viven al día, estos no pueden ahorrar parte del salario indispensable para vivir y cuando el jefe de familia fallece, es imposible pagar los gastos del funeral. De ahí el carácter humanitario de la ayuda para gastos de funeral, que también constituye una reparación del daño que sufre la familia del asegurado fallecido por riesgo de trabajo. Para obtener este beneficio es necesario: (a) que la muerte del asegurado sea a consecuencia de un riesgo de trabajo, (b) demostrar ser deudo o familiar cercano al fallecido, (c) presentar certificado de defunción del asegurado y original de los gastos del funeral. Este derecho consiste en recibir el importe de dos meses del salario mínimo que rija en el Distrito Federal el día del fallecimiento del asegurado - (Artículo 71). Prescribe en un año el derecho a reclamar esta prestación (Artículo 279 fracción I, inciso a).

PENSION DE VIUDEZ.- Este derecho lo tienen propiamente hablando, la esposa o esposo cuyo consorte asegurado ha muerto a consecuencia de un riesgo de trabajo. En esencia podemos decir, que aquí estamos en presencia del principio de asistencia recíproca entre conyuges para darse alimentos a que alude el artículo 302 de Código civil del Distrito Federal; esta prestación tiene repercusiones sociales positivas, logra uno de los objetivos esenciales del seguro, evitando que la realización del riesgo de trabajo repercuta angustiosamente en la economía de los trabajadores. Son requisitos para obtener esta pensión: (a) que la muerte del trabajador sea con motivo o en ejercicio de su trabajo, (b) estar casado con el asegurado fallecido, (c) el viudo debe depender económicamente por estar totalmente incapacitado, (d) la viuda debe permanecer libre de matrimonio o concubinato. El beneficio consiste en percibir el 40% de la pensión que hubiese correspondido al asegurado por incapacidad total

(Artículo 71 fracción II). Esta prestación es vitalicia, si la viuda contrae matrimonio o entra en concubinato tiene derecho a recibir una suma equivalente a 3 anualidades de la pensión (Artículo 73 último párrafo).

Consideramos que este artículo debe de reformarse para quitar esta -- marcada desigualdad. Partiendo de que el varón y la mujer son iguales ante la ley, por ende deben de gozar de los mismos derechos; otra parte, es de destacarse que la pensión no es únicamente un beneficio para el viudo, sino que lo es también para familia, aparte de que la mujer también efectúa sus cotizaciones al Seguro Social.

PENSION POR ORFANDAD. - Se presume que los descendientes dependen económicamente del trabajador, presunción absolutamente jurídica, puesto que los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos, de acuerdo con el artículo 303 del Código Civil del Distrito Federal. Son requisitos para obtener esta -- pensión: (a) que la muerte del asegurado se halla ocasionado por un riesgo de trabajo, (b) ser menor de 16 años y mayor de ésta hasta los 25 siempre que se estudie en escuelas del sistema Educativo Nacional, (c) estar sujeto al régimen obligatorio cuando se rebasen ambas edades. Este derecho consiste en distribuir el 20% del total de la pensión que hubiese correspondido al asegurado - incapacidad total; misma que se aumentará en un 10% a la muerte del cónyuge su pèrstite. Al término de dicha pensión el huérfano tiene derecho a un pago adicional igual al de tres mensualidades (Artículo 71 fracciones II-VI). Prescriben en un año el derecho a reclamar cualquier mensualidad.

PENSION DE CONCUBINA. - Podemos afirmar, que la protección a la concubina tiene su fuente en la costumbre; ha sido concedida debido a la realidad social de nuestro país, en donde una gran cantidad de trabajadores viven en -- unión libre. Por eso, la ley del Seguro Social no podía dejar el margen una -- situación que de hecho da nacimiento a relaciones y obligaciones jurídicas de acuerdo con el Código Civil. La mujer ha sacrificado su vida al lado de un -- hombre viviendo como esposa, no puede ni debe ser marginada. Para

gozar de tal beneficio es necesario: (a) que el asegurado halla fallecido con motivo de un riesgo de trabajo, (b) falta de esposa del asegurado, (c) haber vivido durante 5 años anteriores al fallecimiento del asegurado o haber procreado hijos, (d) permanecer ambos libres de matrimonio, (e) que el asegurado no haya tenido dos o más concubinas. "Se protege a la concubina cuando ha formado familia y hogar, y no podría considerarse que los amansios hubieren vivido como conyuges, si el hombre tenia varias amasias. Casi es seguro que ninguna formaba un hogar respetable que el Derecho deba proteger y asegurar". (155) Este derecho consiste en el pago del 40% de la pensión que hubiere correspondido al asegurado por incapacidad total (Artículo 72) La prestación es vitalidad y termina por contraer matrimonio o entrar en nuevo concubinato; la concubina que contraiga matrimonio recibirá un pago equivalente a tres anualidades de la pensión (Artículo 73 último párrafo). Prescribe en un año el derecho a reclamar cualquier mensualidad (Artículo 279 fracción I, inciso a).

PENSION DE ASCENDIENTES.- Este derecho lo tienen los padres del asegurado fallecido por un riesgo de trabajo, siendo requisitos indispensables para gozar esta: (a) que no exista viuda ni concubina, (b) que los ascendientes dependan económicamente del asegurado. El pago de dicho beneficio será del -- 20% a cada uno de los ascendientes, con relación a la pensión que hubiese correspondido al asegurado por incapacidad total (Artículo 73 párrafo segundo). La prestación es vitalidad y prescribe en un año el derecho a reclamar cualquier pago mensual de la pensión (Artículo 279 fracción I, inciso a).

Los incrementos de las pensiones por incapacidad total o parcial, así como las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia, serán revisadas e incrementadas cada vez que se modifiquen los salarios mínimos. Pero en ningún caso serán superiores a la que hubiere correspondido al asegurado por incapacidad permanente total (Artículo 74, 75 y 76). Asimismo debemos señalar que corresponde un aguinaldo equivalente a 15 días de la pensión que disfruten tanto in capacitados como pensionados (Artículo 65 fracción IV y 71 fracción VI, últi-

(155) Arce Cano, Gustavo; Los Seguros Sociales en México, Pág. 131.

mo párrafo).

Una vez que hemos analizado los subsidios o pensiones por Riesgos de Trabajo, es importante destacar la estrecha relación que guardan la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social en este aspecto. (1) No existen diferencias entre las consecuencias y las prestaciones establecidas en los artículos 477 y 487, de la Ley Federal del Trabajo y las establecidas en los artículos 62 y 63 de la Ley del Seguro Social. (2) El artículo 65 fracción III de la Ley del Seguro Social, para determinar el porcentaje de la incapacidad parcial se apoya en la tabla de valuación del artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo. (3) La fracción XIV del artículo 123 Constitucional, en concordancia con la Ley Federal del Trabajo establecen que los empresarios son responsables de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio del trabajo, que por lo tanto, deberán pagar la indemnización correspondiente; esta previsión es de carácter general, al declarar la responsabilidad de los patrones en estas contingencias en desgracia, a la vez que establecen con carácter general, la obligación del patrón de pagar la indemnización correspondiente. De ahí que, dicho precepto constitucional debe interpretarse en relación a la fracción XXIX del artículo 123, que considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Consecuentemente, puede deducirse válidamente en nuestro sistema jurídico el seguro de riesgos de trabajo a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, que funciona con sujeción a su propia Ley; misma que en su artículo 60 dispone la subrogación de acuerdo con la siguiente tesis que constituye jurisprudencia.

"RIESGO DE TRABAJO, INDEMNIZACION A CARGO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN CASO DE BENEFICIARIOS.- El Instituto Mexicano del Seguro Social conforme a lo ordenado por la Ley que lo rige, se subroga en la obligación que la Ley Federal del Trabajo impone a los patrones en casos de riesgos de trabajo cuando aseguren a sus trabajadores en dicha institución, por lo --

que el derecho a la indemnización (o su equivalencia jurídica, consistente en pensión) en los casos de muerte, debe pagarse a los beneficiarios que señala la propia Ley, y en su defecto, a los demás beneficiarios a que se refiere el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo". (156)

ENFERMEDADES NO PROFESIONALES Y MATERNIDAD

Las enfermedades en la mayoría de las veces imposibilitan al trabajador a ganarse el sustento diario para sí y su familia, en tales circunstancias sufre física y moralmente, no sólo por su enfermedad, sino también por su situación económica. Por eso, la protección económica de estos seguros es para facilitar la educación higiénica y de previsión de enfermedades; fomentar el ahorro destinado a cubrir los gastos que puedan ocasionar una enfermedad o la maternidad; así como para proteger el ingreso diario del trabajador. Es conveniente subrayar que estos padecimientos no deben originarse como consecuencia o con motivo del trabajo, porque cuando se producen por esta causa son objeto del seguro de enfermedades profesionales.

SUBSIDIO POR ENFERMEDAD NO PROFESIONAL.- Para tener derecho a este beneficio de carácter económico es necesario: (a) que la enfermedad produzca in capacidad para el trabajo, (b) someterse a los exámenes y tratamientos médicos dispuestos por el Instituto, (c) tener cotizados 4 semanas los trabajadores de planta y 6 los eventuales, (d) que el pago del subsidio se haga a partir del 4° día hasta por el término de 52 semanas, con prórroga hasta por 26 semanas más previo dictamen del Instituto; el subsidio se concede a partir del 4° día no desde el primero, para evitar simulación de enfermedad y el cobro indebido de éste, así como para prevenir interrupciones de trabajo. El subsidio será igual al 60% del salario promedio del grupo de cotización; el grupo W será el 60% del salario de cotización (Artículos 104, 105, 106 y 107). Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad (Artículo 279 fracción I, inciso b), recuperando la salud o declarado inválido se sus-

(156) Jurisprudencia en Materia de Seguridad Social y Temas Afines, Suplemento I, 1979 y 1980, -- la. Ed., Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1982, Pág. 21.

pende o termina la prestación.

SUBSIDIO EN DINERO POR MATERNIDAD.- La protección a la maternidad se concibió como una necesidad social de reproducción, ya que está demostrado -- que el trabajo industrial es pernicioso para el embarazo; unas veces por la toxicidad de las materias que se manejan y otras por los esfuerzos que se realizan, provocando abortos, partos prematuros y aumento de la mortalidad infantil. Para tener derecho a este beneficio es necesario: (a) haber cotizado 30 semanas en 1 año antes de comenzar el goce del subsidio del grupo de cotización, (b) estar certificado el embarazo y fecha probable del parto por el Ins tituto, (c) no ejecutar trabajo remunerado durante 42 días anteriores al parto y 42 días posteriores al mismo. El subsidio será del 100% del salario promedio del grupo de cotización, en el grupo W el 100% del salario de cotización; es de señalarse que en caso de prolongación del período anterior al parto, éste se pagará como incapacidad por enfermedad y cuando la asegurada no reuna los requisitos el patrón deberá pagar el salario integro (Artículos 109, 110 fracciones I-III y III). Prescribe en un año el derecho a reclamar los -- subsidios por maternidad (Artículo 279 fracción I, inciso b) y se termina o se cancela si la asegurada ejecuta trabajo remunerado o percibe otro subsidio.

AYUDA PARA GASTOS DE FUNERAL.- Con antelación dijimos en materia de -- riesgos de trabajo, que la intención de la Ley es ayudar económicamente a la familia del trabajador, cuando la muerte produce quebranto en su economía, al originar gastos extraordinarios del sepelio; en el presente caso para que la familia del asegurado o pensionado tenga derecho a este beneficio es necesario: (a) que la muerte del asegurado o pensionado sea a consecuencia de una enfermedad no profesional, (b) tener un mínimo de 9 cotizaciones semanales en los 9 meses anteriores al fallecimiento, (c) demostrar ser deudo o familiar -- más cercano del asegurado o pensionado fallecido, (d) presentar copia certificada de acta de defunción y el original de los gastos del funeral. Este beneficio consiste en recibir el importe de dos meses de salario mínimo que rija

en el Distrito Federal el día del fallecimiento (Artículo 112). Prescribe en un año el derecho a reclamar esta prestación (Artículo 279 fracción I, inciso c).

Continuando con el procedimiento anterior, en los siguientes párrafos analizamos las prestaciones en dinero del Instituto Mexicano del Seguro Social.

PENSIÓN DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE.

PENSIÓN DE INVALIDEZ.- La invalidez es un riesgo social, por ello, el Seguro Social protege al trabajador que quede imposibilitado total o parcialmente para obtener un salario; a través de una pensión compensatoria que lo mantendrá dentro de los límites necesarios de bienestar social. Para tener derecho a este beneficio es necesario: (a) estar el asegurado imposibilitado para conseguir trabajo en su especialidad con remuneración superior al 50% habitual de un trabajador sano de semejante capacidad en la misma región, (b) que la invalidez sea producto de una enfermedad no profesional, (c) haber sido declarada la invalidez, (d) tener acreditadas un mínimo de 150 cotizaciones semanales al declararse ésta, (e) que la invalidez no haya sido provocada intencionalmente por el asegurado, (f) ni que resulte de un delito realizado por el mismo, (g) no haber padecido invalidez con anterioridad a la afiliación -- del régimen del Seguro Social, (h) sujetarse a las investigaciones de carácter médico, social y económico que determine el Instituto, (i) que el pensionado no ejecute trabajo en el régimen con el mismo salario y puesto que tenía al declararse esta. La pensión y sus incrementos a que tiene derecho el asegurado en los casos de invalidez, está considerada como salario diario, el promedio de las últimas 250 semanas de cotización o las que tenga con posterioridad a las 150. El derecho a los incrementos se adquiere por cada 152 semanas de cotización (Artículo 123, 128 fracciones I y II, 131, 132 fracciones I, II y III, 133 y 167). La duración de esta prestación será hasta que subsista el estado de invalidez y prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de --

cualquier mensualidad (Artículo 279 fracción I, inciso b).

PENSION DE VEJEZ.- "El Seguro de Vejez tiene por objeto proporcionar a los obreros que han dejado sus energías y su juventud en el trabajo, los medios de atender a su subsistencia cuando por su avanzada edad no pueden obtener un salario". (157) Para tener derecho a este beneficio es necesario: (a) tener 65 años de edad, (b) haber acreditado un mínimo de 500 cotizaciones semanales, (c) que el asegurado solicite la pensión, (c) que dicha prestación se pague a partir de la fecha en que se haya dejado de trabajar. La pensión se calcula considerando como salario diario, el promedio de las últimas 250 semanas cotizadas con anterioridad a la solicitud; la cuantía básica siempre será del 35%, con incrementos anuales del 1.25% por cada 52 semanas más de cotización con posterioridad a las 500 (Artículos 138, 141 y 167). La duración de esta prestación será hasta que subsista la pensión y el reintegro a los trabajadores con un salario del que percibía al pensionarse (Artículo 123). Prescribe en un año el derecho a reclamar cualquier mensualidad de ésta prestación - (Artículo 279 fracción I, inciso a).

PENSION POR CESANTIA EN EDAD AVANZADA.- La Ley del Seguro Social protege en cuanto es posible, a los trabajadores viejos que, sin ser inválidos y sin tener 65 años de edad, se ven colocados en una situación de inferioridad para obtener ocupación respecto a los demás obreros. Para gozar de las prestaciones de este seguro se requiere: (a) que el asegurado haya cumplido 60 años de edad, (b) tener reconocidas un mínimo de 500 cotizaciones, (c) quedar sin trabajo remunerado por causas ajenas a su voluntad, (d) haber sido dado de baja del régimen del seguro obligatorio, (e) que se solicite el otorgamiento de dicha pensión (Artículo 143, 145, 167 y 171). La pensión se calculará sobre el 100% de la cuantía que le hubiese correspondido por vejez de acuerdo con la tabla siguiente:

(157) Huerta Maldonado, Miguel; Ob. Cit. Pág. 36.

60 años	75%
61 años	80%
62 años	85%
63 años	90%
64 años	95%

Se aumentará un año a los cumplidos cuando la edad los exceda en seis meses. Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad (Artículo 279 fracción I, inciso a).

Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el Instituto otorgará a sus beneficiarios las siguientes prestaciones:

PENSION DE VIUDEZ.- Tiene derecho a recibir este beneficio la esposa del asegurado o pensionado fallecido, o a falta de ésta la concubina, siempre que se reunan los siguientes requisitos: (a) que la muerte no se deba a un riesgo de trabajo, (b) el fallecido debió haber cotizado 150 semanas como mínimo o que se encontrara disfrutando de una pensión, (c) tener más de 6 meses de haberse contraído matrimonio o en su defecto tener hijos, (d) un año de celebrado el mismo cuando sea posterior a los 55 años de edad del asegurado o que haya estado disfrutando de una pensión. Para que la concubina tenga derecho a este beneficio es necesario: (a) haber vivido durante 5 años o en su defecto haber procreado hijos con él, (b) que ambos hayan permanecido libres de matrimonio, (c) la inexistencia de dos o más concubinatos por parte del fallecido. La cuantía de la pensión será del 90% de la que hubiese correspondido por invalidez al asegurado, o la que estuviere gozando el pensionado al momento del fallecimiento; de igual porcentaje gozará el viudo que dependa económicamente de la asegurada o pensionada fallecida por estar totalmente incapacitado (Artículo 149 fracción I, 150, 151, 152, 153 y 154 fracciones I-III). La duración de la pensión es vitalicia y termina por nuevas nupcias, la viuda --

que contraiga matrimonio, recibirá un pago igual a tres anualidades. Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad (Artículo 279 fracción I, inciso a y d).

PENSION DE ORFANDAD.- Para que los descendientes del asegurado o pensionado fallecido tengan derecho a este beneficio es necesario: (a) que la -- muerte del asegurado o pensionado no se deba a un riesgo de trabajo. (b) ser menor de 16 años y mayor de ésta hasta los 25 siempre que se estudie en escuelas del Sistema Educativo Nacional, (c) ser sujeto del régimen obligatorio -- cuando se rebasen ambas edades, (d) que el fallecido haya cotizado 150 semanas como mínimo o estuviera gozando de una pensión. Este derecho consiste en disfrutar el 20% del total de la pensión de invalidez o de la que estuviere -- gozando el pensionado al momento de su fallecimiento; misma que se aumentará en un 10% a la muerte del cónyuge supérstite. Al término de dicha pensión el huérfano tiene derecho a un pago equivalente a tres mensualidades de su pensión (Artículo 156, 157 y 158). Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad (Artículo 279 fracción I, inciso a y d).

PENSION ASCENDIENTES.- Este derecho lo tienen los padres del asegurado o pensionado fallecido, siempre que se den las siguientes circunstancias: (a) la muerte del asegurado o pensionado no debe ser a causa de un riesgo de trabajo, (b) que no exista viuda, huérfanos ni concubina, (c) los ascendientes deben depender económicamente del asegurado o pensionado. (d) que el asegurado o pensionado haya cotizado 150 semanas como mínimo. el pago de dicho -- beneficio será del 20% de la pensión que hubiese correspondido al asegurado -- por invalidez o de la que estuviere disfrutando al momento de su fallecimiento (Artículo 159). La duración de la prestación es vitalicia y prescribe en -- un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad (Artículo 279 fracción I, inciso a).

ASIGNACIONES FAMILIARES.- Consiste en una ayuda por concepto de carga familiar a los pensionados por invalidez, vejez o cesantía y el requisito es que esté vigente la pensión, de acuerdo con las siguientes reglas: (a) 15% de la cuantía de la pensión para la esposa o concubina, (b) 10% de la cuantía de la pensión para cada uno de los hijos menores de 16 años, (c) el mismo porcentaje para cada uno de los padres, siempre que no tuviese esposa o concubina, ni hijos (Artículo 164 fracciones I-III). La duración de esta prestación termina por el fallecimiento del titular de la pensión, en el caso de los hijos terminarán con la muerte de estos o cuando cumplan 16 años o bien a los 25 años cuando sean estudiantes, o que desaparezca la incapacidad (Artículo 164 párrafo III y IV). Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad de asignación familiar (Artículo 27 fracción I, inciso a).

AYUDA ASISTENCIAL.- Para que se manifieste esta ayuda es necesario que esté vigente la pensión. La cuantía se repartirá en las siguientes condiciones: (a) 10% de la cuantía de la pensión cuando tenga un ascendiente, (b) 15% de la cuantía de la pensión cuando no tenga beneficiario, (c) hasta un 20% cuando requiera inevitablemente que lo asista otra persona, (d) la misma cantidad a las viudas pensionadas (Artículo 166). Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad de ayuda asistencial (Artículo 279 fracción I, inciso a).

AGUINALDO.- Tienen derecho al aguinaldo: La viuda o concubina que tengan vigente su pensión; el viudo o concubino que estén totalmente incapacitados para el trabajo y hayan dependido económicamente de la asegurada fallecida; los huérfanos de padre o madre que tengan 16 o 25 años de edad cuando estudien en escuelas del Sistema Educativo Nacional. El importe del aguinaldo será equivalente a quince días de la pensión que perciban, en un sólo pago (Artículo 71 fracción VI último párrafo).

DEL INCREMENTO PERIODICO DE LAS PENSIONES.- Se otorgará esta presta-

ción cuando esté vigente la pensión de invalidez, vejez o cesantía y las derivadas de muerte. Serán revisadas cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en el mismo porcentaje que corresponda al Salario Mínimo General del Distrito Federal (Artículo 172 y 173).

AYUDA PARA GASTOS DE MATRIMONIO.- Este beneficio lo tiene el asegurado que reuna los requisitos siguientes: (a) tener acreditadas un mínimo de -- 150 semanas de cotización, (b) presentar acta de defunción del cónyuge fallecido o acta de divorcio, (c) que el cónyuge no haya sido registrado como esposa con anterioridad en el Instituto, (d) la ayuda se otorgará por una sola -- vez, (e) que el asegurado contraiga matrimonio dentro del término de 90 días hábiles cuando haya dejado de pertenecer al régimen obligatorio. Se otorgará el 25% de la anualidad de la pensión de invalidez, sin exceder de la cantidad de \$6,000.00 (Artículo 160 fracción I-III, 161 y 162). Prescribe en seis meses el derecho a reclamar el pago de ayuda para gastos de matrimonio (Artículo 279 fracción II).

CAMBIO DE RESISTENCIA AL EXTRANJERO.- Cuando un pensionado traslade su domicilio al extranjero, se suspenderá el pago en tanto no regrese éste, - salvo que exista convenio internacional en la materia. Probada la residencia permanente, a solicitud el Instituto le otorgará el importe de dos anualidades como saldo finiquito (Artículo 126). Prescribe en un año el derecho a reclamar el pago de cualquier mensualidad y los finiquitos (Artículo 279 fracción I, incisos a y d).

Es importante subrayar, que prescribe en un año el derecho para reclamar el pago de cualquier mensualidad de una pensión, asignación familiar, ayuda asistencial, aguinaldo, subsidios por enfermedad no profesional y maternidad, ayuda para gastos de funeral y los finiquitos; pero es imprescriptible - el derecho al otorgamiento de una pensión, ayuda asistencial o asignación familiar (Artículos 279 fracción I y 280).

PRESTACIONES EN ESPECIE

Los seguros concobertura en especie son de suma importancia, puesto que es la condición primordial de los seguros sociales y se analizan en seguida:

El asegurado tendrá derecho a la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicios de hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia y -- rehabilitación, en casos de riesgos de trabajo. Teniendo estas prestaciones -- una duración de 52 semanas y prórroga de 52, previo dictámen médico (Artículos 63, 99 y 100).

Aparatos prótesis y ortopedia; rehabilitación. "Los aparatos de prótesis son los que se necesitan para ayudar al restablecimiento del trabajador -- que ha sufrido un riesgo de trabajo. el derecho a la rehabilitación es nuevo en esta Ley y constituye un acierto del legislador; de esta manera el trabajador podrá acudir a los centros especializados a realizar ejercicios respectivos con ayuda de aparatos especiales a fin de recuperar su salud". (158)

Asistencia obstétrica y ayuda para lactancia durante 6 meses. Es decir, a la asegurada se le dará servicio de médico y hospitalización en casos de embarazo para el restablecimiento de ella y de la criatura. Canastilla al nacer el hijo; esta prestación incluye objetos de abrigo y vestido para el infante (Artículo 99 y 102 fracciones I-III).

Los hijos de asegurada y/o hijos de asegurado viudo, tendrán derecho al servicio de guarderías desde la edad de 43 días, hasta los 4 años. En caso de baja del régimen la asegurada tendrá esta prestación por 4 semanas posteriores a la fecha de baja. El seguro de maternidad subsidia a la madre hasta los 42 días y al día siguiente, ésta tendrá que presentarse a trabajar (Artículo 184-193).

La esposa o concubina del asegurado tendrá las prestaciones de asistencia médica quirúrgica y farmacéutica. El tiempo que dure el aseguramiento del esposo (Artículos 92, 99 y 102).

Asistencia obstétrica y ayuda para lactancia durante 6 meses, el alumbramiento y el puerperio (Artículo 103).

Esposa o concubina del pensionado a la vigencia de la pensión tendrá derecho a asistencia médica quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización (Artículos 92 y 99).

Hijos menores de 16 años del asegurado y pensionado gozarán de asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicios de hospitalización por fallecimiento del titular, o al cumplimiento de la edad de 16 años, si no estudia (Artículo 92 fracción V).

Hijos de asegurados y pensionados mayores de 16 años, hasta los 25 -- cuando son estudiantes tendrán los servicios de asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización por fallecimiento del titular, si estudian en planteles del Sistema Educativo Nacional, o bien si son sujetos -- del régimen obligatorio (Artículo 92 fracción VI).

Hijos incapacitados de asegurados y pensionados se beneficiarán con -- las prestaciones de asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización hasta que desaparezca la incapacidad (Artículo 92 fracción -- VII).

Padres del asegurado o pensionado, el Instituto otorgará la asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y/o hospitalaria; siempre que el asegurado tenga derecho a esta prestación, vivan en el hogar de éste y dependan económicamente del mismo (Artículo 92 fracciones VII y IX).

Pensionados tienen derecho a la asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria, a la vigencia de la pensión; debiendo sujetarse a las prescripciones del Instituto (Artículo 92 fracciones II-IX y 94).

IV.4 Diferencias entre las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Antes de iniciar el comentario respecto de las diferencias existentes entre ambas Leyes, es necesario señalar que de acuerdo con el Artículo 33, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se subroga en los mismos términos establecidos por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado y de las Leyes del Trabajo, en lo que a riesgos de trabajo se refiere.

Sin embargo, se dictan algunas diferencias, pero debido a la estructura jurídica y aplicación administrativa para su cumplimiento.

En la Ley del Seguro Social no existe disposición alguna para otorgar Pensión por "jubilación". La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Artículo 60), contiene el derecho a la pensión por jubilación. Puede obtener esta prestación, toda aquella persona que haya laborado en el Sector Público (cualquier Secretaría de Estado o Entidad regida por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) no importando sueldo ni categoría, durante 30 años o más siendo varón y 28 años o más siendo mujer, teniendo igual tiempo de cotización, cualesquiera que sea su edad. Correspondiéndole recibir el 100% del sueldo básico promedio (sueldo regulador) disfrutado en el año inmediato ante-

rior a la fecha de baja (Artículo 64).

A diferencia de la Pensión de "vejez" que otorga la Ley del Seguro Social (Artículo 137 y 138), con 65 años de edad y un mínimo de 500 cotizaciones semanales; con una cuantía básica anual de la pensión y sus incrementos, calculada en el promedio de las últimas 250 semanas de cotización con posterioridad a las primeras quinientas. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado, otorga Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios (Artículos 62, 63 y 64), con 15 años de servicio e igual tiempo de cotización, 55 años de edad y de acuerdo al sueldo básico promedio (sueldo regulador) disfrutado en el año inmediato anterior a la fecha de baja. En base a lo anterior el trabajador gozará de las siguientes premisas:

Por cada año que haya laborado a partir de los 15, hasta los 29 años de servicio tendrá el 50%, 52.5%, 55%, 57.5%, 60%, 62.5%, 65%, 67.5%, 70%, -- 72.5%, 75%, 80%, 85%, 90% y 95% respectivamente.

Un aspecto relevante que no podemos dejar de mencionar en cuanto a las diferencias se refiere, es en el otorgamiento de la Pensión por "cesantía en edad avanzada", por ejemplo: El Instituto Mexicano del Seguro Social otorga pensión por cesantía en edad avanzada cuando el trabajador haya cumplido 500 cotizaciones semanales, sesenta años de edad y haber quedado privado de trabajo remunerado (Artículos 143, 144 y 145), le corresponderá el 75% en base a su salario que percibía al pensionarse, o en su caso, después 5% de incremento en razón a cada año cumplido, de acuerdo a la base anterior de 75%, hasta llegar al 95% (Artículo 171).

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por su parte, otorga dicha pensión después de haber estado en servicio 10 años e igual tiempo de cotización, haber cumplido 60 a 65 años de --

edad (Artículos 82, 83 y 84). La pensión se calculará de acuerdo al sueldo básico promedio (sueldo regulador) disfrutado en el año inmediato anterior a la baja del trabajador, incrementándose anualmente la pensión por cada año - - cumplido a partir de los 60, hasta los 65 y por los mismos 10 años de servicio tendrá el 40%, 42%, 44%, 46%, 48% y 50% respectivamente, este último porcentaje será fijo.

Por lo que al trabajador le es más fácil llegar a pensionarse como -- empleado público que como trabajador de la iniciativa privada.

Las diferencias más significativas que se dan entre ambas instituciones corresponden a los tiempos de espera para el otorgamiento de las pensiones.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social el tiempo de espera para -- el otorgamiento de las pensiones de invalidez y de las pensiones derivadas -- del seguro de muerte, es de 150 cotizaciones semanales como mínimo sin importar la edad del asegurado; para el otorgamiento de las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez, es de 500 cotizaciones semanales como mínimo y de -- 60 a 65 años de edad respectivamente.

Por su parte, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de -- los Trabajadores del Estado el tiempo de espera para el otorgamiento de las -- pensiones de invalidez y de las que derivan del seguro de muerte, es de más -- de 15 años de cotización sin importar la edad del asegurado; en las pensiones de cesantía en edad avanzada 60 años de edad y 10 de cotización, en la pensión por edad y tiempo de servicios 55 años de edad y de 15 a 29 años de servicio en igual tiempo de cotización, pensión por jubilación 30 años de edad e igual tiempo de cotización.

C A P I T U L O V

REPERCUSIONES SOCIOECONOMICAS DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

Establecemos la relación entre seguridad social y trabajo, la integración de las instituciones de seguridad social, las repercusiones socio-económicas de las prestaciones sociales de mayor impacto, destacando el mejoramiento de las condiciones de vida social, ámbito superior de convivencia familiar, explosión demográfica, recursos humanos, capacitación y empleo, productividad, ahorro y consumo y redistribución del ingreso.

V.1 Relación entre Seguridad Social y Trabajo

Las prestaciones sociales se dan en el universo de la seguridad social, pero debido al tipo de instituciones que las ofrecen se dividen en dos ámbitos; las que se otorgan como una contraprestación por derecho contractual y aquellas que se dan por vía asistencial.

Entendidas las primeras, como el derecho de todo trabajador a recibir prestaciones en dinero y en especie, en las que se incluyen los servicios médicos; de guardería, farmacia, ayuda para gastos de funeral, de matrimonio, indemnizaciones, subsidios, pensiones y prestamos, entre otras.

Para cubrir estas prestaciones, es necesario la aportación tripartita, que es la que se práctica normalmente "en los principales sistemas del Seguro Social que existen en el mundo, se funda en que la cotización de los trabajadores asegurados constituye la obligación correlativa al derecho a las prestaciones, ya que el Seguro Social no es, de ninguna manera, una forma de dispensar gratuitamente la asistencia pública. La obligación de cotizar se basa en el principio de solidaridad social y en el deber de conservar y cuidar las energías humanas para evitar derroches innecesarios en el ejercicio normal de las actividades productivas. Como una consecuencia de esta participación de los --

asegurados en las cotizaciones, nace un derecho a participar en la dirección y administración del sistema". (159)

Las que se otorgan por vía asistencial: Son servicios que significan un paralelismo de las que en seguridad social se prestan; otra distinción es - que están orientados a toda la población y no necesariamente a la que por su - situación de trabajadora recibe beneficios de seguridad social.

Ejemplo de ellos lo constituyen los siguientes programas: integración social y familiar; asistencial social a desamparados; asistencia educacional - que incluye atención preescolar, primaria y extraescolar, prevención y rehabilitación de minusválidos; alimentación complementaria; desarrollo comunitario, asistencia jurídica, artístico y cultural, desarrollo de recursos humanos e - investigación.

Esta desigualdad de prestaciones en que se estructura la seguridad social en nuestro país, debido a las profundas diferencias sociales que encontramos en la sociedad mexicana y en el anacronismo de sus leyes, partiendo de lo establecido en la Carta Magna de 1917, en la que aparecen diferentes instituciones para atender a la población para crear mejores niveles mínimos de vida y dignidad, allegarles salud, protección y seguridad social.

El largo camino histórico de luchas sociales los trabajadores de las - entidades públicas y privadas quedaron mejor colocados, al ubicarlos en una estructura social preferente, no así, la población rural y otros grupos quedaron marginados de ésta, para incorporarlos dentro del esquema de seguridad social para mejor ocasión.

Aquellos, fueron acogidos por la Ley Federal del Trabajo y organizaciones laborales que pugnaron mejores salarios y prestaciones por medio de contratos laborales. Los otros quedaron a la deriva; sin organización y con asis-

(159) Huerta Maldonado, Miguel; Ob. Cit. Pág. 34.

tencia social débil.

"La estructura de salud y seguridad social está vinculada a un derecho del trabajo y a un sistema de financiamiento tripartita y bipartita, que formalmente tiene ese carácter pero que en la realidad se recoge de toda la sociedad, porque las aportaciones de los patronos al Seguro Social se transfieren siempre a la estructura de precios y, en consecuencia, las absorbe toda la sociedad, haciéndonos sólo la ilusión de que es el sector patronal el que está cumpliendo y realizando. ¿Y qué decir del fisco? Exactamente lo mismo. En consecuencia, es una estructura formal en la que estamos asegurando solamente un sector, a un gremio de la sociedad, con lo cual aparece una petición de principio que compromete la aceptación dogmática: el régimen de seguridad no puede ni debe ser, en un país como el nuestro, derecho de un sector organizado en la relación de producción, sino que debe ampliarse a todo mexicano por el solo hecho de serlo". (160)

En 1979 se "establece como objetivo atender la seguridad social en forma universal; que no sea amarrada, que no esté vinculada y restringida al juego de los factores de la producción entendidas como una simple relación de empresario-trabajador, de patrón-obrero, porque eso, lo hemos visto, saca de la posibilidad de la seguridad social y de las ricas posibilidades de la solidaridad nacional a todo el sector campesino así como al sector popular no asalariado; y ese es un severo limitante que estamos ya resolviendo como problema, pero que tenemos que extender como solución universal y generalizada". - - (161)

"Este plan de seguridad social universal, nos permitirá el que la seguridad del mexicano no sea simplemente una facultad, un derecho o una expectativa, sino una capacidad real y operativa para poderle demandar a la sociedad -- que la garantice con el derecho al trabajo: la seguridad sustancial a los bienes que el trabajo debe garantizar, que esto significa seguridad social; la --

(160) Carrillo Castro, Alejandro; El pensamiento Político de José López Portillo, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, México - 1979, Pág. 192.

(161) López Portillo, José; Salud y Seguridad Social, Cuaderno de Filosofía Política, Número 22, Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1979, Pág. 15.

habremos de impulsar como objetivo fundamental de la acción programada". (162)

La Salud y la Seguridad Social para el bienestar de la colectividad, los derechos del hombre, conquistados a través de su existencia social y que el Estado en su evolución, ha reconocido como derechos fundamentales de sus miembros, la preservación y mejoramiento de estos aspectos es esencial para el progreso de la sociedad.

V.2 Integración de las Instituciones de Seguridad Social.

La seguridad social abarca sobre todo salud, trabajo, alegría, convivencia y solidaridad, entonces no se justifica la creación de múltiples organismos para impartirla, si los recursos tanto humanos, materiales y financieros son escasos, menor será su aprovechamiento, al diluir su capacidad, por la dispersión de sus esfuerzos, que inducen al aislamiento de diferentes acciones y directrices, convirtiéndolas en actividades sectoriales, que propician el desnivel social y económico en que vivimos.

Es deseable, por su impostergable necesidad de realización, se efectúe la reestructuración administrativa que integre a los actuales organismos encargados de otorgar estas prestaciones y mediante una planeación que se efectúe en el país, se organicen las prestaciones sociales por orden prioritario y bajo una sola directriz, que permitirá aunar esfuerzos y racionalizar su utilización en beneficio de los grupos sociales más necesitados.

La integración de las instituciones de seguridad y prestaciones sociales, se fundamenta en la idea de lograr la unificación de todos los organismos del sector público, que actualmente de manera sectorial, tienen encomendada la tarea de satisfacer estos requerimientos, tan importantes para el mejoramiento socio-económico de la comunidad, por su impacto en la actividad económica, en la educación y en general en el nivel de vida de la población.

(162) López Portillo, José; Ob. Cit., Pág. 15.

Lo que se traducirá para cada miembro de nuestra sociedad, en igualdad de oportunidades para el trabajo, igualdad de derechos a la salud física y mental, libertad de pensamiento y oportunidad para el mejoramiento del nivel de ingreso, que le permita cubrir sus necesidades más elementales para una subsistencia decorosa y por lo tanto, para su realización como ser humano.

Esto significa "que todos los habitantes de la República Mexicana puedan disfrutar de aquellas garantías vitales indispensables y que a su vez, se vayan creando todos los servicios sociales que sean necesarios para el bienestar individual y colectivo, a efecto de que se nos garantice el derecho a la salud; la asistencia médica y la protección de los medios de subsistencia". (163)

Por ello, "la seguridad social y la economía necesitan mantener una -- bien definida relación con el contenido de la sociedad nacional a la que aplican sus características básicas, lo mismo a la forma de su organización política-social que a la manera conforme a la cual se materializa su actividad económica, tanto por lo que afecta al desarrollo del proceso de producción, como la manera que el ingreso se distribuye". (164)

V.3 Repercusiones Sociales

La organización técnica y administrativa de la seguridad y prestaciones sociales, tendrá repercusiones de gran importancia para nuestra colectividad, si se evitan al máximo el desaprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, que se destinen para el cumplimiento de estos servicios fundamentales para el bienestar social y la paz pública; considerándose, la racionalización de nuestras acciones y del Estado, permitirán equilibrar la situación socioeconómica, por ello, consideramos la necesidad de institucionalizar la integración de funciones y actividades en una organización que permita atender estos requerimientos sociales, de manera racional y eficiente, lo -

(163) Gálves Betancourt, Carlos; Seguridad Integral, Revista Seguro Social, Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social, Marzo 1º, México 1973, Pág. 3.

(164) Rull Sahater, Alberto; Relación entre Seguridad Social y Economía, Síntesis de Seguridad Social, Núm. 51, Ed. I.M.S.S., México 1979, Pág. 24.

cual incidirá en los siguientes tres aspectos fundamentales para una vida social equilibrada, Mejoramiento de las Condiciones de Vida Social, Ambito Superior de Convivencia Familiar y Explosión Demográfica.

1) MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA SOCIAL.- La seguridad y -- prestaciones sociales, "buscan proteger a los hombres contra toda suerte de infortunios y principalmente contra aquellos que ponen en peligro su capacidad de ingreso, nuestro régimen ha desarrollado otro tipo de prestaciones, mediante las cuales queremos que el mexicano viva en un clima de seguridad y de continua superación personal". (165) El establecimiento de servicios sociales de diversa índole, crea condiciones materiales y ámbitos de existencia propicios al progreso social de la comunidad.

La relación entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus derechos habientes adquiere todo su valor en el concurso de las prestaciones sociales, cuyos objetivos son: contribuir al mejoramiento de la salud, las condiciones de vida de la población asegurada y lograr el aprovechamiento óptimo de -- las prestaciones económicas y médicas a que ésta tiene derecho.

La función socio-económica de la seguridad social, se "basa en una solidaridad colectiva organizada, se traduce en el otorgamiento de prestaciones médicas o en especie, las prestaciones en dinero y de tipo social, que contribuyen a sostener e incrementar la salud, a mantener y redistribuir el ingreso y a fomentar el bienestar de la población, fortaleciendo las medidas que tienden a disminuir la inseguridad económica, inherente de la operación de un mercado de trabajo". (166)

2) AMBITO SUPERIOR DE CONVIVENCIA FAMILIAR.- La protección en forma de pensiones que se pagan a quienes dependían económicamente del obrero que -- muere es de efectos sociales positivos, por medio de la cual se logra uno de los objetivos esenciales del seguro, que consiste en evitar que la realización del riesgo repercuta angustiosamente en la base económica de las familias pro-

(165) Morones Prieto, Ignacio; Tesis Mexicanas de Seguridad Social; Ed. I.M.S.S., México 1966-1970, Pág. 106.

(166) Leal de Araujo, Lucila; La Seguridad Social en el Desarrollo, Revista Mexicana de Seguridad Social, No. 1., Año 1, Agosto, Ed. I.M.S.S. México 1971, Pág. 33.

letarias. (167)

Por otra parte, la seguridad social basada más en el servicio directo que en la percepción económica determina que no resulte excesivamente pesada - la carga de prestaciones en dinero que cubrimos. Si a ello añadimos que nuestros servicios médicos y sociales ponen especial empeño en servir a la familia del trabajador y en incorporar a sus hijos -desde el nacimiento- a un ámbito superior de convivencia. En vez de dirigir de manera preferente el esfuerzo de la población económicamente activa hacia el sostenimiento de las generaciones de edad más avanzada, orientamos más bien nuestras prestaciones al mejoramiento de las condiciones de vida de la juventud y, a preparar para el porvenir al sector pre-activo de la población, haciendo de la seguridad social, un verdadero instrumento del desarrollo a permitir la programación de las prestaciones de nuestros regímenes de manera que no se sobrecarguen excesivamente con el peso económico de la población de edad más avanzada y puedan extenderse así, con mayor amplitud, a otros sectores en los que recide nuestro potencial humano.

3) EXPLOSION DEMOGRAFICA. - En la actualidad existe una conciencia generalizada respecto de los problemas fundamentales del desarrollo, que se relacionan con el desequilibrio o concentración del progreso en la mayoría de los centros urbanos industriales, así como respecto a la distorsión observada, en la distribución de los beneficios logrados. Los Sistemas de Seguridad Social, una vez establecidos, tienden a crecer en relación a los grupos protegidos, extensión demográfica, los riesgos protegidos y el nivel de prestaciones. El crecimiento citado se puede atribuir a varios factores: el crecimiento demográfico y, del sector económicamente activo, la urbanización, las características de industrialización y la participación del factor trabajo en los diversos sectores de la productividad. (168)

La seguridad social, tiene influencia decisiva en el crecimiento de la

(167) Huerta Maldonado, Miguel; Ob. Cit. Pág. 29.

(168) Leal de Araujo, Lucila; La Seguridad Social en el Desarrollo, Revista Mexicana de Seguridad Social, No. 1. Año 1, Agosto, Ed. I.M.S.S. México 1971, Págs. 32-33.

población; los servicios médicos a la madre y al niño, así como la preservación de la salud en la población, aumenta las posibilidades de vida, influyendo en el crecimiento demográfico. En un país como el nuestro con un índice de crecimiento del 1.9% anual, con más de 82 millones de habitantes, con una situación geográfica que dificulta una adecuada distribución de la población.

(169) Ha propiciado que se formen grandes concentraciones humanas, en las principales ciudades del país por diversas causas, entre ellas: la pobreza en el campo, la disminución de la preparación educativa, el deslumbramiento por las perspectivas del trabajo y seguridad de ingreso constante en estos centros de población ocasiona las corrientes migratorias a esas zonas y la formación de cinturones de miseria y promiscuidad.

La Seguridad Social, puede actuar como importante resorte para regular esta situación, en principio, buscar la forma de extender sus beneficios para mejorar las condiciones del campesino, evitando con ello que emigre a la ciudad; coadyuvar mediante sus inversiones a cubrir nuevas fuentes de trabajo en diferentes centros urbanos; orientación familiar, que inducirá al control del crecimiento demográfico, de acuerdo a los requerimientos del país con respecto a la voluntad, dignidad y capacidad de cada familia. Pues, "en los grandes centros de población, la vida del proletariado es cada vez más miserable y angustiosa. Se trabaja febrilmente en talleres o fábricas que carecen de las más elementales condiciones higiénicas y no se observan, por lo general, las recomendaciones para la preservación de accidentes. Cuando cae el obrero bajo el zarpazo de los riesgos profesionales, recibe, si acaso, una deficiente atención médica y percibe una tardía y escasa indemnización en dinero, que de muy poco ha de servir a la víctima para remediar mutilaciones o, lo que es más grave aún, mermar en sus facultades para el trabajo, tornando muchas veces en una paria social, a un trabajador honrado y laborioso". (170)

V.4 Repercusiones Económicas

(169) De la Madrid Hurtado, Miguel; Sexto informe de Gobierno, Ed. Presidencia de la República, México 1938, Págs. 15-16.

(170) Cuellar, Luis Fermín; El Seguro Social en México, Ed. I.M.S.S., México 1943, Págs. 20-21.

La seguridad social no debe alejarse de su naturaleza y de sus funciones, ajenas al mejoramiento de las pensiones para el asegurado y sus beneficiarios, porque a la larga es un factor que incide adversamente sobre el desarrollo económico y frena el progreso nacional. Es evidente que la seguridad social es un importante instrumento de política nacional, que se origina en el ámbito de la política social, "que se fundamentan sus servicios de salud y fortalecimiento de la mano de obra, así como su incidencia en el orden económico, al sustituir uno de los mecanismos importantes, complementarios de la política fiscal, que contribuyen a suplir, mantener, complementar y redistribuir el ingreso". (171)

Las funciones básicas de la seguridad social tienen efectos significativos, que producen y reciben impulsos, dentro de una compleja interacción de fuerzas sociales, económicas y políticas. El creciente interés que continúa recibiendo los problemas de redistribución del ingreso, tanto en los países altamente industrializados como en los que se encuentran en vías de desarrollo, se atribuyen a que las políticas redistributivas han sido colocadas entre los principales objetivos socio-económicos de la seguridad social a nivel nacional, coadyuvando a elevar las condiciones de vida de los sectores desprotegidos. De esta manera se fortalecen las medidas que tienden a disminuir la inseguridad económica, inherente a la operación de un mercado de trabajo; por ello, la seguridad social trae repercusiones importantes, que influyen desicivamente a impulsar el desarrollo económico de los países, en los aspectos siguientes:

1) RECURSOS HUMANOS.- La seguridad social, tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. El Seguro Social, establecido como un servicio público de carácter nacional y caracterizado como instrumento básico de la seguridad social, tiene a su cargo la protección del trabajador y su familia contra los riesgos de la existencia, para contribuir a la estabilidad de las energías -

(171) Leal de Araujo, Lucila; La Seguridad Social como Política Significativa en las Estrategias de Desarrollo Nacional, Memoria del Segundo Congreso Nacional de Economistas, A.C. México - 1977, Pág. 500.

humanas de quienes como trabajadores, contribuyen directamente a la prosperidad del país. Esta protección se hace en forma proporcional en relación al monto de su salario, antigüedad, etc.

"No existe la menor duda respecto a la contribución de los regímenes de seguridad social, a través de la aplicación de los medios preventivos, curativos y de rehabilitación, para combatir las causas negativas que afectan la salud e inciden en la composición y estabilidad de rendimiento de los recursos humanos, de importancia fundamental para los fines de desarrollo". (172)

2) CAPACITACION Y EMPLEO.- En un país como el nuestro, que se encuentra luchando por superar el sub-desarrollo social, económico y cultural que actualmente padece, tiene que dedicar todos sus esfuerzos para lograr tal superación, sobre todo cuando las exigencias van en constante aumento, debido entre otras causas al elevado índice de crecimiento demográfico del 1.9% anual, - - (173) urge se tomen medidas que permitan contrarrestar los efectos negativos de los fenómenos socio-económicos que traen consigo, como son el subempleo y desempleo. "Esto debe evaluarse a la luz del fuerte crecimiento de 3.2 por ciento anual de la población económicamente activa, como resultado de la incorporación a la fuerza de trabajo de las generaciones nacidas en la década pasada y la mayor participación de la mujer en el mercado laboral". (174)

Existe una gran necesidad de mano de obra calificada, el país se encuentra en un período de desarrollo industrial y enfrenta el problema de capacitar a los jóvenes para la mejor utilización y transformación de los recursos naturales, a fin de dar satisfacción a las necesidades de la población. Esta capacitación se debe poner al alcance de los jóvenes mediante la creación de centros de capacitación, para aplicar los postulados básicos de la seguridad social destinados a prevenir los riesgos que originan los niveles de vida deficientes, debido a los bajos ingresos familiares de los obreros y trabajadores en general y que consiste en falta de condición física adecuada, habitación --

(172) Leal de Araujo, Lucila; La Seguridad Social en el Desarrollo, Revista Mexicana de Seguridad Social, No. 1, año 1, Agosto. Ed. I.M.S.S., México 1971, Pág. 33

(173) De la Madrid Hurtado, Miguel; Sexto Informe de Gobierno, Ed. Presidencia de la República, México 1968, Pág. 16.

(174) De la Madrid Hurtado, Miguel; Ob. Cit. Pág. 40.

precaria, mala alimentación, falta de conocimientos elementales, subocupación y desocupación en los jóvenes.

3) PRODUCTIVIDAD.- Por factores de orden social, económico y político, los trabajadores viven en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado que resultan víctimas de alimentación insuficiente, viviendas antigiénicas, -- etc. Estas causas repercuten en el nivel bajo de vitalidad y capacidad productiva de los trabajadores. Para contrarrestar esos factores de perjuicio social, es necesario capacitarlos en el desempeño de sus labores y elevar su poder adquisitivo, para la obtención de satisfactores. Por esta razón fundamental, la seguridad social representa una cuestión de importancia, pues el colocar al -- trabajador en posibilidad de recibir diversos servicios y prestaciones en casos de enfermedad, vejez, invalidez y demás riesgos que por ley natural amenazan al hombre, se les capacita para adquirir alimentos sanos o abundantes, alojarse en viviendas cómodas e higiénicas y educarse física e intelectualmente. (175) Las prestaciones proporcionan mayor tranquilidad a los trabajadores, que incidiran en la productividad.

La seguridad social, "independientemente de que constituye para los trabajadores una protección en el presente y hacia el futuro, la seguridad social es al mismo tiempo para el trabajador el mayor aliciente para el desarrollo de la productividad. Y la productividad en nuestro país, es uno de los soportes básicos de nuestro desarrollo económico, lo que propicia el hacer llegar el consumidor -que al fin y al cabo es el trabajador- productos de la mejor calidad a los precios más razonables y lo que la planta industrial se proyecte y se conquiste los mercados del exterior, que es de importancia vital en la época presente". (176)

4) AHORRO Y CONSUMO.- La seguridad social, representa un complemento al salario en la medida en que otorga prestaciones que el trabajador tendría - que obtener de su único ingreso, ahorro que constituye un excelente vehículo

(175) Huerta Maldonado, Miguel; Ob. Cit. Pág. 10.

(176) Alvarez Guerrero, Alejandro; XXXII Asamblea General del I.M.S.S., Revista Seguro Social, Enero, Ed. I.M.S.S., México 1973, Pág. 22.

para estabilizar el tipo de vida de la clase económicamente débil de la población, "estabilización a la que debe aspirarse, tanto porque su logro vendría a satisfacer nobles aspiraciones de la convivencia humana, cuanto porque al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la Nación, automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del país". (177)

Las prestaciones económicas de la seguridad social, "tienden a mantener el ingreso y capacidad de consumo en el núcleo familiar, revisten una importancia singular en un país como México, con una preocupación fundamental por el fortalecimiento de su mercado interno. Aún cuando en tales prestaciones predomina su carácter complementario, en relación al supletorio y redistributivo del ingreso, es importante determinar la potencialidad de este instrumento para fortalecer otras medidas que fueran seleccionadas con el mismo fin, en la planificación de objetivos y políticas elegidos para el desarrollo". (178)

Siendo el salario el único ingreso de los trabajadores para obtener y satisfacer sus necesidades de ellos y de su familia, todo riesgo o contingencia a la que esta expuesta la vida del trabajador, implica la pérdida o disminución del mismo cuando se realizan acarrear la destrucción de la familia, por cuanto a que, para el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición. La influencia en el consumo es significativa si consideramos una situación económica sana, al haber mayor poder adquisitivo, habrá mayor propensión al consumo, que estimulará la producción y ésta influye en la baja de precios, aumentando el salario real y la estabilidad en el ingreso de la sociedad, permitiendo se fortalezca el consumo interno y el ahorro, que repercutirán en la economía del país.

5) REDISTRIBUCION DEL INGRESO.- Ha sido motivo de preocupación la comparación entre los efectos e incidencias de las contribuciones y los beneficios de la seguridad social en los sectores y regiones afectadas, los recursos para su financiamiento, capacidad administrativa, la disyuntiva de aplicación verti

(177) Huerta Maldona, Miguel; Ob. Cit. Pág. 8.

(178) Leal Araujo, Lucila; La Seguridad Social en el Desarrollo, Revista Mexicana de Seguridad Social, No. 1, Año 1, Agosto, Ed. I.M.S.S., México 1971, Pág. 34.

cal frente a la extensión horizontal de las prestaciones. (179) La seguridad social desempeña un importante papel dentro de la estrategia redistributiva -- del ingreso, garantizando un ingreso mínimo a los trabajadores para satisfacer sus necesidades básicas. De hecho, así funciona en México, brindando protección a los trabajadores urbanos y agrícolas, integrados en formas capitalistas de producción; el problema radica en los grandes sectores rurales de economía de subsistencia, que carecen de una estructura institucional que les ofrezca -- una mínima seguridad en los ingresos y una atención elemental en materia de salud, sobre todo, debido a la tenencia de la tierra.

Esto será posible en la medida en que haya una movilización de desempleados y subempleados. "Una política de empleo en los países en desarrollo, -- supone la realización de cambios en la estructura productiva, lo cual implica en primer término, una redistribución en la propiedad de la tierra a través de una reforma agraria. Existe una íntima interrelación, a nivel nacional entre: empleo y elección de tecnologías, realización de obras públicas con utilización intensiva de mano de obra, política demográfica, niveles de salud, capacitación del trabajador, migración campo-ciudad". (180) Así como la distribución de cargas y gravámenes de los ingresos generados por procesos productivos, con siderando tanto los monetarios, como la incidencia de los programas públicos, que dentro de un marco de política social tendrá repercusiones en los siguientes niveles:

- a) Política Fiscal.- La fuerza de trabajo y los que detentan los medios de producción son portadores inminentes de cuotas para las -- instituciones de seguridad social, quienes reinvierten la tasa impositiva por medio de programas de carácter público, a los diversos grupos sociales.
- b) Salarios.- Estos se estabilizan cuando se otorgan ingresos remunerados y una serie de prestaciones que se contemplan en los contratos ley.

(179) Leal de Araujo, Lucila; La Seguridad Social en el Desarrollo, Revista Mexicana de Seguridad Social, No. 1, Año 1, Agosto, Ed. I.M.S.S. México 1971, Pág. 32.

(180) Lombera Pallares, Enrique; Cohen, Naomi; B. Macotela, Catherine; et. al., Ob. Cit. Pág. 220.

- c) Precios.- Una parte importante de las prestaciones que se otorgan - están dentro de los niveles consumo ya que se producen a nivel de - las economías domésticas, y que determinarán en que proporción redu - cirán los gastos familiares, además de estabilizar el consumo.
- d) Salud.- Los programas domésticos, incluyen prestaciones que reduci - rán el costo de la atención médica hacia el individuo, contando con - medicinas baratas, lo que contribuirá a que el trabajador obtenga - principalmente salud.
- e) Bienestar.- La debida ocupación del tiempo libre de la población a - través de la cultura y la recreación, hará que el individuo se dis - traiga, que su creatividad sea productiva y propicie la integración - familiar.

Todos estos efectos, llevan implícita una acción de bienestar colecti - vo, que se traducirá en los centros de trabajo en una alta productividad y me - jores relaciones obrero patronal, lo que viene a ser, el objetivo fundamental - de la seguridad social en nuestro país.

CONCLUSIONES

1. Las diferencias existentes entre los conceptos seguro social, seguridad social y prestaciones sociales, son principalmente:

El Seguro Social constituye en esencia el instrumento o remedio de las necesidades de la clase trabajadora y sus familias, protegiendo su salario - contra los riesgos a que esta expuesta, mientras que la seguridad social, es considerada como un conjunto de medidas de aplicación universal, que toma al individuo no como componente de una cierta clase social sino como -- componente de la colectividad y dirige su acción en su conjunto, previniendo y controlando los riesgos o contingencias comunes de la vida presente y futuras, cubriendo las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

2. Las prestaciones sociales, constituyen los objetivos del seguro social y - la seguridad social. Así como el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, las prestaciones sociales son los beneficios de carácter inmediato de ambos regímenes, que reciben los trabajadores o la colectividad, destinados a elevar el nivel de vida, a capacitar y adiestrar a - la población para manejar su ubicación en el trabajo y en general los que comprenden el cuidado de la salud de la población.
3. La Revolución Industrial, trae consigo las bases del adelanto técnico y -- científico de nuestro tiempo, así como el surgimiento del proletariado, -- del cual su fuerza y crecimiento es una característica de los países industrializados. Por ello, las luchas obreras que se llevaron a cabo en Inglaterra y Alemania, hicieron posible de una u otra forma el establecimiento de los seguros sociales en casi todo el mundo.
4. La idea de crear un organismo que proporcionará seguridad social, surgió - en el siglo pasado como una necesidad histórica del desarrollo con el objeto de satisfacer las demandas de los trabajadores, estos se enfrentaban a la vida sólo con su fuerza de trabajo, sin solventar la necesidad social - de seguridad y previsión. Fue entonces cuando el Estado, en un acto de política, expidió leyes que protegían al trabajador contra ciertos riesgos, con el propósito de no romper el equilibrio de la sociedad.

5. Los primeros seguros sociales se inspiraron en los seguros privados, pero adquirieron su carácter social por el imperativo de la aplicación obligatoria con base en los mandatos de la ley, fueron establecidos por el gobierno imperial alemán a fines del siglo XIX, primero con la Ley del Seguro -- Obligatorio de Enfermedades en 1883, después con la Ley del Seguro de Accidentes del Trabajo de los Obreros y Empleados de las Empresas Industriales en 1884, finalmente con la Ley del Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez de 1889.
6. En Latinoamérica, el período de 1911 a 1934 se puede señalar como el que marcó una etapa importante en la implantación de seguridad y prestaciones sociales, debido al proceso de industrialización después de la Primera Guerra Mundial, y fue en 1924 cuando Chile logró instituir el sistema Obrero -- Obligatorio, que es el primero en nuestro continente.
7. En 1942 Willian Beveridge en Inglaterra, con su doctrina sobre la evolución de los medios reales para combatir las necesidades del pueblo, a diferencia del seguro alemán que partía de la iniciativa del Estado de instaurar los seguros como una forma de anticiparse a las recomendaciones que pudieran imponer los socialistas revolucionarios. Sentó las bases para una nueva organización social de dicho país, con el llamado "Informe sobre el seguro social y sus beneficios conexos", en donde se definía a la seguridad social como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia.
8. En un sentido más general se afirmaba que la meta del plan de seguridad social de Beveridge era acabar con la indigencia en cualesquiera circunstancia. Estableciendo una fórmula integrada por el seguro social ya existente y completada con los seguros particulares, la asistencia y la implantación de un sistema de bonificaciones para cada hijo que nazca en la familia a partir del tercero, independientemente de tipo de ingreso de la misma e incluyendo al tercer hijo en caso de falta de ingreso.
9. En el mundo la seguridad social, se consolida a través de los organismos internacionales, foro de donde se obtiene el máximo apoyo, para que con el tiempo los países vayan implantando sus postulados y recomendaciones en beneficio de sus habitantes.

10. En México, la idea de proteger y dignificar el trabajo humano está presente desde el pensamiento de los iniciadores de nuestra independencia nacional, se afina en las inteligencias más lucidas del movimiento liberal y se impone vigorosamente con la Revolución de 1910. Al elevarse estos principios al rango de mandatos Constitucionales, en 1917 quedó establecido el marco jurídico que permitiría a los trabajadores la defensa de sus intereses y obligaría al Estado a velar por su dignidad y por su bienestar social.
11. La seguridad social adquiere un carácter eminentemente jurídico a partir del movimiento armado de 1910 y consecuentemente con la promulgación de la Constitución de 1917, al quedar inscrito en los enunciados del artículo -- 123. Bajo esta trascendental medida se forjan los cimientos básicos que el debener histórico marcarían los principios reguladores de la seguridad social de nuestros días. Traduciéndose en hechos, los principios, las metas y los objetivos por los cuales ha luchado nuestro pueblo a lo largo de su historia.
12. Por su parte, el Seguro Social, ha sido un anhelo de nuestro pueblo que -- perdura desde antes del movimiento revolucionario de 1910, que al triunfo de éste, se convierte legalmente en una conquista social, quedando plasmado en nuestra Ley fundamental, como un derecho público obligatorio de aplicación general, que tiene como propósito fundamental, prevenir la pérdida prematura de la capacidad de trabajo, cesar o atenuar esta incapacidad, su ministrando al salario medios de subsistencia o rehabilitando al trabajador para que vuelva a su actividad profesional; compensar mediante el otorgamiento de prestaciones económicas que constituyen el ingreso perdido -- cuando, por la realización de algún siniestro previsto en la Ley, el asegurado se ve impedido en seguir obteniéndolo por sí mismo, como resultado de la interrupción o cesación de sus actividades.
13. A la seguridad social se le tiene conceptuada como uno de los instrumentos redistribuidores del ingreso, pero la política fiscal y económica implantadas en nuestro país tienden a hacerla inflacionaria, lo que provoca se -- vuelvan ineficaces los mecanismos económicos financieros de este sector. Asimismo, las repercusiones de la seguridad social inciden en los salarios, precios y atención médica, cuya tendencia de carácter nivelador de las eco

nomías domésticas para el bienestar integral de la población atendida. Por lo tanto, si la redistribución del ingreso ha sido ineficaz a pesar de la multitud de organismos existentes en la seguridad social se hace necesaria la integración de ellos, conjuntamente con los recursos económicos con que cuentan.

B I B L I O G R A F I A

Alvarez Amézquita José, E. Bustamente Miguel, López Picazos Antonio, Fernández del Castillo Francisco.
Historia de la Salubridad en México, Tomo I y II. Ed. Secretaría de Salubridad y Asistencia.
México, 1960.

Arce Cano Gustavo.
Los Seguros Sociales en México. Ed. Botas.
México, 1944.

Arce Cano Gustavo.
De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, 1a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1980.

Arenas Egea Luis, Martí Jausás.
Tratado Práctico de la Seguridad Social, Tomo I. Ed. Bosch.
Barcelona, 1971.

Ashton T. S.
La Revolución Industrial, Breviarios No. 25, 1a. Ed., Ed. Fondo de Cultura Económica.
México, 1983.

Bravo Valdés Beatriz, Bravo González Agustín.
Primer Curso de Derecho Romano, 3a. Ed., Ed. PAX-México.
México, 1978.

Burgoa Ignacio.
Las Garantías Individuales, 17a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1983.

Casanova Alvarez Francisco.
México: Economía, Sociedad y Política de la República Restaurada a la Constitución de 1917. (1867-1917) Tomo I. 1a. Ed., Ed. UNAM.
México, 1985.

Coquet Benito.
La Seguridad Social en México, Tomo I. Ed. IMSS.
México, 1964.

Cue Cánovas Agustín.
Historia Social y Económica de México. (1521-1854) 3a. Ed., Ed. Trillas.
México, 1985.

Dávalos José.
Derecho del Trabajo I, 1a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1985.

De Coulanges Fustel.
La Ciudad Antigua, Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de
Grecia y Roma, 4a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1980.

De la Cueva Mario.
Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, 5a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1956.

Engels Fedérico.
Origen de la Familia, La Propiedad Privada y El Estado, 4a. Ed., Ed. Progreso.
Moscú, 1979.

Flores Cano Enrique, Gonzalez Angulo Jorge, Sandoval Zarauz Roberto, Velasco A.
Cuauhtémoc, Moreno Toscano Alejandra.
La Clase Obrera en la Historia de México, Tomo I, 5a. Ed., Ed. Siglo XXI.
México, 1986.

Fraga Gabino, Bravo A. Ruiz Victor E., Velasco Alva María Eugenia.
Instituto Mexicano del Seguro Social. (1943-1983) 40 años de Historia, 1a. Ed.,
Ed. I.M.S.S.
México, 1983.

García Cruz Miguel.
Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social, 1a. Ed., Ed. UNAM.
México, 1962.

González Díaz Lombardo Francisco.
El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Textos Universitarios, 2a.
Ed., Ed. UNAM.
México, 1978.

Lamas Adolfo.
Seguridad Social en la Nueva España, 1a. Ed., Ed. UNAM.
México, 1964.

Leal de Araujo Lucila.

La Seguridad como Política Significativa en las Estrategias de Desarrollo Nacional, Memoria del Segundo Congreso Nacional de Economistas, Ed. Colegio Nacional de Economistas A.C.
México, 1977.

Leal de Araujo Lucila.

La Seguridad Social en el Desarrollo
Revista Mexicana de Seguridad Social, Núm. 1, Año 1, Agosto, Ed. I.M.S.S.
México, 1971.

López Portillo José.

Salud y Seguridad Social, Cuadernos de Filosofía Política, Núm. 22, Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto.
México, 1979.

López Portillo José.

Cuaderno de Filosofía Política Núm. 22, Salud y Seguridad Social, Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto.
México, 1979.

Manual de Organización del Gobierno Federal, Ed. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.
México, 1982.

Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Vol. 17, Entidades Paraestatales no Sectorizadas, Ed. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.
México, 1982.

Merino Ramos Raúl, Huitrón S. Raúl.

La Higiene y la Seguridad Industrial en México.
Revista Mexicana del Trabajo Núm. 4, Tomo XIV-6a Epoca oct-nov-dic. 1967, Ed. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
México, 1967.

Morones Prieto Ignacio.

Tesis Mexicanas de Seguridad Social, Ed. I.M.S.S.
México, 1966-1970.

Muñoz T., Medina Echeverría J., Calvo J.

Diccionario de Sociología, 1a. Ed. Décima reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica.
México, 1984.

Lombera Pallares Enrique, Cohen Noemí B. Macotela Catherine.
La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional, 1a. Ed., Ed. I.M.S.S.
México, 1980.

López Gallo Manuel.
Economía y Política en la Historia de México, 2a. Ed., Ed. Grijalvo.
México, 1967.

Mantilla Molina Roberto.
Derecho Mercantil, 3a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1956.

Marx Carlos.
La Genésis del Capital, Ed. Progreso.
Moscú, 1972.

Moreno Cueto Enrique, Moguel Viveros Julio, Díaz de Sandi Miguel A., García
Ugarte Martha E., Césarman Vitis Eduardo.
Sicología Histórica de las Instituciones de Salud en México, 1a. Ed., Ed.
I.M.S.S.
México, 1982.

Morris Desmond.
El Zoo Humano, 7a. Ed., Ed. Plaza & Janes, S.A. Editores.
Barcelona, 1976.

Nefter F.
La Seguridad Social y sus Principios, Colección, Salud y Seguridad Social, 1a.
Ed., Ed. I.M.S.S.
México, 1982.

Ochoa Campos Moises.
La Reforma Municipal, 4a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1985.

Pirenne Henri.
Historia Económica y Social de la Edad Media, 1a. Ed., Ed. Fondo de Cultura
Económica.
México, 1983.

Reyes Heróles Jesús.
México a través de los Informes Presidenciales, Tomo 13. La Seguridad Social,
Ed. Secretaría de la Presidencia.
México, 1976.

Velasco Ibarra Enrique.
La Estructura del Estado y la Coordinación Administrativa, Ed. Secretaría de
la Presidencia, Colección Seminarios Número 6.
México, 1977.

Ventura Silva Sabino.
Derecho Romano, 5a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1980.

Villoro Luis.
Historia General de México, Tomo I, 3a. Ed., Ed. Colegio de México.
México, 1981.

H E M E R O G R A F I A

Alquicira López Amado.
Apuntes tomados de la Cátedra de Derecho de la Seguridad Social, Facultad de
Derecho, UNAM.
México, 1983.

Álvarez Guerrero Alejandro.
XXXII Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, enero, Ed.
I.M.S.S.
México, 1973.

Carrillo Castro Alejandro.
El Pensamiento Político de José López Portillo, Ed. Instituto de Estudios Polí-
ticos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional.
México, 1979.

Carrillo Castro Alejandro.
Administración Pública, Tomo II. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto.
México, 1982.

Cuellar Luis Fermín.
El Seguro Social en México, Ed. I.M.S.S.
México, 1943.

Diccionario Porrúa, 4a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1976.

De la Madrid Hurtado Miguel.
Sexto Informe de Gobierno, Ed. Presidencia de la República.
México, 1988.

De Pina Vara Rafael.
Diccionario de Derecho, 13a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1985.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Ed. Bibliográfica Omeba.
Buenos Aires, 1967.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana, Tomo LIV, Ed. Espasa-Calpe
Bilbao-Madrid-Barcelona, 1927.

Extensión de la Seguridad Social en el Medio Rural, Ed. I.M.S.S.
México, 1976.

Folleto. Qué Hace el DIF por México, Ed. Sistema Nacional para el Desarrollo
Integral de la Familia.
México, 1985.

González Díaz Lombardo Francisco.
El Derecho de la Asistencia y el Bienestar Social
Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIX, Núm. 74 abril-junio
1969, 1a. Ed., Ed. UNAM.
México, 1969.

Historia Gráfica de la Revolución México (1900-1940), Tomo I, 2a. Ed., Ed.
Archivo Casasola.
México, 1940.

Jan Dsmanczyk Edmund.
Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, 1a. Ed.,
Ed. Fondo de Cultura Económica, México-Madrid-Buenos Aires.
México, 1976.

Jurisprudencia en Materia de Seguridad Social y Temas afines, Suplemento I
(1979-1980), Ed. I.M.S.S.
México, 1982.

LEGISLACION

Carrillo Castro Alejandro.

La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el Modelo del País al que aspiramos, Ed. ISSSTE.
México, 1977.

Código Civil para el Distrito Federal, 57a. Ed., Ed. Porrúa.

México, 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83a. Ed., Ed. Porrúa.

México, 1988.

Huerta Maldonado Miguel.

La Ley de Seguro Social y sus Reformas, 3a. Ed., Ed. I.M.S.S.
México, 1962.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1a. Ed., Ed. Editores Mexicanos Unidos.

México, 1988.

Ley del Seguro Social, Ed. I.M.S.S.

México, 1986.

Ley del Seguro Social, 1a. Ed., Ed. Aíco, enero.

México, 1989.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Presidencia de la República.

México, 1973.

Moreno Padilla Javier.

Ley del Seguro Social, 4a. Ed., Ed. Trillas.

México, 1977.

Trueba Urbina Alberto, Trueba Barrera Jorge.

Ley Federal del Trabajo, 55a. Ed., Ed. Porrúa.

México, 1987.